

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



Број: 400-417/2018-05/8

Београд, 3. децембар 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.*

## 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?

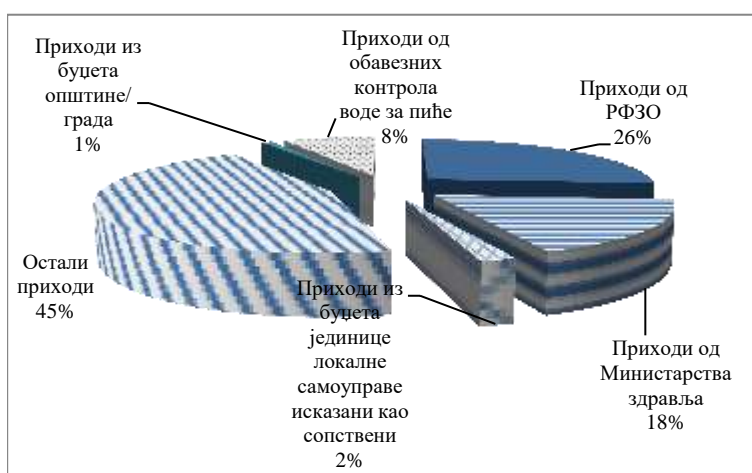
За уређење области која је била предмет ревизије дате су две препоруке које су усмерене на:

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

## Резиме

**Завод за јавно здравље Пожаревац<sup>1</sup> је приходе у износу од 4,1 милиона динара остварене од јединица локалне самоуправе за пружање услуга јавног здравља планирао, исказао и користио као сопствене приходе**

Завод за јавно здравље Пожаревац је пренетим средствима за финансирање друштвене бригае за јавно здравље из буџета јединица локалне самоуправе (4,1 милиона динара) дао карактер сопствених прихода установе.



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

Завод за јавно здравље Пожаревац је исплатио увећање плате запосленима у износу од 19,5 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.

Завод за јавно здравље Пожаревац је користио остварене приходе у износу од 16,1 милиона динара за исплате запосленима у једнаким месечним износима.

<sup>1</sup> Слика је преузета са сајта <http://www.zzjzpo.rs>

## **САДРЖАЈ:**

<b>I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ .....</b>	<b>2</b>
<b>1. ЗАВОД ЗА ЈАВНО ЗДРАВЉЕ ПОЖАРЕВАЦ ЈЕ ПРИХОДЕ ОСТВАРЕНЕ ИЗ СРЕДСТАВА БУЏЕТА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПЛАНИРАО И ИСКАЗАО КАО СОПСТВЕНЕ ПРИХОДЕ .....</b>	<b>2</b>
1.1. Завод за јавно здравље Пожаревац је приходе у износу од 4.1 милиона динара од услуга из области јавног здравља који су остварени из средстава буџета јединица локалне самоуправе исказао и користио као сопствене приходе.....	2
<b>2. ЗАВОД ЗА ЈАВНО ЗДРАВЉЕ ПОЖАРЕВАЦ НИЈЕ УТВРДИО УЧЕШЋЕ ТРОШКОВА РАДА У ОСТВАРЕНОМ ПРИХОДУ ПРЕ ИСПЛАТЕ СТИМУЛАЦИЈЕ И ВРШИО ЈЕ ИСПЛАТЕ ЗАПОСЛЕНИМА У ЈЕДНАКИМ МЕСЕЧНИМ ИЗНОСИМА .....</b>	<b>4</b>
2.1. Завод за јавно здравље Пожаревац је извршио увећање плате запосленима у износу од 19,7 милиона динара, да није претходно утврдио учешће трошкова рада у оствареном приходу од услуга пружених на тржишту.....	4
2.2. Завод за јавно здравље Пожаревац је остварене сопствене приходе у износу од 16,1 милиона динара користио за исплате запосленима у једнаким месечним износима .....	5
<b>3. ЗАВОД ЗА ЈАВНО ЗДРАВЉЕ ПОЖАРЕВАЦ ЈЕ УСЛУГЕ КОЈЕ НИСУ ОБУХВАЋЕНЕ ЗДРАВСТВЕНИМ ОСИГУРАЊЕМ ПРУЖИО И НАПЛАТИО ОД ОСИГУРАНИКА У СКЛАДУ СА ПРОПИСИМА .....</b>	<b>6</b>
3.1. Завод за јавно здравље Пожаревац 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 .....	6
<b>II ПРЕПОРУКЕ .....</b>	<b>7</b>
1. Захтев за достављање одазивног извештаја.....	8
<b>III КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ .....</b>	<b>10</b>
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 .....	12
6. Методологија рада .....	12
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији.....	12
<b>АНЕКС УЗ ЗАКЉУЧАК БРОЈ 1.....</b>	<b>13</b>

