

**Извештај о ревизији правилности пословања Опште
болнице Врбас, Врбас у 2018. години 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
- обрачун и исплату накнаде за рад члановима управног и надзорног одбора



Извештај о ревизији правилности пословања Опште болнице Врбас, Врбас у 2018. години 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.

¹ Насловна слика преузета са странице <http://www.obvs.rs>

Зашто смо спровели ову ревизију?

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

- утврђивање права на скраћено радно време, организацију рада и остваривање права по основу скраћеног радног времена;
- планирање, спровођење и праћење јавних набавки obroка 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 планирању набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), спровођењу и контроли јавних набавки, начину праћења извршења уговора о јавној набавци;
- обрачун и исплату накнаде за рад члановима управног и надзорног одбора.

Ревизијом ће се обезбедити довољно валидних података за оцену примене прописа којима су уређене области утврђивања права на скраћено радно време, јавне набавке и обрачун 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 дато је десет препорука које су усмерене на:

- доношење акта о процени ризика на радном месту у радној околини за сва радна места у радној околини уз ангажовање службе медицине рада;
- усклађивање уговора о раду са актом о процени ризика;
- утврђивање права на скраћено радно време у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом медицине рада;
- обезбеђење претходног и периодичних лекарских прегледа запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком;
- спровођење јавне набавке у складу са начелима обезбеђења конкуренције и једнакости понуђача;
- обезбеђење да додатни услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке;
- процењивање вредности јавне набавке да заснивају на спроведеном испитивању, односно истраживању тржишта;
- увођење контролних поступака да се, током трајања уговора о јавној набавци, измене уговора врше у складу са Законом о јавним набавкама и усклађивање интерног општег акта са тим законом;
- усклађивање одлуке о висини накнаде за рад члановима управног и надзорног одбора са законом.

Резиме

Општа болница Врбас, Врбас (у даљем тексту: Болница):

1. донела је Измене и допуне Акта о процени ризика и Допуне акта о процени ризика:

1) којима су утврђена радна места са повећаним ризиком, а нису одређени посебни здравствени услови које морају испуњавати запослени за обављање одређених послова на тим радним местима нити је за то ангажовала службу медицине рада;

2) утврдила право на скраћено радно време:

(1) и запосленима који обављају послове на радним местима која нису Изменама и допунама Акта о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком и на тај начин преузела обавезе и извршила расходе за плате за часове рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 7.906 хиљада динара;

(2) за запослене који обављају послове на радним местима која су Изменама и допунама Акта о процени ризика и Допунама Акта о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком без претходне стручне анализе службе медицине рада;

3) није обезбедила претходни и периодичне лекарске прегледе свим запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком.

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

Управни одбор Болнице донео је одлуку о висини накнаде за рад члановима Надзорног одбора која није у складу са Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ	6
УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА ЗА ПОСЛОВЕ НА РАДНИМ МЕСТИМА СА ПОВЕЋАНИМ РИЗИКОМ.....	6
1. Болница није донела акт о процени ризика у складу са прописима	6
2. Болница није увела скраћено радно време запосленима у складу са прописима и на тај начин преузела обавезе и извршила расходе за плате за часове рада који нису ефективно извршени	8
3. Болница није увела скраћено радно време запосленима на основу донетих аката о процени ризика	9
4. Болница није свим запосленим на радним местима са повећаним ризиком обезбедила обављање претходног и периодичних лекарских прегледа и није ажурирала евиденцију о радним местима са повећаним ризиком	10
5. Болница је супротно прописима уводила рад дужи од пуног радног времена запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком којима је утврђено скраћено радно време	12
НАБАВКА ОБРОКА И НАМИРНИЦА НАМЕЊЕНИХ ЗА ИСХРАНУ БОЛЕСНИКА У СТАЦИОНАРНИМ ЗДРАВСТВЕНИМ УСТАНОВАМА.....	14
6. Болница је спровела поступак јавне набавке намирница за исхрану болесника, а да јавну набавку није обликовала по партијама.....	14
7. Болница није конкурсну документацију за јавну набавку намирница за исхрану болесника припремила у складу са Законом о јавним набавкама	15
8. Болница није утврдила процењену вредност јавне набавке намирница за исхрану болесника на прописани начин.....	16
9. Болница је током трајања уговора о јавној набавци намирница за исхрану болесника вршила измене које нису у складу са Законом о јавним набавкама	16
10. Болница није ускладила Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке са Законом о јавним набавкама	17
ОБРАЧУН И ИСПЛАТА НАКНАДА ЗА РАД ЧЛАНОВИМА УПРАВНОГ И НАДЗОРНОГ ОДБОРА	18
11. Управни одбор Болнице је донео одлуку о висини накнаде за рад члановима Надзорног одбора која није у складу са прописима.....	18
II ПРЕПОРУКЕ	19

