

**Извештај о ревизији правилности пословања Опште  
болнице „Др Алекса Савић“ Прокупље  
за 2018. годину у делу који се односи на:**

- увођење скраћеног радног времена за послове на радним местима са повећаним ризиком
- набавку obroka и намирница намењених за исхрану болесника у стационарним здравственим установама
- обрачун и исплату накнаде за рад члановима управног и надзорног одбора



Број: 400-117/2019-05/8

Београд, 18. новембар 2019. године

*Извештај о ревизији правилности пословања Опште болнице „Др Алекса Савић“ Прокупље за 2018. годину у делу који се односи на: увођење скраћеног радног времена за послове на радним местима са повећаним ризиком, набавку оброка и намирница намењених за исхрану болесника у стационарним здравственим установама и обрачун и исплату накнаде за рад члановима управног и надзорног одбора*

---

## **Мисија**

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

## Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности одређене су на основу резултата до сада спроведених ревизија финансијских извештаја и правилности пословања здравствених установа у периоду 2013–2017 године. У до сада спроведеним ревизијама утврђене су значајне неправилности које су у вези са:

- утврђивањем права на скраћено радно време, организацију рада и остваривање права по основу скраћеног радног времена;
- планирањем, спровођењем и праћењем јавних набавки оброка и намирница за исхрану болесника (утврђивање процењене вредности, утврђивање дискриминаторских услова у конкурсној документацији, набавке по ценама већим од уговорених), што указује на слабости и одсуство интерних контрола у скоро свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци;
- обрачуном и исплатом накнаде за рад члановима управног и надзорног одбора.

Ревизијом ће се обезбедити довољно валидних података за оцену примене прописа из области утврђивања дужине трајања радног времена, јавних набавки и обрачуна накнаде члановима органа управљања и давање препорука за унапређење пословања здравствених установа у овим областима.

## Шта смо препоручили?

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

- увођење контролних поступака којима ће се обезбедити да се набавке добара и услуга планирају и спроводе у складу са прописима;
- процењивање вредности јавне набавке на основу спроведеног истраживања тржишта у време покретања поступка.

## Резиме

**Општа болница „Др Алекса Савић“ Прокупље је (у даљем тексту: Болница):**

**Запосленима који обављају послове на радним местима на којима је уведено скраћено радно време уводила прековремени рад**



Болница је уводила приправност запосленима којима је уведено скраћено радно време. Исплаћена средства по овом основу износила су 0,9 милиона динара.

**Вршила набавке намирница за исхрану болесника које нису у складу са прописима о јавним набавкама**



Болница је набавила намирнице за исхрану болесника у износу од 1,4 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке и није утврдила процењену вредност јавне набавке на основу спроведеног истраживања тржишта предмета јавне набавке.

## САДРЖАЈ:

<b>I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ .....</b>	<b>5</b>
1. УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА ЗА ПОСЛОВЕ НА РАДНИМ МЕСТИМА СА ПОВЕЋАНИМ РИЗИКОМ .....	5
1.1. Болница је закључила уговоре о раду на скраћено радно време са запосленима којима је Актом о процени ризика утврђено скраћено радно време.....	5
1.2. Болница је увела приправност, као облик прековременог рада, запосленима којима је Актом о процени ризика утврђено скраћено радно време.....	6
1.3. Болница је упућивала запослене који раде на радним местима са повећаним ризиком на периодичне лекарске прегледе и води посебну евиденцију о томе .....	7
1.4. Мајке са дететом до три године не раде на пословима са повећаним ризиком, што је у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе .....	8
2. НАБАВКА ОБРОКА И НАМИРНИЦА НАМЕЊЕНИХ ЗА ИСХРАНУ БОЛЕСНИКА У СТАЦИОНАРНИМ ЗДРАВСТВЕНИМ УСТАНОВАМА .....	9
2.1. Болница је извршила набавку намирница за исхрану болесника без спроведеног поступка јавне набавке .....	9
2.2. Болница није утврдила процењену вредност јавне набавке на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке које укључује проверу цене у време покретања поступка .....	10
3. ОБРАЧУН И ИСПЛАТА НАКНАДА ЗА РАД ЧЛАНОВИМА УПРАВНОГ И НАДЗОРНОГ ОДБОРА ....	11
3.1. Чланови Управног и Надзорног одбора именовани су од стране оснивача у складу са Законом о здравственој заштити.....	11
3.2. Управни одбор Болнице има број чланова у складу са Законом о здравственој заштити.....	11
3.3. Надзорни одбор у Болници има број чланова у складу са Законом о здравственој заштити.....	11
3.4. Болница у 2018. години није обрачунавала нити исплаћивала накнаду за рад члановима Управног и Надзорног одбора .....	12
<b>СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ .....</b>	<b>12</b>
<b>II ПРЕПОРУКЕ .....</b>	<b>12</b>
<b>III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....</b>	<b>12</b>
<b>IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ .....</b>	<b>14</b>
1. Предмет ревизије .....	14
2. Ревидирани период пословања .....	14
3. Информације о субјекту ревизије.....	14
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	15
5. Критеријуми .....	15
6. Методологија рада .....	16
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији.....	16
<b>V ПРИЛОГ 1 – УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА ЗА ПОСЛОВЕ НА РАДНИМ МЕСТИМА СА ПОВЕЋАНИМ РИЗИКОМ.....</b>	<b>17</b>
<b>VI ПРИЛОГ 2 – НАБАВКА ОБРОКА И НАМИРНИЦА НАМЕЊЕНИХ ЗА ИСХРАНУ БОЛЕСНИКА.....</b>	<b>19</b>