## I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

**1. Завод за јавно здравље Пожаревац је приходе остварене из средстава буџета јединица локалне самоуправе планирао и исказао као сопствене приходе**

**1.1. Завод за јавно здравље Пожаревац је приходе у износу од 4.1 милиона динара од услуга из области јавног здравља који су остварени из средстава буџета јединица локалне самоуправе исказао и користио као сопствене приходе**

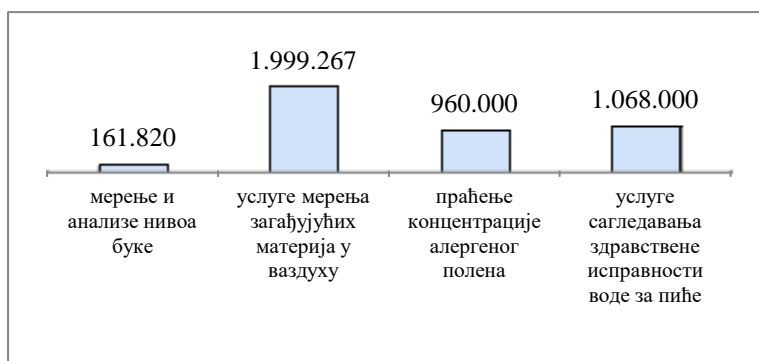
Завод за јавно здравље Пожаревац је у 2017. години исказао остварене приходе из осталих извора у износу од 111.313.000 динара.

*Преглед исказаних прихода из осталих извора према изворима финансирања корисника услуга*



Од укупно исказаних прихода из осталих извора 4.189.087 динара, односно 4%, чине средства остварена од јединица локалне самоуправе. Ови приходи остварени су пружањем услуга које су обухваћене мерама друштвене бриге за здравље и то: анализе воде, ваздуха, буке и полена.

*Преглед структуре остварених прихода од јединица локалне самоуправе према врстама услуга (износи у динарима)*



Средства за ове намене обезбеђена су у буџету Републике Србије и буџетима јединица локалних самоуправа, у складу са обавезама утврђеним Законом о јавном здрављу<sup>2</sup>

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, број 15/2016.

и другим прописима<sup>3</sup>. Завод за јавно здравље Пожаревац је ове приходе, остварио на основу закључених уговора са носиоцима активности у јединицама локалне самоуправе. Услуге су пружене по ценама које је утврдио Управни одбор установе. Уговорима је уређено да се средства по овом основу уплаћују на рачун сопствених прихода установе.

Локална самоуправа је за услуге мерења и анализе нивоа буке у Пожаревцу и Костолцу, услуге мерења загађујућих материја у ваздуху у Пожаревцу, праћења концентрације алергеног полена и сагледавања здравствене исправности воде за пиће спроводила поступке јавних набавки, иако су били испуњени услови за изузеће од примене поступка јавне набавке сагласно одредбама члана 7 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама којима је прописано да одредбе овог закона наручиоци не примењују на набавке од лица или организација које се у смислу овог закона сматрају наручиоцем и које су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке.