Извештај о ревизији правилности пословања Опште болнице Врбас, Врбас у 2018. години 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

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	21
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	22
V ПРИЛОГ БРОЈ 1	26
VI ПРИЛОГ БРОЈ 2	29
VII ПРИЛОГ БРОЈ 3	31
VIII ПРИЛОГ БРОЈ 4.....	32
IX ПРИЛОГ БРОЈ 5.....	34
X ПРИЛОГ БРОЈ 6	37
XI ПРИЛОГ БРОЈ 7.....	39
XII ПРИЛОГ БРОЈ 8	40
XIII ПРИЛОГ БРОЈ 9.....	42
XIV ПРИЛОГ БРОЈ 10	44
XV ПРИЛОГ БРОЈ 11.....	45

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА ЗА ПОСЛОВЕ НА РАДНИМ МЕСТИМА СА ПОВЕЋАНИМ РИЗИКОМ

1. Болница није донела акт о процени ризика у складу са прописима

1.1 Болница није пружила доказе да је донела акт о процени ризика за сва радна места у радној околини. Донетим Изменама и допунама Акта о процени ризика на радном месту у радној околини из 2011. године² и Допунама процене ризика на радним местима и у радној околини из 2017. године³ није одредила посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком, јер није ангажовала службу медицине рада да учествује у идентификацији и процени ризика на радном месту и радној околини.

Болница није пружила доказе да је донела акт о процени ризика за сва радна места у радној околини. Болница је донела Измене и допуне Акта о процени ризика на радном месту у радној околини и Допуне процене ризика на радним местима и у радној околини којим су утврђена радна места са повећаним ризиком, али у тим актима није одредила посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком. Приликом доношења наведених аката о процени ризика Болница није ангажовала службу медицине рада да оцени и утврди посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком.

Одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду⁴ прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање; да је дужан да измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада; да се акт о процени ризика заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту у радној околини, на

² Број 1713 од 26. маја 2011. године.

³ Број 3343 од 16. октобра 2017. године.

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 91/15 и 113/17.

основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог, као и да начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини прописује министар надлежан за рад.

Одредбама члана 16 Закона о безбедности и здрављу на раду⁵ прописано је да је послодавац 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, као и да служби медицине рада, коју ангажује, обезбеди услове за самостално обављање послова заштите здравља запослених.

Одредбама члана 41 став 1 истог закона утврђено је да послодавац ангажује службу медицине рада за обављање послова заштите здравља запослених на раду. Ставом 2 истог члана тог закона прописано је да је служба медицине рада дужна да обавља послове у складу са овим законом, а нарочито, између осталог, да учествује у идентификацији и процени ризика на радном месту и радној околини приликом састављања акта о процени ризика, као и да оцењује и утврђује посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком или за употребу, односно руковање одређеном опремом за рад.

Болница није пружила доказе да је донела акт о процени ризика за сва радна места у радној околини, што није у складу са чланом 13 Закона о безбедности и здрављу на раду. Болница је донела Измене и допуне Акта о процени ризика на радном месту у радној околини и Допуне процене ризика на радним местима и у радној околини којим су утврђена радна места са повећаним ризиком, којима није одредила посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком, јер није ангажовала службу медицине рада да учествује у идентификацији и процени ризика на радном месту и радној околини приликом израде тих аката о процени ризика.

⁵ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17.

Наведено није у складу са чланом 16 став 1 и чланом 41 ст. 1 и 2 Закона о безбедности и здрављу на раду.

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

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

1.2 Болница није ажурирала податке о процени ризика иако је после извршених процена ризика, у 2016. и 2018. години, мењала организацију и систематизацију послова.

Чланом 15 став 2 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини⁶, прописано је да акт о процени ризика на радном месту и у радној околини, између осталог, подлеже делимичним изменама и допунама када је процена заснована на подацима који нису ажурни.

Процена ризика није заснована на ажурираним подацима, јер је Болница у 2016. и 2018. години мењала организацију и систематизацију послова, што није у складу са чланом 15 став 2 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини⁷.