## **I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ**

### **1. УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА ЗА ПОСЛОВЕ НА РАДНИМ МЕСТИМА СА ПОВЕЋАНИМ РИЗИКОМ**

**1.1. Болница је закључила уговоре о раду на скраћено радно време са запосленима којима је Актом о процени ризика утврђено скраћено радно време**

**Болница је закључила анексе уговора о раду са запосленима у служби за радиолошку и ултразвучну дијагностику којима су Актом о процени ризика на радним местима у радној околини радна места утврђена као радна места са повећаним ризиком, у складу са чланом 52 став 1 Закона о раду и чланом 38 и 67 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.**

Чланом 52 став 1 Закона о раду<sup>1</sup> прописано је да се скраћује радно време запосленима који раде на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, постоји повећано штетно дејство на здравље.

Одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду<sup>2</sup> прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање, као и да измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада. Такође, прописано је и да се акт о процени ризика заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини прописан је Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини<sup>3</sup>.

Одредбама члана 67 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>4</sup> прописано је да се актом о процени ризика, за послове са повећаним ризиком, као превентивна мера за безбедан и здрав рад може утврдити скраћено радно време, додатне и једнократне паузе, као и друге мере.

---

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“, бр. 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење;

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 91/15 и 113/17 – др.закон;

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, бр. 30/10 и 102/15;

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, број 1/15;

Одредбама члана 38 став 2 дате су смернице на основу којих се утврђује дужина радног времена за групе послова, уколико се те групе послова обављају на радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Директор Болнице је 23. децембра 2016. године донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини Опште болнице „Др Алекса Савић“ Прокупље<sup>5</sup>, док је стручно мишљење дао Завод за здравствену заштиту радника „Железнице Србије“ у Нишу.

У поступку ревизије утврђено је да је Болница закључила 15 анекса уговора о раду за запослене у служби за радиолошку и ултразвучну дијагностику којима су Актом о процени ризика на радним местима у радној околини радна места утврђена као радна места са повећаним ризиком, у складу са чланом 52 став 1 Закона о раду и чланом 38 и 67 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

**1.2. Болница је увела приправност, као облик прековременог рада, запосленима којима је Актом о процени ризика утврђено скраћено радно време.**

**Болница је у 2018. години запосленима који обављају послове на радним местима на којима је уведено скраћено радно време уводила приправност, као вид прековременог рада.**

Одредбама члана 53 став 4 Закона о раду прописано је да се запосленом који ради на пословима на којима је уведено скраћено радно време, не може одредити прековремени рад на тим пословима, ако законом није другачије одређено.

Законом о здравственој заштити<sup>6</sup> прописано је да је здравствена установа дужна, да у оквиру утврђеног недељног распореда рада и радног времена, пружа здравствену заштиту радом у једној, две или више смена, у складу са делатношћу здравствене установе, о чему одлуку доноси директор здравствене установе.

Облици прековременог рада здравствених радника, у смислу овог закона су дежурство, приправност и рад по позиву.

Одлуком о почетку, распореду и завршетку радног времена и прековременом раду у Општој болници „Др Алекса Савић“ Прокупље<sup>7</sup> запосленима у служби за радиолошку и ултразвучну дијагностику уведена је приправност као вид прековременог рада.

---

<sup>5</sup> Број 4618 од 28.12.2016. године;

<sup>6</sup> „Службени гласник РС“, бр. 106/15, 113/17 – др.закон и 105/17 – др.закон;

<sup>7</sup> Број 4627 од 28.12.2016. године;

Правилником о ближим условима за обављање здравствене делатности у здравственим установама и другим облицима здравствене службе<sup>8</sup> утврђено је да служба за радиолошку и ултразвучну дијагностику Болнице мора имати минимално 6 доктора медицине – специјалиста радиологије, док су у овој служби у току 2018. године радила четири доктора медицине.

Болница се обратила дописом<sup>9</sup> Институту за јавно здравље у Нишу са захтевом за давање мишљења о оправданости увођења прековременог рада (приправност) у служби за радиолошку и ултразвучну дијагностику. До дана ревизије Болница није добила одговор на захтев за давање мишљења о оправданости увођења прековременог рада.

Болница је запосленима, којима је уведено скраћено радно време, у служби за радиолошку и ултразвучну дијагностику на основу Одлуке о почетку, распореду и завршетку радног времена и прековременом раду у Општој болници „Др Алекса Савић“ Прокупље, организовала приправност као облик прековременог рада.

