

Извештај о ревизији правилности пословања Завода за јавно здравље Панчево у 2017. години у делу остваривања прихода од употребе јавних средстава за услуге које нису обухваћене уговором са Републичким фондом за здравствено осигурање



Број: 400-418/2018-05/10

Београд, 29. новембар 2018. године

Мисија

Државна ревизорска институција Народној скупштини, грађанима и другим заинтересованим странама на свим нивоима власти пружа разумно уверавање о томе како се управља и како се користе јавна средства и доприноси унапређивању финансијског управљања, као и одговорности, транспарентности и интегритета носилаца јавних функција.

¹ Насловна слика преузета је са <http://013info.rs>.

Зашто смо спровели ову ревизију?

У ревизијама које су вршене у претходном периоду утврђено је да здравствене установе ангажују капацитете који су већ уговорени са Републичким фондом за здравствено осигурање за пружање услуга здравствене заштите уз наплату физичким и правним лицима.

Приходи остварени по овом основу користе се за различите намене на начин који није ближе уређен прописом или актом установе.

Циљ ове ревизије јесте сагледавање правилности пословања здравствене установе приликом стицања прихода пружањем услуга уз наплату и употребом јавних средстава и располагања тим средствима, како би се спречило преливање извршених расхода здравствене установе на средства буџета и Републичког фонда за здравствено осигурање.

Шта смо препоручили?

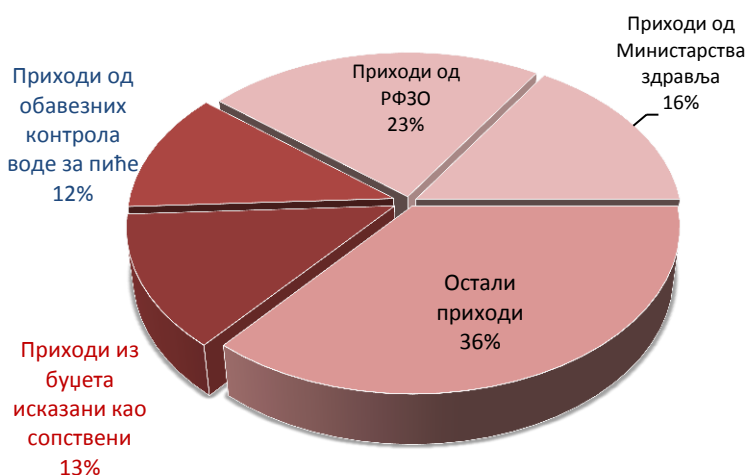
За уређење области која је била предмет ревизије дате су препоруке које су усмерене на:

- начин планирања и исказивања прихода које установа остварује из буџета,
- припрему предлога програма из области јавног здравља у циљу одређивања начина финансирања активности установе и
- коришћење јавних прихода у складу са прописима.

Резиме

Завод за јавно здравље Панчево је приходе у износу од 22,6 милиона динара остварене из буџета Републике Србије и јединица локалних самоуправе за пружање услуга јавног здравља планирао, исказао и користио као сопствене приходе

Завод за јавно здравље Панчево је средствима из буџета јединица локалне самоуправе (20,1 милиона динара) и буџета Републике Србије (2,5 милиона динара) оствареним пружањем услуга које представљају друштвену бригу за јавно здравље дао карактер сопствених прихода установе.



Средства остварена по основу финансирања друштвене бриге за јавно здравље која је општи интерес у складу са Законом о јавном здрављу и Законом о здравственој заштити Завод за јавно здравље је планирао, исказао и користио као сопствене приходе.

Завод за јавно здравље Панчево је исплатио увећање плате запосленима у износу од 21,5 милиона динара, а да претходно није утврдио учешће трошкова рада у оствареном приходу, што није у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама.

САДРЖАЈ:

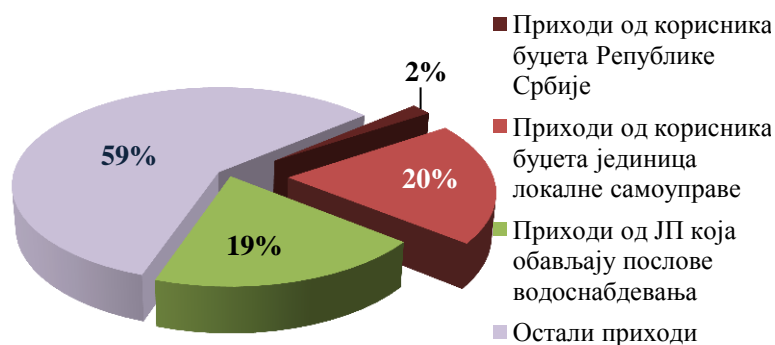
I. ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ	2
1. ЗАВОД ЗА ЈАВНО ЗДРАВЉЕ ПАНЧЕВО ЈЕ ПРИХОДЕ ОСТВАРЕНЕ ИЗ СРЕДСТАВА БУЏЕТА ПЛАНИРАО И ИСКАЗАО КАО СОПСТВЕНЕ ПРИХОДЕ	2
1.1. Завод за јавно здравље Панчево је приходе у износу од 22,6 милиона динара од услуга јавног здравља који су остварени из средстава буџета Републике Србије и јединица локалне самоуправе исказао и користио као сопствене приходе.....	2
2. ЗАВОД ЗА ЈАВНО ЗДРАВЉЕ ПАНЧЕВО НИЈЕ УТВРДИО УЧЕШЋЕ ТРОШКОВА РАДА У ОСТВАРЕНОМ ПРИХОДУ ПРЕ ИСПЛАТЕ СТИМУЛАЦИЈЕ.....	4
2.1. Завод за јавно здравље Панчево је извршио увећање плате запосленима у износу од 21,5 милиона динара а да није претходно утврдио учешће трошкова рада у оствареном приходу од услуга пружених на тржишту.....	4
3. ЗАВОД ЗА ЈАВНО ЗДРАВЉЕ ПАНЧЕВО ЈЕ УСЛУГЕ КОЈЕ НИСУ ОБУХВАЋЕНЕ ЗДРАВСТВЕНИМ ОСИГУРАЊЕМ ПРУЖИО И НАПЛАТИО ОД ОСИГУРАНИКА У СКЛАДУ СА ПРОПИСИМА	7
3.1. Завод за јавно здравље Панчево је услуге које нису обухваћене обавезним здравственим осигурањем, као и услуге пружене на лични захтев наплатио од корисника услуге, у складу са одредбама чл. 61 и 182 став 3 Закона о здравственом осигурању, као и члана 161 став 2 Закона о здравственој заштити	7
II. ПРЕПОРУКЕ	8
III. ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....	8
IV. КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	10
1. Предмет ревизије	10
2. Ревидирани период пословања.....	10
3. Информације о субјекту ревизије.....	10
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима	11
5. Критеријуми	11
6. Методологија рада	12
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији	12
V. МЕРЕ ПРЕДУЗЕТЕ У ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ	13
VI. АНЕКС УЗ ЗАКЉУЧАК БРОЈ 1	14

I. ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. Завод за јавно здравље Панчево је приходе остварене из средстава буџета планирао и исказао као сопствене приходе

1.1. Завод за јавно здравље Панчево је приходе у износу од 22,6 милиона динара од услуга јавног здравља који су остварени из средстава буџета Републике Србије и јединица локалне самоуправе исказао и користио као сопствене приходе

Завод за јавно здравље Панчево је у 2017. години исказао остварене приходе из осталих извора у износу од 104.749.000 динара.



Слика број 1: Преглед структуре исказаних прихода из осталих извора

Од укупно исказаних прихода из осталих извора 22.630.768 динара, односно 22% чине средства остварена од корисника буџета Републике Србије и јединица локалне самоуправе. Ови приходи остварени су пружањем услуга које су обухваћене мерама друштвене бригае за здравље, и то:

- анализе воде, ваздуха, земљишта и буке,
- контроле санитарно-хигијенских стандарда која се спроводи контролом здравствене исправности воде за пиће и здравствене безбедности хране.



Слика број 2: Преглед структуре остварених прихода од корисника буџета према врстама услуга (износи у милионима динара)

Средства за ове намене обезбеђена су у буџету Републике Србије и буџетима јединица локалних самоуправа, у складу са обавезама утврђеним Законом о јавном здрављу² и другим прописима³.

У свом одговору Завод за јавно здравље указује да у 2017. години нису састављени и усвојени програми друштвене бриге за јавно здравље за ниво локалних самоуправа са територије Јужнобанатског округа, на начин како то прописује Закон о јавном здрављу⁴. Завод за јавно здравље Панчево је током 2017. године наставио са применом уговора којима је, са јединицама локалне самоуправе и њиховим индиректним корисницима, уговорено обављање послова јавног здравља.

Мере предузете у поступку ревизије: Завод за јавно здравље Панчево је, поступајући у складу са чланом 22 став 1 Закона о јавном здрављу, и датом препоруком: *да обезбеди израду и достављање предлога програма из области јавног здравља јединицама локалне самоуправе на територији Јужнобанатског округа*, током новембра 2018. године доставио предлоге програма из области јавног здравља за 2019. годину јединицама локалне самоуправе са територије Јужнобанатског округа.

Законом о здравственој заштити прописано је да здравствена установа основана средствима у државној својини, између осталог, средства за рад остварује продајом услуга употребом јавних средстава чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима на основу њихове слободне воље. Ове услуге наплаћују се по ценама које утврди управни одбор здравствене установе.⁵ Приходи здравствених установа остварени на овај начин задржавају карактер сопствених прихода установе.⁶

Одредбама члана 13 и 18 Закона о здравственој заштити прописано је да се за остваривање друштвене бриге за здравље на нивоу Републике и јединице локалне самоуправе обезбеђују средства у буџету Републике Србије, аутономне покрајине, општине, односно града, у

² „Службени гласник РС“, бр. 15/16.

³ Закон о заштити од буке у животној средини („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 88/10), Закон о заштити ваздуха („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 10/13) и Закон о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12 и 101/16).

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 15/16.

⁵ Начин стицања и располагања средствима здравствених установа које се оснивају средствима у државној својини прописан је одредбама чл. 159, 160, 161, 162 и 164 Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09 – др. закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – др. закон, 93/14, 96/15, 106/15, 113/17 – др. закон и 105/17 – др. закон).

⁶ Одредбама члана 47. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 93/12) прописано је да одредбе закона којима се уређује коришћење и расподела сопствених прихода које остваре корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање престају да важе кад се за то створе технички услови.

складу са законом.

Одредбама члана 14 и 22 Закона о јавном здрављу ближе је прописан садржај друштвене бриге за јавно здравље на нивоу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и начин финансирања посебних програма из области јавног здравља.

Одредбом члана 159 став 10 Закона о здравственој заштити прописано је да се на стицање и располагање финансијским средствима за рад здравствене установе из Плана мреже примењују прописи којима се уређује обавезно здравствено осигурање, као и прописи којима се уређује буџетски систем.