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.<sup>4</sup> Приходи здравствених установа остварени на овај начин задржавају карактер сопствених прихода установе.<sup>5</sup>

Одредбама чл. 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 чл. 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

---

<sup>3</sup> Закон о заштити од буке у животној средини („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010), Закон о заштити ваздуха („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 10/2013) и Закон о водама

<sup>4</sup> 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 здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 109/2005 - испр., 57/2011, 110/2012 - одлука УС, 119/2012, 99/2014, 123/2014, 126/2014 - одлука УС, 106/2015 и 10/2016 - др. закон).

<sup>5</sup> Одредбама члана 47 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 93/2012) 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.

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 Пожаревац је планирао, евидентирао и исказао као сопствене приходе пренета средства у износу од 4.189.087 динара из буџета 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 Пожаревац 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 (*преорука број 1*).

---

**2. Завод за јавно здравље Пожаревац није утврдио учешће трошкова рада у оствареном приходу пре исплате стимулације и вршио је исплате запосленима у једнаким месечним износима**

**2.1. Завод за јавно здравље Пожаревац је извршио увећање плате запосленима у износу од 19,7 милиона динара, да није претходно утврдио учешће трошкова рада у оствареном приходу од услуга пружених на тржишту**

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.

Управни одбор Завода за јавно здравље Пожаревац је усвојио ценовнике здравствених услуга које се наплаћују. За утврђивање цена ових услуга нису утврђени елементи цена коштања.

Одредбама члана 12 ст. 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама<sup>6</sup> прописано је да се за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање који остварују сопствене приходе пружањем других услуга у складу са законом, плате могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, као и 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

---

<sup>6</sup> „Службени гласник РС“ бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 116/08 - др. закони, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13, 99/14 и 21/16 - др. закон.



прописано да је здравствена установа обавезна да за сваки месец утврди приходе и расходе ради увећања плате по наведеном основу.

Правилником о раду Завода за јавно здравље Пожаревац уређено је да се плата запосленог по основу радне успешности може увећати до 30% из прихода које послодавац оствари на тржишту.

Завод за јавно здравље Пожаревац је вршио увећање плате запосленима (стимулацију) и по том основу извршио расходе у износу од 19.756.493 динара, а да није:

- утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу,
- за сваки месец 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.

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

---

## **2.2. Завод за јавно здравље Пожаревац је остварене сопствене приходе у износу од 16,1 милиона динара користио за исплате запосленима у једнаким месечним износима**

Одредбама члана 159 став 5 Закона о здравственој заштити је прописано да преузете обавезе здравствене установе из Плана мреже чији је износ већи од износа средстава предвиђених финансијским планом или које су настале у супротности са законом, другим прописима или у супротности са уговором закљученим са организацијом обавезног здравственог осигурања, не могу се извршавати на терет средстава обавезног здравственог осигурања, односно на терет других средстава здравствене установе предвиђених финансијским планом.

Одредбама члана 16 став 1 Закона о буџету Републике Србије за 2017. годину је прописано да се у буџетској 2017. години неће вршити обрачун и исплата божићних, годишњих и других врста награда и бонуса предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима и другим актима, за директне и индиректне кориснике буџетских средстава Републике Србије, буџета локалне власти и кориснике средстава организација за обавезно социјално осигурање, осим јубиларних награда за запослене који то право стичу у 2017. години.

Ставом 2 истог члана прописано је да се у 2017. години не



могу исплаћивати запосленима код корисника буџетских средстава награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса (исплате у једнаким месечним износима за све запослене и сл.).

Директор Завода за јавно здравље Пожаревац је у току 2017. године доносио Одлуке о исплати примања у једнаким месечним износима свим запосленима. На тај начин је преузео обавезе и извршио расходе у износу 16.149.020 динара, што није у складу са одредбом члана 159 став 5 Закона о здравственој заштити.