У поступку ревизије утврђено је да су запослени у Болници у приправности провели 5506 часова рада, а у раду по позиву из приправности 509 часова.

У поступку ревизије утврђено је да су у току 2018. године запослени у овој служби остварили 6015 часова приправности и по том основу извршени су расходи у износу од 863.435 динара.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу број 1

**1.3. Болница је упућивала запослене који раде на радним местима са повећаним ризиком на периодичне лекарске прегледе и води посебну евиденцију о томе**

**Болница је предузела одговарајуће мере, односно упутила је запослене који раде на радним местима са повећаним ризиком на прописане лекарске прегледе и води посебну евиденцију о томе.**

Послодавац је дужан да актом о процени ризика, на основу оцене службе медицине рада, одреди посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радном месту са повећаним ризиком. Такође, постоји обавеза вођења и чувања евиденције о радним местима са повећаним ризиком и лекарским прегледима запослених који су распоређени на та радна места.

Посебним колективним уговором за здравствене установе уређено је да је послодавац у обавези да запосленом на радном месту са повећаним ризиком, пре почетка рада, обезбеди претходни лекарски преглед, као

---

<sup>8</sup> „Службени гласник РС“, бр. 22/13 и 16/18;

<sup>9</sup> Број 2188 од 27.6.2016. године;

и периодични лекарски преглед у току рада.

Правилником о претходним и периодичним лекарским прегледима запослених на радним местима са повећаним ризиком<sup>10</sup> утврђен је начин, поступак и рокови вршења претходног лекарског прегледа лица које заснива радни однос и периодичног лекарског прегледа запосленог који ради на радном месту са повећаним ризиком.

Болница је Актом о процени ризика на радном месту и у радној околини утврдила посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радном месту са повећаним ризиком.

У поступку ревизије утврђено је да запослени, приликом заснивања радног односа на пословима са повећаним ризиком, обављају лекарски преглед о чему постоји евиденција у досијеима. Прописане периодичне лекарске прегледе обављају сви запослени чија су радна места актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком.

**1.4. Мајке са дететом до три године не раде на пословима са повећаним ризиком, што је у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе**

**Мајке са децом до три године у Болници не раде на пословима са повећаним ризиком, што је у складу одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.**

Запослена мајка са дететом до три године не може да ради на пословима са повећаним ризиком. Послодавац не може одредити запосленој жени да ради на радном месту са повећаним ризиком који би могао да јој угрози остваривање материнства.

Болница је Актом о процени ризика на радном месту и у радној околини утврдила пет радних места са повећаним ризиком у служби за радиолошку и ултразвучну дијагностику.

У поступку ревизије утврђено је да у Болници мајке са децом до три године не раде на пословима са повећаним ризиком, што је у складу одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

---

<sup>10</sup> „Службени гласник РС“, бр. 93/08 и 53/17;



## 2. НАБАВКА ОБРОКА И НАМИРНИЦА НАМЕЊЕНИХ ЗА ИСХРАНУ БОЛЕСНИКА У СТАЦИОНАРНИМ ЗДРАВСТВЕНИМ УСТАНОВАМА

**2.1. Болница је извршила набавку намирница за исхрану болесника без спроведеног поступка јавне набавке**

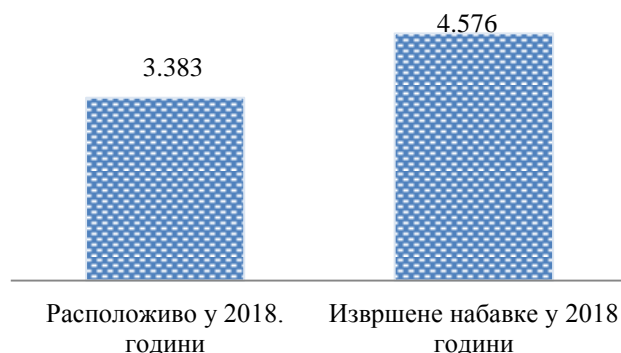
Болница је извршила набавку намирница за исхрану болесника у износу најмање од 1,4 милиона динара преко уговорене вредности, односно без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 31 Закона о јавним набавкама и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Одредбама члана 31 Закона о јавним набавкама<sup>11</sup> прописани су поступци јавних набавки као и начин доделе уговора. Одредбама члана 7 Закона о јавним набавкама прописане су набавке на које се закон не примењује.

Набавка намирница за исхрану болесника није прописана као набавка на коју се закон не примењује.

Болница је у 2018. години набављала намирнице за исхрану болесника по закљученим уговорима о јавним набавкама из 2017. и 2018. године на основу спроведених отворених поступака јавних набавки.

Неизвршене обавезе по уговорима о јавним набавкама из 2017. године, пренете у 2018. годину, износиле су 3.382.908 динара. Болница је у 2018. години, по овим уговорима, извршила набавке у износу од 4.575.945 динара, односно 1.382.110 динара преко уговореног износа.