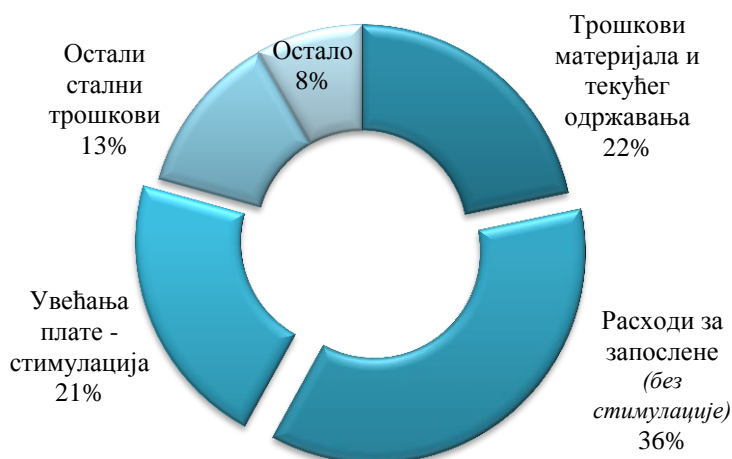
Завод за јавно здравље Панчево је планирао, евидентирао и исказао као сопствене приходе средства у износу од 22.630.768 динара остварена из буџета Републике Србије и јединица локалне самоуправе. Ова средства остварена су по основу финансирања друштвене бриге за јавно здравље која је општи интерес и немају карактер сопствених прихода установе. На овај начин Завод за јавно здравље Панчево није поступио у складу са чланом 159 став 10 Закона о здравственој заштити и чланом 47 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему.

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

2. Завод за јавно здравље Панчево није утврдио учешће трошкова рада у оствареном приходу пре исплате стимулације

2.1. Завод за јавно здравље Панчево је извршио увећање плате запосленима у износу од 21,5 милиона динара а да није претходно утврдио учешће трошкова рада у оствареном приходу од услуга пружених на тржишту

Завод за јавно здравље Панчево исказао је расходе и издатке из осталих извора у износу од 100.759.000 динара.



Слика број 3: Структура исказаних расхода и издатака из осталих извора у 2017. години

Од укупно извршених расхода и издатака из осталих извора у 2017. години 21.566.447 динара, односно 21% представљају расходи по основу исплаћених увећања плата запосленима.

Управни одбор Завода за јавно здравље Панчево донео је 2014. године одлуку да се свим запосленима увећава плата из остварених прихода којима располаже Завод за јавно здравље Панчево, зависно од оствареног суфицита. Под суфицитом, у смислу ове одлуке подразумева се остварен приход од почетка године до краја месеца за који се врши обрачун и исплата плате умањен за расходе који су у функцији остварења прихода.

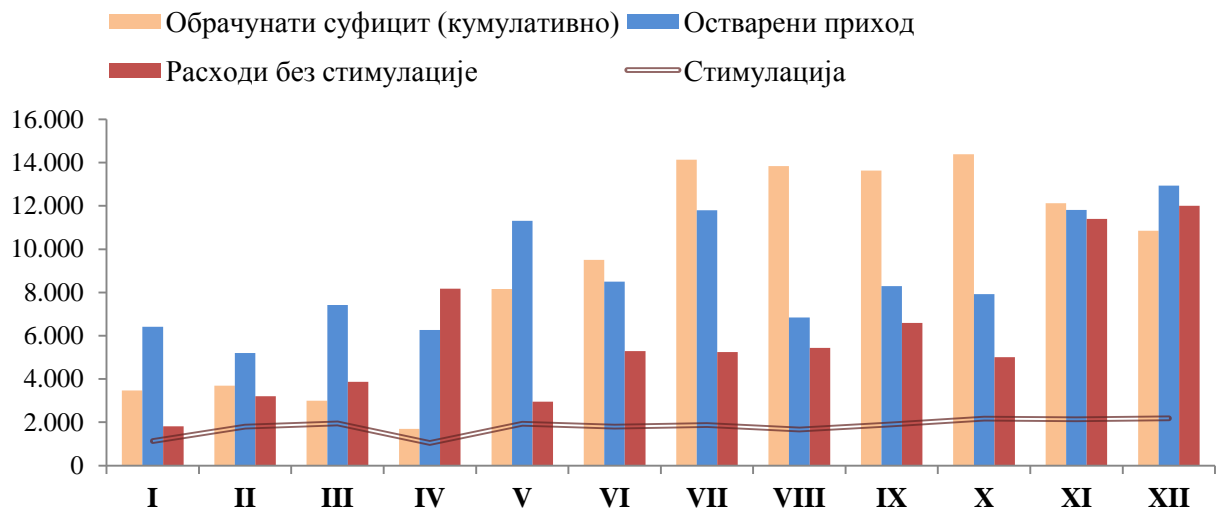
Табела број 1: Преглед утврђеног основа за увећање плате запослених према одлуци управног одбора

Износ оствареног суфицита (остварен приход од почетка године умањен за расходе који су у функцији остварења прихода)	Процент увећања плате
од 600.000 до 820.000 динара	5%
од 820.000 до 1.050.000 динара	10%
од 1.050.000 до 1.300.000 динара	15%
од 1.300.000 до 4.700.000 динара	20%
преко 4.700.000 динара	30%

Одлуком управног одбора је утврђена обавеза Одељења за економско-финансијске послове Завода за јавно здравље Панчево да на крају сваког месеца утврди приходе, расходе и резултат пословања, ради увећања плате у складу са одлуком. Такође, утврђено је и да се решењем директора плата може увећати за проценат већи од наведеног, али не више од 30%, као и за мањи проценат од наведеног у зависности од планираних трошкова.

У одељењу за економско-финансијске послове Завода за јавно здравље Панчево је месечно састављан обрачун прихода и расхода ради утврђивања резултата пословања. Као приходи од утицаја на одређивање резултата пословања ради месечног обрачуна и исплате увећања плате исказивани су остварени приходи који садрже и остварена средства из буџета по основу финансирања друштвене бриге за јавно здравље.

На основу тако састављених обрачуна и применом одлуке управног одбора у 2017. години вршено је увећање плате запосленима у износу од 20% и 30% месечно. На овај начин обрачунати су и извршени расходи за исплату увећања плате – стимулације у укупном износу од 21.566.447 динара.