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

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

#### **3.1. Завод за јавно здравље Пожаревац 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 Пожаревац је у 2017. години остварио приходе од пружања осигураницима услуге које се не могу финансирати из средстава обавезног здравственог осигурања у износу од 270.666 динара, што представља 0,51% 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 Пожаревац пружио уз наплату чини 0,3% 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 за здравствено осигурање, 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 процене утицаја њеног загађења на здравље становништва. Завод за јавно здравље Пожаревац услуге контролу 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 ове услуге локална самоуправа спроводила поступке јавних набавки.

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 здравственом осигурању (*деталније описано у анексу уз закључак број 1. овог извештаја*).

## **II ПРЕПОРУКЕ**

### **Препорука број 1:**

Препоручује се одговорним лицима Завода за јавно здравље Пожаревац 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 Пожаревац да предузму мере којима ће обезбедити да се на основу структуре цене коштања услуга и наплаћених прихода по том основу, за сваки месец утврде приходи и расходи ради увећања плате у складу са чланом 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама (*закључак број 2, налаз број 2.1.*).

### **Препорука број 3:**

Препоручује се Директору Завода за јавно здравље Пожаревац да предузме мере и активности како би исплату других примања вршио у складу са важећим законским прописима (*закључак број 3, налаз број 2.2.*).

### **Препорука број 4:**

Препоручује се одговорним лицима Завода за јавно здравље Пожаревац да обезбеде израду и достављање предлога програма из области јавног здравља јединицама локалне самоуправе на територији Браничевског и Подунавског управног округа, ради усвајања посебних програма из области јавног здравља у складу са Законом о јавном здрављу (*анекс уз закључак број 1.*).

#### **1. Захтев за достављање одазивног извештаја**

Завод за јавно здравље Пожаревац је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан 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 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.

Завод за јавно здравље Пожаревац у одазивном извештају треба да искаже мере исправљања по основу откривених неправилности, односно свих налаза датих у Извештају о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања који садрже и препоруке за њихово отклањање, осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани 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. 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 став 7 – 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

---

**Др Душко Пејовић**  
**Генерални државни ревизор**  
**Државна ревизорска институција**  
**Макензијева 41**  
**11000 Београд, Србија**  
**3. децембар 2018. године**

### **III 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 - 417/2018-05 од 06. фебруара 2018. године.

#### **1. Предмет ревизије**

Предмет ревизије је правилност пословања Завода за јавно здравље Пожаревац 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 01. јануара до 31. децембра 2017. године.

#### **3. Информације о субјекту ревизије**

Завод за јавно здравље Пожаревац, у Пожаревцу основан је Одлуком Владе Републике Србије број: 022-3546/2006 од 15. јуна 2006. године.

Седиште Завода је у Пожаревцу, улица Јована Шербановића број 14. Даном почетка рада Завод је преузео средства, имовину, права, обавезе и запослене Завода за заштиту здравља Пожаревац, у Пожаревцу.

Чланом 4 Одлуке о оснивању Завода за јавно здравље Пожаревац утврђено је да Завод прати, процењује и анализира здравствено стање становништва и извештава надлежне органе и јавност; прати и проучава здравствене проблеме и ризике по здравље становништва; предлаже елементе здравствене политике, планове и програме са мерама и активностима намењеним очувању и унапређењу здравља становништва; врши информисање, образовање и обуку становништва за бригу о сопственом здрављу; врши процену ефикасности, доступности и квалитета здравствене заштите; планира развој стручног усавршавања здравствених радника и здравствених сарадника; подстиче развој интегрисаног здравственог информационог система; врши примењена истраживања у области јавног здравља; сарађује и развија партнерство у друштвеној заједници на идентификацији и решавању здравствених проблема становништва; обавља друге послове у складу са законом и Планом мреже здравствених установа.