Слика 1: Преглед извршених набавки намирница за исхрану болесника по уговорима о јавним набавкама закљученим у 2017. години

У поступку ревизије утврђено је да је Болница извршила набавку намирница за исхрану болесника у износу најмање од 1.382.110 динара преко уговорене вредности, односно без спроведеног поступка јавне

<sup>11</sup> „Службени гласник РС“, бр. 14/15 и 68/15;

набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 31 Закона о јавним набавкама и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему<sup>12</sup>.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу број 2.

**2.2. Болница није утврдила процењену вредност јавне набавке на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке које укључује проверу цене у време покретања поступка**

Болница није одредила процењену вредност јавне набавке намирница за исхрану болесника на основу истраживања тржишта, односно није извршила проверу цена намирница у време покретања поступка јавне набавке у 2018. години, већ је процењену вредност јавне набавке утврдила на основу цена изабраних понуђача из претходне године.

Чланом 64 став 3 Закона о јавним набавкама прописано је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора бити валидна у време покретања поступка.

У поступку ревизије утврђено је да Болница није одредила процењену вредност јавне набавке на основу истраживања тржишта, односно није извршила проверу цена намирница у време покретања поступка јавне набавке у 2018. години, већ је процењену вредност јавне набавке утврдила на основу цена изабраних понуђача из претходне године.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу број 2.

---

<sup>12</sup> „Службени гласник РС“, бр. 113/17 и 95/18;

### **3. ОБРАЧУН И ИСПЛАТА НАКНАДА ЗА РАД ЧЛАНОВИМА УПРАВНОГ И НАДЗОРНОГ ОДБОРА**

**3.1. Чланови Управног и Надзорног одбора именовани су од стране оснивача у складу са Законом о здравственој заштити**

**Чланови Управног и Надзорног одбора Болнице именовани су од стране оснивача, у складу са чланом 130 Закона о здравственој заштити.**

Органи здравствене установе су директор, управни и надзорни одбор.<sup>13</sup>

Директора, чланове управног и надзорног одбора здравствене установе именује и разрешава оснивач.

Органи здравствене установе, по истеку мандата, настављају да обављају послове у складу са законом и статутом здравствене установе до дана именовања нових, односно привремених органа.

У поступку ревизије утврђено је да су чланови Управног и Надзорног одбора Болнице именовани од стране оснивача, у складу са чланом 130 Закона о здравственој заштити.

**3.2. Управни одбор Болнице има број чланова у складу са Законом о здравственој заштити**

**Број чланова Управног одбора именован је у складу са одредбама члана 137 Закона о здравственој заштити.**

Управни одбор у болници има седам чланова од којих су три члана из здравствене установе, а четири члана су представници оснивача.<sup>14</sup>

Чланови управног одбора здравствене установе именују се на период од четири године.

У поступку ревизије утврђено је да је Решењем о именовању чланова Управног одбора именовано седам чланова управног одбора у складу са одредбама члана 137 Закона о здравственој заштити.

**3.3. Надзорни одбор у Болници има број чланова у складу са Законом о здравственој заштити**

**Број чланова Надзорног одбора именован је у складу са одредбама члана 139 Закона о здравственој заштити.**

Надзорни одбор у болници, клиници, институту, клиничко-болничком центру и клиничком центру има пет чланова од којих су два члана из здравствене установе, а три члана су представници оснивача<sup>15</sup>.

Чланови надзорног одбора здравствене установе именују се на период од четири године.

Надзорни одбор у Болници има пет чланова од којих су

---

<sup>13</sup> Члан 130 Закона о здравственој заштити;

<sup>14</sup> Члан 137 Закона о здравственој заштити;

<sup>15</sup> Члан 139 Закона о здравственој заштити;

два члана из здравствене установе, а три члана су представници оснивача у складу са чланом 139 Закона о здравственој заштити.

У поступку ревизије утврђено је да надзорни одбор Болнице у 2018. години није одржао ниједну седницу.

**3.4. Болница у 2018. години није обрачунавала нити исплаћивала накнаду за рад члановима Управног и Надзорног одбора**

**Болница није донела акта, на основу којих би утврдила висину накнаде за рад чланова Управног и Надзорног одбора, па самим тиме није обрачунавала нити исплаћивала исту.**

У поступку ревизије утврђено је да Болница није донела акта, на основу којих би утврдила висину накнаде члановима Управног и Надзорног одбора, па самим тиме није обрачунавала нити исплаћивала накнаду за рад.

## **Скретање пажње**

Одредбама Закона о здравственој заштити прописано је да надзорни одбор здравствене установе обавља надзор над радом и пословањем здравствене установе. Надзорни одбор одлучује ако је присутно више од половине чланова надзорног одбора и доноси одлуке већином гласова од укупног броја чланова. Надзорни одбор у болници има пет чланова од којих су два члана из здравствене установе, а три члана су представници оснивача.

У поступку ревизије утврђено је да надзорни одбор Болнице у 2018. години није одржао ниједну седницу.

## **II ПРЕПОРУКЕ**

**Препорука број 1:** Препоручује се одговорним лицима Болнице да уведу контролне поступке којима ће обезбедити праћење реализације уговора, како се не би преузимале обавезе преко уговорених вредности.