Слика број 4: Преглед односа исказаног кумулативног резултата пословања за потребе одређивања процентуалног увећања плата запослених у односу на приходе из осталих извора и утрошка средстава по наменама за које су коришћени на месечном нивоу (износи у хиљадама динарима)

Одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама⁷ прописана је могућност увећања плате запосленима у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Такође, прописано је да се елементи за обрачун и исплату овако увећане плате утврђују општим актом послодавца.

Одредбом члана 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе је прописано да је здравствена установа обавезна да за сваки месец утврди приходе и расходе ради увећања плате по наведеном основу.

Завод за јавно здравље Панчево је вршио обрачун увећања плате запосленима – стимулацију и по том основу извршио расходе у износу од 21.566.447 динара, а да није утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу и обезбедио податке о оствареним приходима и извршеним расходима за период за који се врши обрачун, што није у складу са одредбом члана 12 ст. 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

⁷ „Службени гласник РС”, бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 63/06 – исправка др. закона, 116/08 - др. закони, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/ 13, 55/13, 99/14, 21/16 - др. закон.

3. Завод за јавно здравље Панчево је услуге које нису обухваћене здравственим осигурањем пружио и наплатио од осигураника у складу са прописима

3.1. Завод за јавно здравље Панчево је услуге које нису обухваћене обавезним здравственим осигурањем, као и услуге пружене на лични захтев наплатио од корисника услуге, у складу са одредбама чл. 61 и 182 став 3 Закона о здравственом осигурању, као и члана 161 став 2 Закона о здравственој заштити

Завод за јавно здравље је у 2017. години остварио приходе од пружања осигураницима услуге које се не могу финансирати из средстава обавезног здравственог осигурања у износу од 97.300 динара, што представља 0,27% од вредности пружених услуга из обавезног здравственог осигурања.

Одредбама члана 61 Закона о здравственом осигурању прописано је да услуге које нису утврђене као право из обавезног осигурања плаћа осигурано лице из својих средстава, по ценама које утврђује давалац здравствене услуге. Одредбом члана 161 став 2 Закона о здравственој заштити прописано је да се здравствене услуге које здравствена установа пружа грађанима на њихов захтев, као и здравствене услуге које нису обухваћене обавезним здравственим осигурањем, наплаћују од грађана по ценама које утврди управни одбор здравствене установе.

За потребе пружања осталих услуга користи се и део капацитета који је намењен пружању услуга микробиологије која су уговорене са Републичким фондом за здравствено осигурање. Укупан број услуга микробиологије које је Завод за јавно здравље Панчево пружио уз наплату чини 1% од броја услуга пружених за потребе осигураника Републичког фонда за здравствено осигурање.

Чланом 182 став 3 Закона о здравственом осигурању прописано је да су даваоци здравствених услуга из Плана мреже дужни да приоритетно закључе уговор за ангажовање расположивих капацитета у погледу простора, опреме и кадрова, односно да приоритетно извршавају уговорне обавезе према Републичком фонду, у односу на друга правна и физичка лица са којима имају закључене уговоре о пружању здравствених услуга.

Због непостојања одговарајуће евиденције о времену пружања услуга и чекања осигураника Републичког фонда за здравствено осигурање на пружање здравствене услуге, нисмо у могућности да прибавимо довољно адекватних ревизијских доказа о повреди члана 182 став 3 Закона о здравственом осигурању, али закључујемо да ефекти по овом питању нису материјалне природе.

Скретање пажње:

Законом о здравственој заштити и Законом о јавном здрављу утврђено је искључиво право института/завода за јавно здравље за обављање послова праћења и контроле квалитета и здравствене исправности воде за пиће и процену утицаја њеног загађења на здравље становништва. Завод за јавно здравље Панчево услуге контроле квалитета и здравствене исправности воде за пиће и процену утицаја њеног загађења на здравље становништва није уговорио на основу програма које доноси и финансира јединица локалне самоуправе са територије округа за који је основан, већ је за пружање ових услуга закључио уговоре са јавним предузећима која обављају послове водоснабдевања.

Потребно је да јединице локалне самоуправе пружање ових услуга уговарају кроз финансирање програма јавног здравља којима је утврђена намена средстава, у складу са Законом о јавном здрављу и Законом о здравственој заштити (*деталније описано у поглављу VI. Анекс уз закључак број 1*).

II. ПРЕПОРУКЕ

Препорука број 1:

Препоручује се одговорним лицима Завода за јавно здравље Панчево да средства из буџета која су намењена финансирању услуга које представљају друштвену бригу за јавно здравље, планирају, евидентирају и са њима располажу у складу са Законом о здравственој заштити и Законом о буџетском систему (*закључак број 1, налаз број 1.1*).

Препорука број 2:

Препоручује се одговорним лицима Завода за јавно здравље Панчево да предузму мере којима ће обезбедити да се на основу структуре цене услуга и наплаћених прихода по том основу, за сваки месец утврде приходи, расходи и учешће трошкова рада у оствареном приходу, као и да се плате увећавају сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, у складу са чланом 12. Закона о платама у државним органима и јавним службама (*закључак број 2, налаз број 2.1*).

III. ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Завод за јавно здравље Панчево је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откритих неправилности (Одазивни извештај)⁸ 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 и
- 3) приказивање мера исправљања.

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

⁸ Образац одазивног извештаја доступан је на интернет страници:
http://www.dri.rs/upload/documents/Opsti_dokumenti/odazivni_izvestaj.docx

Завод за јавно здравље Панчево мора у Одазивном извештају исказати да је предузео мере исправљања на отклањању откривених неправилности, односно свих налаза датих у Извештају о ревизији правилности пословања у делу остваривања прихода од употребе јавних средстава за услуге које нису обухваћене уговором са Републичким фондом за здравствено осигурање који могу да садрже и препоруке за њихово отклањање, осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије.