Завод врши бактериолошке, серолошке, вирусолошке, хемијске и токсиколошке прегледе и испитивања у вези са производњом и прометом животних намирница, воде, ваздуха, предмета опште потребе, као и у вези са дијагностиком заразних и незаразних болести.

Завод координира, усклађује и стручно повезује рад здравствених установа из Плана мреже, за територију за коју је основан. Завод сарађује са другим здравственим установама на територији за коју је основан, као и са надлежним органима локалне самоуправе и другим установама и организацијама од значаја за унапређење јавног здравља.

Завод може обављати послове дезинфекције, дезинсекције и дератизације ако на подручју за које је основан не постоји друга здравствена установа која обавља те послове.

Чланом 119 Закона о здравственој заштити прописано је да Завод за јавно здравље оснива Република а на територији аутономне покрајине - аутономна покрајина.

У члану 120 истог закона наводи се да Завод за јавно здравље:

- 1) прати, процењује и анализира здравствено стање становништва и извештава надлежне органе и јавност;
- 2) прати и проучава здравствене проблеме и ризике по здравље становништва;
- 3) предлаже елементе здравствене политике, планове и програме са мерама и активностима намењеним очувању и унапређењу здравља становништва;
- 4) врши информисање, образовање и обуку становништва за бригу о сопственом здрављу;
- 5) врши процену ефикасности, доступности и квалитета здравствене заштите;
- 6) планира развој стручног усавршавања здравствених радника и здравствених сарадника;
- 7) подстиче развој интегрисаног здравственог информационог система;
- 8) врши примењена истраживања у области јавног здравља;
- 9) сарађује и развија партнерство у друштвеној заједници на идентификацији и решавању здравствених проблема становништва;
- 10) обавља друге послове, у складу са законом.

Чланом 121 Закона о здравственој заштити прописано је да је Завод за јавно здравље здравствена установа која обавља социјално - медицинску, хигијенско - еколошку, епидемиолошку и микробиолошку здравствену делатност.

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.

Завод за јавно здравље координира, усклађује и стручно повезује рад здравствених установа из Плана мреже, за територију за коју је основан.

Завод за јавно здравље сарађује са другим здравственим установама на територији за коју је основан, као и са надлежним органима локалне самоуправе и другим установама и организацијама од значаја за унапређење јавног здравља.

#### **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 и расхода 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:

- да ли су приходи од услуга остварени у складу са чланом 47(с3) Закона о буџетском систему и чл. 159, 160, 161, 162 и 164 Закона о здравственој заштити?
- да ли је наплаћена услуга чије је пружање уз наплату дозвољено у складу са чланом 61 Закона о здравственом осигурању?
- да ли су услуге уз наплату пружене уз поштовање приоритета пружања услуга у складу са чланом 182 став 3 Закона о здравственом осигурању?
- да ли здравствена установа средствима остварених прихода располаже у складу са чл. 54 и 58 Закона о буџетском систему, чланом 159 Закона о здравственој заштити и чланом 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама?

## **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 која се односи на остварене приходе и њихово коришћење;
- испитивање активности и одлука одговорних лица Завода 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.

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 ISSAI 100 „Фундаментални принципи ревизије јавног сектора“ ISSAI 400 „Фундаментални принципи ревизије правилности пословања“ и ISSAI 4000 „Стандард за ревизију правилности пословања“.



## **АНЕКС УЗ ЗАКЉУЧАК БРОЈ 1.**

### **Завод за јавно здравље Пожаревац је приходе остварене из средстава буџета јединица локалне самоуправе планирао и исказао као сопствене приходе**

Завод за јавно здравље је установа која се оснива за територију више општина, односно градова, 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 заштити<sup>7</sup> 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 здрављу<sup>8</sup>.

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.