**Препорука број 2:** Препоручује се одговорним лицима Болнице да предузму мере да процењену вредност јавне набавке заснивају на спроведеном испитивању, односно истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и која мора бити валидна у време покретања поступка у складу са Законом о јавним набавкама.

## **III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА**

Општа болница „Др Алекса Савић“ Прокупље је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужна да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Општа болница „Др Алекса Савић“, Прокупље је је обавезна да у одазивном извештају исказе мере исправљања по основу откривених неправилности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке под редним бројем: 1 и 2, а које је могуће отклонити у року до годину дана Општа болница „Др Алекса Савић“ Прокупље обавезна је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

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

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

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

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**  
**Државна ревизорска институција**  
**Макензијева 41**  
**11000 Београд, Србија**  
**18. новембар 2019. године**

## **IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ**

Ревизија је спроведена на основу одредби Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2019. годину и Закључка о спровођењу ревизије број 400-117/2019-05 од 14. јануара 2019. године.

### **1. Предмет ревизије**

Спроводи се ревизија правилности пословања која се односи на: 1) увођење скраћеног радног времена за послове на радним местима са повећаним ризиком, 2) набавку obroка и намирница намењених за исхрану болесника у стационарним здравственим установама и 3) обрачун и исплату накнаде за рад члановима управног и надзорног одбора.

### **2. Ревидирани период пословања**

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2018. године.

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

Назив: Општа болница „Др Алекса Савић“ Прокупље

Седиште и адреса: Пасјачка бр. 2, 27000 Прокупље

Матични број: 17825755

ПИБ: 107442991

Број уписа у регистар: Привредни суд у Нишу број FI-16/2012 од 10. фебруара 2012. године

Болница пружа здравствену заштиту лицима свих узраста оболелих од разних врста болести. Она обавља и стационарну и специјалистичко-консултативну делатност и има организоване службе за пријем и збрињавање хитних стања, обављање специјалистичко-консултативне и стационарне здравствене делатности из интерне медицине, педијатрије, гинекологије и акушерства и опште хирургије, лабораторијску, рендген и другу дијагностику у складу са својом делатношћу, анестезиологију са реанимацијом, амбулантну за рехабилитацију и фармацеутску здравствену делатност преко болничке апотеке. Постељни капацитети Болнице износе 353 постељна места.

### **Историјат Болнице**

Општа болница Прокупље основана је Одлуком о оснивању Опште болнице Прокупље<sup>16</sup>. Средства и имовину за оснивање и рад Опште болнице чине део средстава имовине, права и обавезе Здравственог центра Прокупље, које је користила организациона јединица Опште болнице Прокупље са билансним стањем на дан 31.12.2009. године. Даном почетка рада Општа болница преузима средства, имовину, права, обавезе и запослене Здравственог центра Прокупље – организационе јединице Општа болница Прокупље.

---

<sup>16</sup> Број: 022-04-74/2011-02 од 4.7.2011. године;

## **Унутрашња организација Болнице**

Унутрашња организација Болнице обухвата неколико организационих целина и то:

- 1) Сектор за интернистичке гране медицине;
- 2) Сектор за хируршке гране медицине;
- 3) Организационе јединице за обављање заједничких медицинских послова;
- 4) Заједничке службе за обављање немедицинских послова.

## **4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима**

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

- утврђивање права на скраћено радно време, организацију рада и остваривање права по основу скраћеног радног времена;
- планирање, спровођење и праћење јавних набавки намирница за припремање оброка за болеснике, као и утврђивање процењене вредности јавне набавке на основу спроведеног истраживања тржишта, утврђивање дискриминаторских услова у конкурсној документацији, набавку предметних добара по ценама већим од уговорених;
- правилност обрачуна и исплате накнаде за рад члановима управног и надзорног одбора.

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

## **5. Критеријуми**

Прописи који су у ревизији коришћени као извор критеријума су:

- 1) Закон о раду,
- 2) Закон о безбедности и здрављу на раду,
- 3) Закон о јавним набавкама,
- 4) Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава,
- 5) Закон о здравственој заштити,
- 6) Закон о буџетском систему,
- 7) Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе,
- 8) подзаконски прописи донети у вези спровођењем наведених закона.