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

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

2. Болница није увела скраћено радно време запосленима у складу са прописима и на тај начин преузела обавезе и извршила расходе за плате за часове рада који нису ефективно извршени

2.1 Болница је уговорима о раду/анексима уговора о раду утврдила скраћено радно време најмање за 298 запослених који обављају послове на радним местима која донетим актима о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком и на тај начин преузела обавезе и извршила расходе за плате за часове рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 7.906 хиљада динара.

Чланом 52 став 1 истог закона, као и чланом 37 Посебног колективног уговора за здравствене

⁶ „Службени гласник РС“, бр. 72/06, 84/06 – испр., 30/10 и 102/15.

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 72/06,84/06 – испр., 30/2010 и 102/15.

установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁸ и чланом 35 Колективног уговора за Општу болницу Врбас⁹, прописано је да запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме за личну заштиту на раду постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог – скраћује се радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова недељно (послови са повећаним ризиком).

Болница је уговорима о раду/анексима уговора о раду утврдила скраћено радно време најмање за 298 запослених који обављају послове на радним местима која донетим актима о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са чланом 52 став 1 Закона о раду¹⁰, чланом 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и чланом 35 Колективног уговора за Општу болницу Врбас. На тај начин, увођењем скраћеног радног времена овим лицима, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу часова рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 7.906 хиљада динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

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.

3. Болница није увела скраћено радно време запосленима на основу донетих аката о процени ризика

3.1 Болница је уговорима о раду/анексима уговора о раду утврдила скраћено радно време запосленима применом Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и Колективног уговора за Општу болницу Врбас, уместо на основу донетих аката о

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 1/15.

⁹ Број 1096 од 15. априла 2016. године.

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - одлука УС, 113/17 и 95/18.

процени ризика којима је утврђено да обављају послове на радним местима са повећаним ризиком.

У поступку ревизије нису пружени докази о томе да је увођење скраћеног радног времена извршено на основу стручне анализе службе медицине рада.

Сагласно члану 52 став 2 Закона о раду скраћено радно време се утврђује на основу стручне анализе у складу са законом. Чланом 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и чланом 35 Колективног уговора за Општу болницу Врбас утврђено је да се радно време запосленог, у складу са законом, скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада.

Болница је уговорима о раду/анексима уговора о раду утврдила скраћено радно време за 452 запослена применом члана 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, односно члана 36 Колективног уговора за Општу болницу Врбас, без претходно извршене стручне анализе службе медицине, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду, члана 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и члана 36 став 1 Колективног уговора за Општу болницу Врбас.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу број 3.

4. Болница није свим запосленим на радним местима са повећаним ризиком обезбедила обављање претходног и периодичних лекарских прегледа и није ажурирала евиденцију о радним местима са повећаним ризиком

4.1 У поступку ревизије Болница није пружила доказе о томе да су сви запослени који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком обављали претходни лекарски преглед пре почетка рада или њиховог распоређивања на ове послове и периодичне лекарске прегледе у току рада, као и да је евиденцију о радним местима са повећаним ризиком ажурирала после

доношења Допуна процене ризика.

Одредбама члана 15 став 1 тачка 8 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да обезбеди на основу акта о процени ризика и оцене службе медицине рада прописане лекарске прегледе запослених у складу са овим законом. Одредбама члана 43 став 1 истог закона и члана 66 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и чланом 62 став 1 Колективног уговора за Општу болницу Врбас утврђено је да је послодавац дужан да запосленом на радном месту са повећаним ризиком пре почетка рада обезбеди претходни лекарски преглед, као и периодични лекарски преглед у току рада. Одредбама члана 41 став 1 и 2 тачка 5 Закона о безбедности и здрављу на раду утврђено је да послодавац ангажује службу медицине рада за обављање послова заштите здравља на раду која је дужна, између осталог, да врши претходне и периодичне лекарске прегледе запослених на радним местима са повећаним ризиком и издаје извештаје о лекарским прегледима у складу са прописима о безбедности и здрављу на раду.

Одредбама члана 38 Закона о раду и чланом 64 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и чланом 60 Колективног уговора за Општу болницу Врбас прописано је да послодавац може да закључи уговор о раду за послове са повећаним ризиком само ако запослени испуњава услове за рад на тим пословима, односно да запослени може да ради на овим пословима само на основу претходно утврђене здравствене способности за рад на тим пословима од стране надлежног здравственог органа, у складу са законом.