Одредбом 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 Пожаревац основан је за обављање здравствене делатности у области јавног здравља за територију Браничевског и Подунавског управног округа и обухвата Град Пожаревац са градском општином Костолац, девет општина (Велико Градиште, Голубац, Жабари, Жагубица, Кучево, Мало Црниће, Петровац на Млави, Велико Плану, Смедеревску Паланку) и Град Смедерево.

<sup>7</sup> „Службени гласник РС“, број 107/2005, 72/2009 - други закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 - други закон, 93/2014, 96/2015 и 106/2015.

<sup>8</sup> „Службени гласник РС“, број 15/2016.

Завод за јавно здравље Пожаревац је у 2017. години остварио укупне приходе у износу од 201.618.000 динара.

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.

*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 и 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 Пожаревац је у 2017. години исказао остварене приходе и примања из осталих извора у износу од 111.313.000 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 Пожаревац је остварио од:

- 1) корисника буџета Републике Србије;
- 2) корисника буџета локалне самоуправе;
- 3) јавних предузећа основаних за обављање послова водоснабдевања.

Преглед остварених прихода за послове јавног здравља од општег интереса према уплатиоцу прихода

Редни број	Врсте услуга	Уплатилац прихода		
		Корисник буџета Републике Србије	Корисник буџета јединице локалне власти	Јавно предузеће које обавља послове водоснабдевања
1.	Услуге мерења и анализе нивоа буке у Пожаревцу и Костолцу		161.820	
2.	Услуге мерења загађујућих материја у ваздуху у Пожаревцу	1.777.048	1.999.267	
3.	Праћење концентрације алергеног полена		960.000	
4.	Сагледавање здравствене исправности воде за пиће		1.068.000	
5.	Анализе воде за пиће			15.622.089
	<b>Свега:</b>	<b>1.777.048<sup>9</sup></b>	<b>4.189.087</b>	<b>15.622.089</b>

<sup>9</sup> Исказано на конту 7911114

Средства за ове намене обезбеђена су у буџету Републике Србије и буџетима јединица локалних самоуправа, у складу са обавезама утврђеним Законом о јавном здрављу<sup>10</sup> и другим прописима<sup>11</sup>. Завод за јавно здравље Пожаревац је ове приходе остварио на основу закључених уговора са 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.

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 Пожаревац је планирао, евидентирао и исказао као сопствене приходе пренета средства у износу од 4.189.087 динара из буџета 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 Пожаревац 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 Пожаревац 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.

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 утврђено је да 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 делатностима<sup>12</sup> 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

<sup>10</sup> „Службени гласник РС“, број 15/2016.

<sup>11</sup> Закон о заштити од буке у животној средини („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 88/2010), Закон о заштити ваздуха („Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 10/2013) и Закон о водама

<sup>12</sup> „Службени гласник РС“, бр. 88/2011 и 104/2016.

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 пиће<sup>13</sup>. 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).<sup>14</sup>

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 Пожаревац је за пружање услуга анализа у циљу утврђивања хигијенске исправности воде за пиће закључио 30 уговора са јавним предузећима која обављају послове водоснабдевања на територији за коју је основан. У току 2017. године по овом основу од јавних предузећа остварени су приходи у износу од 15.622.089 динара.

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

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.<sup>15</sup>

**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 Пожаревац 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 ове услуге локална самоуправа спроводила поступке јавних набавки.

Потребно је да јединице локалне самоуправе пружање ових услуга уговарају кроз финансирање програма јавног здравља којима је утврђена намена средстава.

**Препорука број 4:** Препоручује се одговорним лицима Завода за јавно здравље Пожаревац да обезбеде израду и достављање предлога програма из области јавног здравља јединицама локалне самоуправе на територији Браничевског и Подунавског управног округа, у складу са одредбама Закона о јавном здрављу.

<sup>13</sup> „Службени гласник РС“, број 60/81.

<sup>14</sup> Правилник о хигијенској исправности воде за пиће („Службени лист СРЈ“, 42/98 и 44/99).

<sup>15</sup> 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.