Критеријуми на основу којих се извршило оцењивање предмета ревизије су:

- 1) Да ли је послодавац донео акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и утврдио начин и мере за њихово отклањање? (Закон о безбедности и здрављу на раду, члан 13 став 1);
- 2) Да ли је запосленима који раде на пословима са повећаним ризиком утврђено право на скраћено радно време на основу стручне анализе, односно у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом медицине рада? (Закон о раду, члан 52 став 2 и члан 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе);

- 3) Да ли је послодавац актом о процени ризика, на основу оцене службе медицине рада, одредио посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радном месту са повећаним ризиком? (Закон о безбедности и здрављу на раду, члан 16 став 1);
- 4) Да ли је послодавац упућивао на претходне и периодичне лекарске прегледе запослене који раде на радним местима са повећаним ризиком? (Правилник о претходним и периодичним лекарским прегледима запослених на радним местима са повећаним ризиком, члан 2 и 3);
- 5) Да ли је запосленима којима је уведено скраћено радно време одређен прековремени рад на тим пословима? (Закон о раду, члан 53 став 4);
- 6) Да ли мајка са дететом до три године ради на пословима са повећаним ризиком? (Посебни колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, члан 65 став 1);
- 7) Да ли су поступци планирања и спровођења јавних набавки, закључени уговори, измене и извршење закључених уговора у складу са Законом о јавним набавкама?
- 8) Да ли су извршене набавке добара без спроведеног поступка јавне набавке који је био обавезан по Закону?
- 9) Да ли управни и надзорни одбор има прописан број чланова и да ли су именовани у складу са Законом? (Закон о здравственој заштити, чл. 130, 137 и 139);
- 10) Да ли су повећаване накнаде члановима управног и надзорног одбора? (Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, члан 4).

## **6. Методологија рада**

У спровођењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа који уређују пословање Болнице;
- инспекцијски рад који укључује преглед евиденција и документације Болнице у вези са скраћеним радним временом, набавком намирница за исхрану болесника и обрачуном и исплатом накнада управном и надзорном одбору;
- испитивање активности, одлука одговорних лица Болнице у вези скраћеним радним временом, набавком намирница за исхрану болесника и обрачуном и исплатом накнада управном и надзорном одбору;
- интервјуисање одговорних особа Болнице.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије упознали смо представнике Болнице 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 ПРИЛОГ 1 – УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА ЗА ПОСЛОВЕ НА РАДНИМ МЕСТИМА СА ПОВЕЋАНИМ РИЗИКОМ**

### **Увођење прековременог рада запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком**

У поступку ревизије је у тестираном узорку утврђено да су у току 2018. године 9 запослених, који обављају послове на радним местима која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, остварили 6015 часова рада у приправности, а да су извршени расходи по том основу износили 0,9 милиона динара.

Законом о здравственој заштити који је био у примени у 2018. години прописано је да је здравствена установа дужна, да у оквиру утврђеног недељног распореда рада и радног времена, пружа здравствену заштиту радом у једној, две или више смена, у складу са делатношћу здравствене установе, о чему одлуку доноси директор здравствене установе.

Одлуком директора Болнице утврђено је да се у Болници у оквиру утврђеног недељног распореда рада и радног времена пружа здравствену заштиту у једној, две или више смена, у складу са делатношћу здравствене установе.

Облици прековременог рада здравствених радника, у смислу наведеног закона су дежурство, приправност и рад по позиву. Дежурство, као облик прековременог рада, уводи се здравственим радницима уколико здравствена установа није у могућности да обезбеди здравствену заштиту организацијом рада у сменама или прерасподелом радног времена. Директор здравствене установе доноси одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, као и по здравственом раднику.

Приправност је посебан облик прековременог рада код којег здравствени радник не мора бити присутан у здравственој установи, али мора бити стално доступан ради пружања хитне медицинске помоћи у здравственој установи.

Одредбом члана 53 став 4 Закона о раду прописано је да послодавац не може да одреди прековремени рад запосленима који раде на пословима са скраћеним радним временом, ако законом друкчије одређено.

Болница је Актом о процени ризика утврдила 5 радних места са повећаним ризиком. Болница је анексима уговора о раду увела скраћено радно време за 15 извршиоца.

Према подацима исказаним у Извршењу Плана рада Болнице за 2018. годину, Болница је на дан 31.12.2018. године имала 625 запослених који су се финансирани на терет средстава обавезног здравственог осигурања, што представља и укупан број запослених на неодређено време јер није имао запослене који су се финансирани из других средстава.

Кадровским планом Болнице за 2018. годину утврђено је 649 запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања.

Према подацима исказаним у Извршењу Плана рада Болнице за 2018. годину утврђено је да је број запослених на неодређено време у Болници био испод потребног броја запослених утврђеног нормативом за 22 извршилаца, од чега је највећи недостатак кадра забележен код здравствених радника.

Табела број 1. Преглед броја запослених у Општој болници „Др Алекса Савић“ Прокупље

Занимање	Кадровски план (КП)	Норматив	Разлика	Број запослених на неодређено време	Разлика у односу на КП	Разлика у односу на норматив
1	2	3	4(3-2)	5	6(5-2)	7(5-3)
<b>Медицински радници укупно:</b>	<b>505</b>	<b>493</b>	<b>-12</b>	<b>489</b>	<b>-16</b>	<b>-4</b>
Доктори медицине	114	112	-2	113	-1	1
Фармацеути, фармацеути - биохемичари	2	2	0	2	0	0
Здравствени радници са ВШС и ССС	386	376	-10	371	-15	-5
Здравствени сарадници са ВСС, ВШС и ССС	3	3	0	3	0	0
<b>Немедицински радници укупно:</b>	<b>144</b>	<b>134</b>	<b>-10</b>	<b>136</b>	<b>-8</b>	<b>2</b>
Административни радници	31	25	-6	33	2	8
Технички и помоћни радници	113	109	-4	103	-10	-6
<b>Укупан број:</b>	<b>649</b>	<b>627</b>	<b>-22</b>	<b>625</b>	<b>-24</b>	<b>-2</b>