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 провера веродостојности 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 субјект ревизије у чијем су пословању биле откривене неправилности, не поднесе у прописаном року Државној ревизорској институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

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

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

IV. КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу члана 9 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2018. годину и Закључка број 400-416/2018-05 од 6. фебруара 2018. године.

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Завода за јавно здравље Панчево у 2017. години у делу који се односи на остваривање прихода од употребе јавних средстава за услуге које нису обухваћене уговором са Републичким фондом за здравствено осигурање.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. 1. 2017. до 31. 12. 2017. године.

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Завод за јавно здравље Панчево

Седиште и адреса: Панчево, Вука Караџића 8⁹

Матични број: 08259330

ПИБ: 102002701

Делатност: Остала здравствена заштита (претежна делатност), специјалистичка медицинска пракса, техничко испитивање и анализе скупљање, третман и одлагање опасног отпада, остало образовање и послови дезинфекције, дезинсекције и дератизације.

Релевантне правне чињенице везане за историјат Завода су следеће:

- Извршно веће Аутономне покрајине Војводине је својом Одлуком¹⁰ основало Завод за јавно здравље Панчево за обављање здравствене делатности у области јавног здравља за територију града Панчева, града Вршца и општина Алибунар, Бела Црква, Ковачица, Ковин, Опово и Пландиште;
- Установа је уписана у судски регистар Привредног суда у Панчеву, под регистарским улошком број 5-146.

Законом о здравственој заштити прописано је да је завод за јавно здравље здравствена установа која обавља социјално-медицинску, хигијенско-еколошку, епидемиолошку и микробиолошку здравствену делатност. Законом о јавном здрављу прописано је да су институти и заводи за јавно здравље носиоци активности у областима деловања јавног здравља и да исти планирају, спроводе, прате и евалуирају активности јавног здравља, координирају, усклађују и стручно повезују рад учесника у систему јавног здравља за територију за коју су основани.

Завод за јавно здравље Панчево основан је за обављање здравствене делатности у области јавног здравља за територију Јужнобанатског округа.

Статутом установе утврђено је да Завод за јавно здравље Панчево пружа превентивне и дијагностичке услуге из области социјалне медицине са организацијом здравствене службе, здравственог васпитања, здравствене статистике, информатике и економике у здравству, епидемиологије са дезинфекцијом, дезинсекцијом и дератизацијом,

⁹ Завод за јавно здравље Панчево је због реновирања просторија Опште болнице Панчево привремено смештен на локацијама: Вука Караџића број 8 и 6. октобра број 9.

¹⁰ Одлука Извршног већа Аутономне Покрајине Војводине објављена у „Службеном листу АПВ“, број 9 од 30. јуна 2006. године

микробиологије, паразитологије и вирусологије, хигијене са заштитом животне средине, комуналне хигијене, школске хигијене и хигијене исхране, санитарне хемије и токсиколошке хемије.

У складу са прописима о унутрашњој организацији здравствених установа у Заводу за јавно здравље Панчево су образоване следеће организационе јединице:

- центар за промоцију здравља, анализу, планирање и организацију здравствене заштите, информатику и биостатистику у здравству,
- центар за контролу и превенцију болести,
- центар за хигијену и хуману екологију,
- центар за микробиологију и
- служба за правне, економско-финансијске и техничке послове.

Кадровским планом које је Министарство здравља донело за Завод за јавно здравље Панчево за 2017. годину утврђен укупан број од 112 запослених на неодређено и одређено време. У Заводу за јавно здравље Панчево је на дан 31. децембра 2017. године било укупно 104 запослена, од чега 83 на неодређено време и 21 на одређено време.

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

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

- утврђивање основа за пружање и наплату услуга у складу са Законом о здравственој заштити и Законом о здравственом осигурању,
- испитивање правилности извршавања уговора о пружању услуга у смислу поштовања предмета и цене услуга,
- правилној примени ценовника услуга које је усвојио управни одбор установе,
- планирање прихода према изворима финансирања,
- коришћење остварених прихода за намене утврђене финансијским планом и поштовање ограничења и услова за исплату увећања плате прописаног Законом о платама у државним органима и јавним службама и прописима донетим ради његове примене.

Ревизија се спроводи на нивоу установе као целине, односно свих организационих делова.

5. Критеријуми

Критеријуми на основу којих је извршено оцењивање предмета ревизије:

- 1) да ли су приходи од услуга остварени у складу са чланом 47 Закона о Изменама и допунама Закона о буџетском систему¹¹ и чл. 159, 160, 161, 162 и 164 Закона о здравственој заштити?
- 2) да ли је пружање услуге уз наплату дозвољено у складу са одредбама члана 61 Закона о здравственом осигурању?
- 3) да ли је пружање услуга уз наплату организовано уз поштовање приоритета пружања услуга у складу са одредбом члана 182 став 3 Закона о здравственом осигурању?
- 4) да ли здравствена установа средствима остварених прихода располаже у складу са одредбама члана 159 Закона о здравственој заштити и члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама?

¹¹ „Службени гласник РС”, бр. 93/12.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа који уређују пословање установе и пружање услуга ради остваривања прихода;
- инспекцијски рад који укључује преглед евиденција и документације Завода за јавно здравље Панчево која се односи на остварене приходе и њихово коришћење;
- испитивање активности и одлука одговорних лица Завода за јавно здравље Панчево у вези са остваривањем прихода од употребе јавних средстава за услуге које нису обухваћене уговором са Републичким фондом за здравствено осигурање;
- интервјуисање одговорних особа Завода за јавно здравље Панчево.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије упознали смо представнике Завода са прелиминарним налазима и закључцима ревизије и потврдили тачност чињеница.