Болница није обезбедила свим запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком обављање претходног лекарског прегледа пре почетка рада, као и периодичних лекарских прегледа у току рада, што није у складу са одредбама чл. 15 став 1 тачка 8 и члана 43 став 1 Закона о безбедности и здрављу на раду, члана 66 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија,

аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и члана 60 Колективног уговора за Општу болницу Врбас.

Утврђено је да евиденција о радним местима са повећаним ризиком није ажурирана после доношења Допуна процене ризика којом су утврђена радна места са повећаним ризиком, што није у складу са чланом 49 став 1 тачка 1 Закона о безбедности и здрављу на раду и чланом 3 Правилника о евиденцијама у области безбедности и здравља на раду¹¹.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу број 4.

5. Болница је супротно прописима уводила рад дужи од пуног радног времена запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком којима је утврђено скраћено радно време

5.1 У поступку ревизије утврђено је да је Болница уводила рад дужи од пуног радног времена за најмање 48 запослених који обављају послове на радним местима која су донетим актима о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком и којима је уговором о раду утврђено скраћено радно време.

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

Законом о здравственој заштити¹² 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. 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

¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 62/07 и 102/15.

¹² „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.

здравствене установе доноси одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, као и по здравственом раднику.

Правилником о распореду, почетку и завршетку радног времена у Општој болници Врбас¹³ за сваку организациону јединицу утврђено је трајање недељног радног времена, распоред, почетак и завршетак радног времена.

Одредбама члана 53 став 4 Закона о раду је прописано да послодавац не може да одреди прековремени рад запосленима који раде на пословима са скраћеним радним временом.

Болница је уводила рад дужи од пуног радног времена запосленима који обављају послове на радним местима која су донетим актима о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком и на којима је уговором о раду утврђено скраћено радно време, што није у складу са одредбама члана 53 став 4 Закона о раду.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу број 5.

¹³ Број 149/2 од 17. јануара 2017. године.

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

6. Болница је спровела поступак јавне набавке намирница за исхрану болесника, а да јавну набавку није обликовала по партијама

6.1 Болница је спровела отворени поступак јавне набавке добара ради закључења оквирног споразума са једним добављачем за набавку намирница за исхрану болесника, а да јавну набавку није обликовала по партијама, иако је у техничкој спецификацији навела 92 ставке добара које садрже истоврсне целине.

Одредбом члана 40 став 7 Закона о јавним набавкама¹⁴ прописано је да се оквирни споразум не може користити на начин којим би се спречила, ограничила или нарушила конкуренција и једнакост понуђача.

Одредбама члана 10 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.

Одредбама члана 12 истог закона прописано је да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима, као и да не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач.

Болница је спровела отворени поступак јавне набавке добара ради закључења оквирног споразума са једним добављачем за набавку намирница за исхрану болесника, а да јавну набавку није обликовала по партијама, иако је у техничкој спецификацији навела 92 ставке добара које садрже истоврсне целине, чиме је онемогућила да понуде поднесу понуђачи који производе или тргују са добрима која чине истоврсне целине, што није у складу са начелом обезбеђивања конкуренције и начелом једнакости понуђача из члана 10 и 12 Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр.124/12, 14/15 и 68/15.

отклањање неправилности (Препорука број 5).

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу број 6.

7. Болница није конкурсну документацију за јавну набавку намирница за исхрану болесника припремила у складу са Законом о јавним набавкама

7.1 Болница је у конкурсној документацији за јавну набавку намирница за исхрану болесника одредила додатни услов финансијског капацитета од најмање 50.000 хиљада динара пословног прихода за сваку годину посебно у последње три године, односно пословни капацитет од најмање 150.000 хиљада динара, који је 4,16 пута већи од двоструке процењене вредности јавне набавке (36.010.000 динара).

Чланом 76 став 2 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Ставом 6 истог члана тог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Чланом 77 став 2 Закона о јавним набавкама прописано је да испуњеност услова из члана 76 став 2 овог закона понуђач може доказати достављањем доказа уз понуду и то оних које наручилац одреди у конкурсној документацији, као и да минимални годишњи приход који се тражи од понуђача не сме бити већи од двоструке процењене вредности јавне набавке, осим у изузетним случајевима када је то неопходно због посебних ризика повезаних са предметом јавне набавке.