У писаној информацији упућеној ревизорском тиму на упит о неопходности увођења прековременог рада запосленима који обављају послове на радним местима која су Актом о процени ризика утврђена као радна места с повећаним ризиком, одговорна лица Болнице су навела да је било неопходно увести приправност, као вид прековременог рада, услед смањеног броја извршиоца (четири доктора медицине – специјалиста радиологије у односу на шест колико је утврђено нормативом) како би се здравствена заштита пружала континуирано.

Одредбом члана 59 став 1 Закона о здравственој заштити, који је ступио на снагу 11. априла 2019. године прописано је да здравствени радници и здравствени сарадници, као и друга лица запослена у здравственој установи, односно приватној пракси, не смеју напустити радно место док им се не обезбеди замена у току радног времена, односно после истека радног времена, ако би се тиме нарушило обављање здравствене делатности и угрозило здравље пацијента. Запослени који је у наведеном случају наставио рад после истека радног времена, што се сматра прековременим радом, дужан је да о томе писмено обавести непосредног руководиоца, најкасније наредног радног дана. Одредбом става 3 наведеног члана прописано је да се запосленом који ради на пословима на којима је уведено скраћено радно време, у складу са законом којим се уређује рад, може одредити прековремени рад на тим пословима у случају из става 1 овог члана, као и у случају да се пружање здравствене заштите не може организовати на други начин.

Имајући у виду овакво законско решење, које је у примени од 11. априла 2019. године, одређивање прековременог рада запосленом који ради на пословима на којима је уведено скраћено радно време не представља повреду члана 53 став 4 Закона о раду и у вези са овом неправилношћу која је постојала у 2018. години, ревизор се уздржава од давања препоруке.

## VI ПРИЛОГ 2 – НАБАВКА ОБРОКА И НАМИРНИЦА НАМЕЊЕНИХ ЗА ИСХРАНУ БОЛЕСНИКА

### Набавка намирница за исхрану болесника

Управни одбор Болнице донео је Одлуку<sup>17</sup> којом је усвојен Финансијски план за 2018. годину. У Финансијском плану планирани су расходи на конту 426000 – Материјал износе 210.660.000 динара (210.640.000 динара из средстава ООСО и 20.000 динара из осталих извора).

Финансијски план за 2018. годину имао је четири измене и допуне тако да, последњом изменом финансијског плана, планирани расходи на конту 426000 – Материјал износе 228.388.000 динара.

Болница је у 2018. години извршила набавку намирница за исхрану болесника по закљученим уговорима о јавним набавкама у 2017. години и 2018. години на основу спроведених отворених поступака јавних набавки.

Табела број 1. Преглед закључених уговора

Редни број	Број и датум уговора	Преузете обавезе по уговору	Извршене набавке у 2017	Пренос у 2018	Извршене набавке у 2018	Извршене преко уговора
1	2	3	4	5(3-4)	6	7(5-6)
1. Михајловић	448 од 19.06.2017.	160.800,00	92.916,80	67.883,20	62.063,20	5.820,00
2. Паша	449 од 19.06.2017.	812.200,00	402.367,30	409.832,70	226.579,00	183.253,70
3. Рич	450 од 19.06.2017.	3.706.132,00	3.025.381,86	680.750,14	1.769.498,82	-1.088.748,68
4. Ружа Импекс	451 од 19.06.2017.	2.689.550,60	1.740.258,15	949.292,45	1.113.974,72	-164.682,27
5. Васић	452 од 19.06.2017.	3.672.900,00	2.397.750,00	1.275.150,00	1.403.829,00	-128.679,00

Одредбама члана 31 Закона о јавним набавкама уређени су поступци јавних набавки као и начин доделе уговора. Одредбама члана 7 Закона о јавним набавкама прописане су набавке на које се закон не примењује.

Набавка намирница за исхрану болесника није прописана као набавка на коју се закон не примењује.

Неизвршене обавезе по уговорима о јавним набавкама из 2017. године, пренете у 2018. годину, износиле су 3.382.908 динара. Болница је у 2018. години, по овим уговорима, извршила набавке у износу од 4.575.945 динара, односно 1.382.110 динара преко уговореног износа.

Утврђено је да је Болница извршила набавке намирница за исхрану болесника у износу најмање од 1.382.110 динара преко уговорене вредности, односно без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 31 Закона о јавним набавкама и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

<sup>17</sup> Број: 803 од 27.2.2018. године;

**Препоручује се одговорним лицима Болнице да уведу контролне поступке којима ће обезбедити праћење реализације уговора, како се не би преузимале обавезе преко уговорених вредности.**

### Процењена вредност јавне набавке

Болница је у 2018. години набављала животне намирнице по основу:

- 1) Уговора број 448 од 19.6.2017.године закљученог са СТР Михајловић;
- 2) Уговора број 449 од 19.6.2017.године закљученог са А.П.Р Паша;
- 3) Уговора број 450 од 19.6.2017.године закљученог са Рич д.о.о;
- 4) Уговора број 451 од 19.6.2017.године закљученог са Ружа Импекс д.о.о;
- 5) Уговора број 452 од 19.6.2017. године закљученог са Месопромет Васић д.о.о.