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

V. МЕРЕ ПРЕДУЗЕТЕ У ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ

Завод за јавно здравље Панчево је, поступајући у складу са чланом 22 став 1 Закона о јавном здрављу, и датом препоруком: *да обезбеди израду и достављање предлога програма из области јавног здравља јединицама локалне самоуправе на територији Јужнобанатског округа*, током новембра 2018. године доставио предлоге програма из области јавног здравља за 2019. годину јединицама локалне самоуправе са територије Јужнобанатског округа (*веза: Налаз број 1.1*).

VI. Анекс уз закључак број 1

Завод за јавно здравље Панчево је приходе остварене из средстава буџета планирао и исказао као сопствене приходе

Завод за јавно здравље је установа која се оснива за територију више општина, односно града, као и за територију Републике Србије, у складу са Планом мреже здравствених установа који доноси Влада. Под јавним здрављем, у смислу одредаба члана 119. Закона о здравственој заштити¹² подразумева се остваривање јавног интереса стварањем услова за очување здравља становништва, односно очување животне средине, као и спречавање настанка фактора ризика за настанак болести и повреда. Одредбом члана 48. став 3. Закона о здравственој заштити прописано је да се здравствене установе које обављају делатност из области јавног здравља оснивају искључиво у државној својини. Завод за јавно здравље врши бактериолошке, серолошке, вирусолошке, хемијске и токсиколошке прегледе и испитивања у вези са производњом и прометом животних намирница, воде, ваздуха, предмета опште употребе, као и у вези са дијагностиком заразних и незаразних болести.

Области деловања јавног здравља, надлежности, планирање, спровођење активности у вези са очувањем и унапређењем здравља становништва, као и начин финансирања уређени су Законом о јавном здрављу¹³.

Законом о јавном здрављу прописано је да су институти и заводи за јавно здравље носиоци активности у областима деловања јавног здравља који планирају, спроводе, прате и евалуирају активности јавног здравља, координирају, усклађују и стручно повезују рад учесника у систему јавног здравља за територију за коју су основани. Одредбама члана 4 ст. 1 и 2 истог закона прописано је да се активности института и завода за јавно здравље спроводе путем програма у сарадњи са учесницима у систему јавног здравља.

Одредбама члана 19 Закона о јавном здрављу прописано је да се средства за деловање у области јавног здравља обезбеђују:

- 1) из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе;
- 2) од организација здравственог осигурања;
- 3) продајом услуга и производа у систему јавног здравља;
- 4) обављањем научноистраживачке и образовне делатности;
- 5) од легата, поклона, завештања и из других извора у складу са законом.

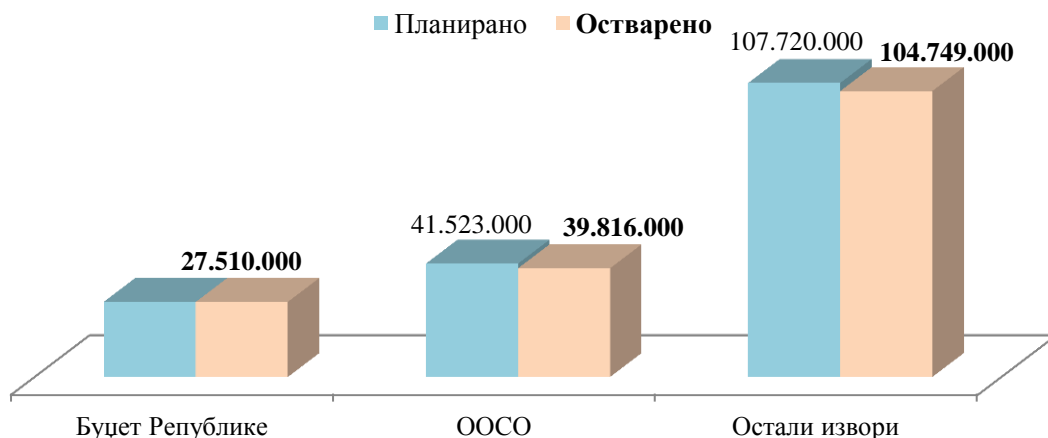
Завод за јавно здравље Панчево основан је за обављање здравствене делатности у области јавног здравља за територију Јужнобанатског округа¹⁴. Својом делатношћу покрива површину од 4248 км² која обухвата Град Панчево, Град Вршац и шест општина: Алибунар, Бела Црква, Ковачица, Ковин, Опово, и Пландиште са укупно 94 насељених места и 293.730 становника (према подацима пописа из 2011. године). Град Панчево обухвата 42% од укупног броја становника округа.

Завод за јавно здравље Панчево је у 2017. години остварио укупне приходе у износу од 172.245.000 динара.

¹² „Службени гласник РС”, бр. 107/05, 72/09 - други закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 - други закон, 93/14, 96/15 и 106/15.

¹³ „Службени гласник РС”, бр. 15/16.

¹⁴ Одлука Извршног већа Аутономне Покрајине Војводине објављена у „Службеном листу АПВ”, број 9 од 30. јуна 2006. године.



Слика број 5: Преглед односа планираних и остварених прихода и примања према изворима средстава

Друштвена брига за јавно здравље остварује се на нивоу Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и обухвата мере за обезбеђивање и спровођење активности у областима деловања јавног здравља, у оквиру посебних програма из области јавног здравља.