Болница је у конкурсној документацији за јавну набавку намирница за исхрану болесника одредила додатни услов финансијског капацитета на начин који дискриминише понуђаче, што није у складу са чланом 76 став 6, а у вези са чланом 77 став 2 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу број 7.

8. Болница није утврдила процењену вредност јавне набавке намирница за исхрану болесника на прописани начин

8.1 У поступку ревизије, у вези са утврђивањем процењене вредности јавне набавке намирница за исхрану болесника Болница је доставила Белешка о испитивању тржишта¹⁵ од 4. октобра 2017. године коју је сачинило Одељење за јавне набавке, контролинг, набавку и логистику. Осим констатације да су обављени телефонски разговори са службама продаје у три велика трговинска центра ради упоређивања тржишних цена животних намирница у циљу припрема конкурсне документације, наведена белешка не садржи добијене податке и донети закључак како је прописано Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке¹⁶.

Чланом 64 став 3 Закона о јавним набавкама прописано је да 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 није одредила процењену вредност јавне набавке намирница за исхрану болесника и на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке чиме би обезбедила њену валидност и у време покретања поступка, што није у складу са чланом 64 став 3 Закона о јавним набавкама и чл. 21 и 22 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који је донео Управни одбор Болнице.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу број 8.

9. Болница је током трајања уговора о јавној набавци намирница за исхрану болесника вршила измене које нису у складу са Законом о јавним набавкама

9.1 У поступку ревизије, на одабраном узорку, извршена је провера реализације закључених уговора у погледу набављених количина и цена по којима су фактурисане испоручене намирнице и утврђено је да је Болница вршила набавке појединих намирница по ценама другачијим од уговорених или чији је квалитет другачији од уговореног и да је вршила набавке намирница изнад уговорених количина, иако конкурсном документацијом није предвидела

¹⁵ Број 3554/2-1 од 7. октобра 2017. године.

¹⁶ Број 711 од 13. марта 2014. године.

објективне разлоге за промену цена, квалитета намирница и измену уговорених количина, о томе није доносила одлуке о изменама уговора и није о томе обавестила Управу за јавне набавке и Државну ревизорску институцију, што није у складу са чланом 115 ст. 2 и 5 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу број 9.

10. Болница није ускладила Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке са Законом о јавним набавкама

10.1 У поступку ревизије утврђено је да је Болница донела Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке 13. марта 2014. године, који није ускладила са Законом о изменама и допунама Закона о јавним набавкама који је ступио на снагу 12. августа 2015. године, односно тај правилник није ускладила са Законом о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 9).

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу број 10.

ОБРАЧУН И ИСПЛАТА НАКНАДА ЗА РАД ЧЛАНОВИМА УПРАВНОГ И НАДЗОРНОГ ОДБОРА

11. Управни одбор Болнице је донео одлуку о висини накнаде за рад члановима Надзорног одбора која није у складу са прописима

11.1 Управни одбор Болница је, након доношења Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава¹⁷, у 2018. години донео одлуку о висини накнаде за рад члановима Надзорног одбора и поред тога што је чланом 4 Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава прописано да су ништаве одредбе општег или појединачног акта (осим појединачног акта којим се плата повећава по основу напредовања) којима се повећавају основице, коефицијенти и други елементи, односно уводе нови елементи, на основу којих се повећава износ плата и другог сталног примања донетог за време примене овог закона.

Управни одбор Опште болнице Врбас је 31. јануара 2018. године донео одлуку о висини накнаде за рад чланова Управног и Надзорног одбора¹⁸ у износу од 10.000,00 динара месечно, нето, почев од 1. јануара 2018. године.

Болница није обрачунала и исплатила накнаде за рад члановима Управног одбора који се исте нису одрекли, а осталима који су се одрекли те накнаде у фебруару 2018. године није обрачунала и исплатила накнаду за јануар 2018. године.

Управни одбор Болнице је одлуку о накнадама за рад члановима Надзорног одбора донео супротно члану 4 Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 10).

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу број 11.

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 116/14 и 95/18.

¹⁸ Број 318/2 – 1 од 31. јануара 2018. године.