#### Уговор број 448 закључен дана 19.6.2017. године

Уговор је закључен у отвореном поступку јавне набавке – Животне намирнице (ЈН 15/2017). У поступку јавне набавке достављена је једна понуда. Критеријум за оцењивање понуда била је најнижа понуђена цена.

Табела 1. Преглед датих понуда код ЈН 15/2017

Редни број	Понуђач	Број и датум понуде	Понуђена цена без ПДВ-а
1	2	3	4
1.	СТР Михајловић	368 од 6.6.2017.	
	Партија 5. – Конзервиране намирнице		694.600,00
	Партија 6. – Брашно и тестенине		142.300,00
	Партија 7. – Конзумна јаја		225.000,00
	Партија 8. – Прехрамбени производи широке потрошње		1.039.180,00

#### Уговор број 449 од 19.6.2017. године

Уговор је закључен у отвореном поступку јавне набавке – Животне намирнице (ЈН 15/2017). У поступку јавне набавке достављена је једна понуда. Критеријум за оцењивање понуда била је најнижа понуђена цена.

Табела 2. Преглед датих понуда код ЈН 15/2017

Редни број	Понуђач	Број и датум понуде	Понуђена цена без ПДВ-а
1	2	3	4
1.	А.П.Р Паша	372 од 7.6.2017.	
	Партија 1. – Хлеб и пецива		735.390,00

#### Уговор број 450 од 19.6.2017.године

Уговор је закључен у отвореном поступку јавне набавке – Животне намирнице (ЈН 15/2017). У поступку јавне набавке достављена је једна понуда. Критеријум за оцењивање понуда била је најнижа понуђена цена.

Табела 3. Преглед датих понуда код ЈН 15/2017

Редни број	Понуђач	Број и датум понуде	Понуђена цена без ПДВ-а
------------	---------	---------------------	-------------------------

Извештај о ревизији правилности пословања Опште болнице „Др Алекса Савић“ Прокупље за 2018. годину у делу који се односи на: увођење скраћеног радног времена за послове на радним местима са повећаним ризиком, набавку obroка и намирница намењених за исхрану болесника у стационарним здравственим установама и обрачун и исплату накнаде за рад члановима управног и надзорног одбора

1	2	3	4
1.	Рич д.о.о	373 од 7.6.2017.	
	Партија 2. – Месне прерађевине		1.690.000,00
	Партија 4. – Млеко и млечни производи		1.497.570,00
	Партија 6. – Брашно и тестенине		150.480,00

#### **Уговор број 451 од 19.6.2017.године**

Уговор је закључен у отвореном поступку јавне набавке – Животне намирнице (ЈН 15/2017). У поступку јавне набавке достављена је једна понуда. Критеријум за оцењивање понуда била је најнижа понуђена цена.

Табела 4. Преглед датих понуда код ЈН 15/2017

Редни број	Понуђач	Број и датум понуде	Понуђена цена без ПДВ-а
1	2	3	4
1.	Ружа Импекс д.о.о	370 од 6.6.2017.	
	Партија 5. – Конзервиране намернице		685.420,00
	Партија 6. – Брашно и тестенине		151.900,00
	Партија 7. – Конзумна јаја		203.750,00
	Партија 8. – Прехрамбени производи широке потрошње		929.268,00
	Партија 9. – Свеже воће и поврће		531.300,00

#### **Уговор број 452 од 19.6.2017. године**

Уговор је закључен у отвореном поступку јавне набавке – Животне намирнице (ЈН 15/2017). У поступку јавне набавке достављена је једна понуда. Критеријум за оцењивање понуда била је најнижа понуђена цена.

Табела 5. Преглед датих понуда код ЈН 15/2017

Редни број	Понуђач	Број и датум понуде	Понуђена цена без ПДВ-а
1	2	3	4
1.	Месопроект Васић д.о.о.	369 од 6.6.2017.	
	Партија 3. - Месо		3.339.000,00

Процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора бити валидна у време покретања поступка.

Болница је процењену вредност јавне набавке у 2018. години утврдила на основу цена изабраних понуђача из претходне године.

Болница није одредила процењену вредност јавне набавке на основу истраживања тржишта, односно није извршила проверу цена намирница у време покретања поступка јавне набавке у 2018. години, што није у складу са чланом 64 став 3 Закона о јавним набавкама.

**Препоручује се одговорним лицима Болнице да предузму мере да процењену вредност јавне набавке заснивају на спроведеном испитивању, односно истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и која мора бити валидна у време покретања поступка у складу са Законом о јавним набавкама.**