Табела број 2: Упоредни преглед послова јавног здравља у области животне средине и здравља становништва који представљају друштвену бригу на нивоу Републике Србије и јединице локалне самоуправе

Послови Завода	Друштвена брига на нивоу Републике Србије	Друштвена брига на нивоу аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе
праћење и анализа вода, ваздуха, земљишта и буке у насељеним местима	праћење стања животне средине	обезбеђивање услова за праћење стања животне средине
праћење и контрола квалитета и здравствене исправности воде за пиће	обезбеђивање услова за снабдевање становништва здравствено исправном водом за пиће и безбедном храном	обезбеђивање услова за снабдевање становништва здравствено исправном водом за пиће и безбедном храном
праћење и контрола здравствене исправности животних намирница и предмета опште употребе		
контрола санитарно-хигијенских стандарда		

Инструкцијом о критеријумима и мерилима за распоређивање средстава и уговарање послова од општег интереса у здравственој заштити у 2017. години за програмску активност „Подршка раду института и завода за јавно здравље“ дефинисано је да програм спроводе 24 института/завода за јавно здравље, чији рад координира Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, као референтна здравствена установа, на нивоу Републике. Средства из буџета која су одређена институтима и заводима за јавно здравље односе се на активности:

- 1) Праћење и анализа здравственог стања становништва и рада и ефеката здравствене службе;
- 2) Развој здравственог информационог система (ресурне базе података)
- 3) Праћење квалитета рада здравствених установа и организација и спровођење провере квалитета стручног рада
- 4) Координација, планирање, организација и спровођење активности промоције здравља

- 5) Превенција и контрола заразних болести укључујући и подршку националном програму имунизације (без вакцина)
- 6) Превенција и контрола водећих хроничних незаразних обољења
- 7) Праћење фактора ризика у животној средини (анализе узорака воде за пиће, површинских вода које се захватају за водоснабдевање и користе за рекреацију, вода из јавних базена, хране и предмета опште употребе, ваздуха и отпадних вода из индустријских објеката које су извршили институти/заводи за јавно здравље чине изворе података о факторима ризика)
- 8) Микробиологија јавног здравља
- 9) Организација спремности за кризне и ванредне ситуације: епидемије, екстремни климатски догађаји и друге несреће и катастрофе

Законом о јавном здрављу је прописано да аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе доноси и финансира посебне програме из области јавног здравља за своју територију. Ови програми сачињавају се у сарадњи са институтима и заводима за јавно здравље и исте према одредбама члана 22 став 2 Закона о јавном здрављу спроводе институти и заводи самостално или у сарадњи са другим учесницима, а координирају институти и заводи за јавно здравље за територију за коју су основани.

Ови програми, између осталог, обухватају:

- 1) контролу квалитета животне средине;
- 2) контролу здравствене исправности воде за пиће;
- 3) контролу здравствене безбедности хране;
- 4) контролу организоване исхране специфичних категорија становништва (предшколске и школске деце, студената, социјално-материјално угрожених, болничке исхране, исхране у домовима за старе и др.).

Завод за јавно здравље Панчево је у 2017. години исказао остварене приходе и примања из осталих извора у износу од 104.749.000 динара.

Приходе по основу пружања услуга за које је Законом о јавном здрављу прописано да се финансирају из средстава буџета јединица локалне самоуправе Завод за јавно здравље Панчево је остварио од:

- корисника буџета Републике Србије
- корисника буџета локалне самоуправе
- корисника средстава организација обавезног социјалног осигурања
- јавних предузећа основаних за обављање послова водоснабдевања.

Табела број 3: Преглед остварених прихода за послове јавног здравља од општег интереса према уплатиоцу прихода

Редни број	Врсте услуга	Уплатилац прихода		
		Корисник буџета јединице локалне власти	Корисник буџета Републике Србије	Јавно предузеће које обавља послове водоснабдевања
1.	Системско мерење буке	4.511.522		
2.	Мерење и праћење квалитета ваздуха	7.494.975	2.476.063	
3.	Мониторинг полена	606.525		
4.	Испитивање квалитета подземних и површинских вода	1.989.220		
5.	Анализе воде за пиће	2.006.102		20.350.665
6.	Јавно-здравствена контрола	3.546.361		
Свега:		19.548.180	2.476.063	20.350.665

Средства за ове намене обезбеђена су у буџету Републике Србије и буџетима јединица локалних самоуправа, у складу са обавезама утврђеним Законом о јавном здрављу¹⁵ и другим прописима¹⁶. Завод за јавно здравље Панчево је ове приходе остварио на основу закључених уговора са државним органима и носиоцима активности у јединицама локалне самоуправе. Услуге су пружене по ценама које је утврдио управни одбор установе и у складу са уговорима. Уговорима је уређено да се средства по овом основу уплаћују на рачун сопствених прихода установе.

Одговор субјекта: У свом одговору Завод за јавно здравље указује да у 2017. години нису састављени и усвојени програми друштвене бриге за јавно здравље за ниво локалних самоуправа са територије Јужнобанатског округа, на начин како то прописује Закон о јавном здрављу¹⁷. Завод за јавно здравље Панчево је током 2017. године наставио са применом уговора којима је, са јединицама локалне самоуправе и њиховим индиректним корисницима, уговорено обављање послова јавног здравља¹⁸. Због чињенице да су ова средства остварена по основу уговора закључених у поступцима јавних набавки, односно нису унапред утврђена као годишњи износ накнаде заводу за јавно здравље, Завод за јавно здравље Панчево је овако остварене приходе сматрао сопственим приходима и на тај начин о њима извештавао и са њима располагао. Овакав начин планирања, исказивања и коришћења у установи постоји од промене начина уговарања послова јавног здравља на нивоу јединица локалне самоуправе.

Мере предузете у поступку ревизије: Завод за јавно здравље Панчево је, поступајући у складу са чланом 22 став 1 Закона о јавном здрављу, и датом препоруком: *да обезбеди израду и достављање предлога програма из области јавног здравља јединицама локалне самоуправе на територији Јужнобанатског округа*, током новембра 2018. године доставио предлоге програма из области јавног здравља за 2019. годину јединицама локалне самоуправе са територије Јужнобанатског округа.

Одредбама члана 13. и 18. Закона о здравственој заштити прописано је да се за остваривање друштвене бриге за здравље на нивоу републике и јединице локалне самоуправе обезбеђују средства у буџету Републике Србије, аутономне покрајине, општине, односно града, у складу са законом. Одредбама члана 14. и 22. Закона о јавном здрављу ближе је прописан садржај друштвене бриге за јавно здравље на нивоу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и начин финансирања посебних програма из области јавног здравља.

Налаз: Завод за јавно здравље Панчево је планирао, евидентирао и исказао као сопствене приходе средства у износу од 22.630.768 динара остварена из буџета Републике Србије и јединица локалне самоуправе. Ова средства остварена су по основу финансирања друштвене бриге за јавно здравље из буџета која је општи интерес и немају карактер сопствених прихода установе. На овај начин Завод за јавно здравље Панчево није поступио у складу са чланом 159 став 10 Закона о здравственој заштити и чланом 47 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему.

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Завода за јавно здравље Панчево да средства из буџета која су намењена финансирању услуга које представљају друштвену бригу за јавно здравље и које се финансирају из буџета, планирају, евидентирају и њима располажу у складу са Законом о здравственој заштити и Законом о буџетском систему.

¹⁵ „Службени гласник РС”, бр. 15/16.

¹⁶ Закон о заштити од буке у животној средини („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 88/10), Закон о заштити ваздуха („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 10/13) и Закон о водама („Службени гласник РС”, бр. 30/10, 93/12 и 101/16).

¹⁷ „Службени гласник РС”, бр. 15/16.

¹⁸ „Службени гласник РС”, бр. 15/16.

Систематско испитивање здравствене исправности воде за пиће утврђено је као општи интерес у здравственој заштити за који се средства, у складу са одредбама члана 13 и 18 Закона о здравственој заштити, обезбеђују:

- у буџету Републике Србије, за праћење стања и
- у буџету аутономне покрајине, града, општине, усвајањем и финансирањем програма за обезбеђивање услова за снабдевање становништва здравствено исправном водом за пиће.

Законом о здравственој заштити и Законом о јавном здрављу утврђено је искључиво право института/завода за јавно здравље за обављање послова праћење и контроле квалитета и здравствене исправности воде за пиће и процену утицаја њеног загађења на здравље становништва. Законом о јавном здрављу прописано је да програме из области јавног здравља за територију аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе предлажу заводи за јавно здравље основани за ту територију и спроводе их самостално или са другим учесницима.

Законом о комуналним делатностима¹⁹ прописано је да су комуналне делатности делатности од општег интереса, да је снабдевање водом за пиће комунална делатност и да комуналну делатност могу обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект. Законом о водама прописано је да је јавно предузеће које обавља послове снабдевања водом дужно да предузима мере за обезбеђење здравствене исправности воде за пиће. Такође, уређено је да лабораторијске анализе на здравствену исправност воде за пиће врше овлашћене здравствене установе.

Преглед воде за пиће у јавним водоводима врши се систематски, у једнаким временским размацима, који су прописани Правилником о дезинфекцији и прегледу воде за пиће²⁰. Хигијенска исправност воде за пиће утврђује се основним и периодичним прегледом (*одређивање органолептичких и других особина и лабораторијска анализа ради утврђивања њене хигијенске исправности у прописаним временским размацима*).²¹

Законом о јавном здрављу прописано је да програме из области јавног здравља доноси и финансира јединица локалне самоуправе, као део друштвене бриге за јавно здравље. Законом је прописано да ове програме предлажу заводи за јавно здравље основани за ту територију и спроводе их самостално или са другим учесницима. Ови програми, између осталог, обухватају праћење и контролу квалитета и здравствене исправности воде за пиће и процену утицаја њеног загађења на здравље становништва.

Завод за јавно здравље Панчево је за пружање услуга анализа у циљу утврђивања хигијенске исправности воде за пиће закључио уговоре са 18 јавних предузећа која обављају послове водоснабдевања. У току 2017. године по овом основу од јавних предузећа остварени су приходи у износу од 20.350.666 динара.

Јавна предузећа која обављају послове водоснабдевања на територији Јужнобанатског округа су услуге испитивања хигијенске исправности воде за пиће уговорили са Заводом за јавно здравље Панчево закључивањем уговора у поступцима јавне набавке.

¹⁹ „Службени гласник РС”, бр. 88/11 и 104/16.

²⁰ „Службени гласник РС”, бр. 60/81.

²¹ Правилник о хигијенској исправности воде за пиће („Службени лист СРЈ”, бр. 42/98 и 44/99).

Одредбама члана 7 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да наручиоци не примењују одредбе овог закона на набавке од лица или организација које се сматрају наручиоцем и који су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке.²²

Законом о здравственој заштити и Законом о јавном здрављу утврђено је искључиво право института/завода за јавно здравље за обављање послова праћење и контроле квалитета и здравствене исправности воде за пиће и процену утицаја њеног загађења на здравље становништва. Завод за јавно здравље Панчево услуге контроле квалитета и здравствене исправности воде за пиће и процену утицаја њеног загађења на здравље становништва није уговорио на основу програма које доноси и финансира јединица локалне самоуправе са територије округа за који је основан, већ је за пружање ових услуга закључио уговоре са јавним предузећима која обављају послове водоснабдевања.

Потребно је да јединице локалне самоуправе пружање ових услуга уговарају кроз финансирање програма јавног здравља којима је утврђена намена средстава, у складу са Законом о јавном здрављу и Законом о здравственој заштити.

²² Постојање искључивог права института/завода за јавно здравље за обављање ових послова на територији општина за коју су основан потврђено је мишљењем Министарства финансија, бр. 011-00-00574/2016-26 од 19. 7. 2016. године.