II ПРЕПОРУКЕ

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Болнице да донесу акт о процени ризика у складу са Законом о безбедности и здрављу на раду којим ће извршити процену ризика на свим радним местима у радној околини уз ангажовање службе медицине рада која ће учествовати у идентификацији и процени ризика, оценити и утврдити посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Болнице да донесу акт о процени ризика за сва радна места у радној околини и у складу са њим закључе анексе уговора о раду којима ће запосленима који обављају послове на радним местима која актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком утврдити радно време у трајању од 40 часова недељно.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Болнице да утврђују право на скраћено радно време запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом медицине рада.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Болнице да свим запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком обезбеде обављање претходног лекарског прегледа пре почетка рада, као и периодичних лекарских прегледа у току рада, као и да воде евиденцију о радним местима са повећаним ризиком за сва радна места која су актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Болнице да јавну набавку намирница за исхрану болесника спроводе у складу са Законом о јавним набавкама тако да конкурсну документацију припреме у складу са начелима обезбеђења конкуренције и једнакости понуђача на начин да је обликују по истоврсним целинама – партијама.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Болнице да процедуром ближе уреде и успоставе контролне механизме којима ће да обезбеде да су додатни услови потребни за конкретну јавну набавку, да када их одреде да не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Болнице да предузму мере да процењену вредност јавне набавке заснивају на спроведеном испитивању, односно истраживању тржишта предмета јавне набавке, како би се обезбедила њена валидност у време покретања поступка у складу са Законом о јавним набавкама.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Болнице да уведу контролне поступке којима ће обезбедити да промену цене и других битних елемената уговора врше

искључиво из објективних разлога који су јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци, као и да у случају измена цене и других битних елемената уговора донесу одлуку о измени уговора и о томе обавесте надлежне органе на начин прописан Законом о јавним набавкама.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Болнице да ускладе Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке са Законом о јавним набавкама.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Болнице да одлуку о накнадама за рад члановима Управног и Надзорног одбора ускладе са Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава.

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Болница 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;
- 3) приказивање мера исправљања.

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

Болница је обавезна да у одазивном извештају искаже 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 дужна да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке под редним бројевима: 5, 6, 7, 8, 9 и 10, које је могуће отклонити у року од 90 дана, Болница је обавезна да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања.
2. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке под редним бројевима: 1, 2, 3, 4, које је могуће отклонити у року до годину дана, Болница је обавезна да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и 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 подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

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

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

20. новембар 2019. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу одредби Закона о Државној ревизорској институцији¹⁹, Програма ревизије за 2019. годину и Закључка број 400-119/2019-05 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 оброка 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 Врбас, Врбас

Седиште и адреса: др Милана Чекића бр. 4, 21460 Врбас

Матични број: 08888752

ПИБ: 105592289

Број уписа у регистар: Привредни суд у Сомбору број ФИ–68/2017 од 8. 8 .2017. године, регистарски уложак број 5-156

Регистроване делатности: делатност болница (86.10), специјалистичка медицинска пракса (86.22) и остала здравствена заштита (86.90).

Историјат Болнице

У историјату Болнице, као важни догађаји истичу се:

Организована здравствена делатност на општинском подручју Врбаса датира из времена изградње Великог бачког канала. Према писаним подацима, 1794. године формирана је прва покретна болница, која је служила за збрињавање радника који су учествовали у изградњи, као и локалног становништва.

На почетку XX века оснива се први Шпитаљ који представља претечу болнице, заправо карантин за заразне болести и лечење старих и изнемоглих лица, а затим двадесетих година, оснивају се и два приватна санаторијума. Први је основао др Бела Тессенуи а други др Фридрих Хеџл. Све време до 1944. године оба санаторијума служила су за лечење локалног становништва, а онда бивају претворена у позадинску ратну болницу.

Августа 1945. године у Врбасу је формирана прва цивилна болница са статусом покрајинске болнице са око 100 постеља, Интерним, Хирушким, Гинеколошко – акушерским и Заразним одељењем, и са запослена свега два лекара специјалиста и једним лекаром опште медицине. Под дејством промене патолошке слике оболелог становништва, настаје потреба за проширењем спектра здравствених услуга те се 1950. године отвара Дечје одељење, 1951. године Антитуберкулозни диспансер и 1954. године Специјализована болница за лечење плућне туберкулозе са 70-ак постеља.

¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

Године 1957. Специјализована болница за лечење плућне туберкулозе се проширује и делом измешта поред супротне стране канала (касније је објекат претворен у Ловачки дом), а у сврху рехабилитације тешко оболелих и изнемоглих од последица туберкулозе. Исте године Хирушко одељење се премешта из споменутог Ханцловог санаторијума у објекте познате као Стара болница, у Виноградској улици, надомак садашње Опште болнице Врбас. Године 1958. у делу болнице који се налази у насељу Виногради, отвара се ОРЛ и Очно одељење а у хирушку службу уводи се специјалност ортопедије са трауматологијом, док 1969. године уводи и специјалност урологије и неуропсихијатрије

Године 1955/1956 организован је Дом народног здравља у Врбасу са 3 амбуланте опште праксе и здравственим станицама по насељима општине, амбулантом у Фабрици шећера Бачка.

Петнаест година касније, 1970 године наступа значајан преокрет по питању организације здравствене делатности обједињавањем и интеграцијом Опште болнице, Дома здравља као Специјализоване болнице за плућне болести у Здравствени центар „Вељко Влаховић“.

Извршно веће Аутономне Покрајине Војводине, на седници од 12. октобра 2007. године доноси Одлуку да се за обављање стационарне и специјалистичко-консултативне здравствене делатности на секундарном нивоу, за територију општине Врбас, Србобран, Бечеј, Бачка Паланка, Бач и Мали Иђош и за насељена места Кула, Руски Крстур и Липар у Општини Кула оснива Општа болница Врбас у државној својини поделом Здравственог центра „Вељко Влаховић“ Врбас, уз оснивање Опште болнице Врбас, дома здравља и апотеке.

Унутрашња организација Болнице

У складу са прописима о унутрашњој организацији здравствених установа у Општој болници Врбас, Правилником о организацији и систематизацији послова у Општој болници Врбас из 2018. године²⁰ образоване су следеће организационе јединице:

- Сектор за интернистичке гране медицине са Службом за интерну медицину, Службом за пулмологију, Одељењем за неурологију, Одсеком за дерматовенеролошке болести и Одсеком за инфективне болести;
- Сектор за хируршке гране медицине са Службом опште хирургије, Службом за ортопедију, трауматологију, пластичну и реконструктивну хирургију, Одељењем за урологију, Одсеком за ОРЛ и максилофацијалну хирургију, Одсеком за офталмологију и Службом операционог блока са стерилизацијом;
- Сектор за заједничке медицинске делатности са Одељењем за пријем и збрињавање ургентних стања, Одсеком за специјалистичко консултативне прегледе, Службом за анестезију, реаниматологију и интензивно лечење, Дневном болницом за дијагностику и терапијски третман, Одељењем за физикалну медицину и рехабилитацију и Огранком за медицинску дијагностику и медицинско снабдевање;
- Одељење педијатрије;
- Одељење психијатрије;
- Служба за гинекологију и акушерство са неонатологијом;
- Служба за продужено лечење и негу;
- Служба за правне, кадровске, опште и техничке послове и

²⁰ Број 2603 од 25. јуна 2018. године.

- Служба за економско-финансијске послове.

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 вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа који уређују пословање Болнице у вези са предметом ревизије;
- 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 са скраћеним радним временом, набавком намирница за исхрану болесника и обрачуном и исплатом накнада Управном и Надзорном одбору;
- интервјуисање одговорних особа Болнице;
- прибављање писаних изјашњења одговорних лица Болнице у вези са предметом ревизије.

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 БРОЈ 1

Доношење Акта о процени ризика

Болница је у јулу 2009. године донела Одлуку о покретању поступка процене ризика на радном месту и у радној околини којом је за спровођење поступка процене ризика одредила правно лице са лиценцом за обављање послова за безбедност и здравље на раду Агенцију за безбедност и здравље на раду „Превентива“, Крушевац, а за одговорно лице за спровођење поступка процене ризика одредила је запослену код тог правног лица.

Општа болница Врбас, Врбас је са Агенцијом за безбедност и здравље на раду „Превентива“, Крушевац закључила Уговор о извршењу услуга у јулу 2009. године. Чланом 1 и 4 тог уговора је уговорено да је предмет уговора израда акта о процени ризика на радном месту, обука запослених и израда правилника, у објекту Општа болница до 31. децембра 2009. године.

Болница није пружила доказе да је донела акт о процени ризика за сва радна места у радној околини, а доставила је Измене и допуне Акта о процени ризика на радним местима у радној околини, број 1713 од 26. маја 2011. године (у даљем тексту: Измене и допуне Акта о процени ризика) и Допуне процене ризика на радним местима и у радној околини из 2017. године (у даљем тексту: Допуне процене ризика).

Одговорно лице Болнице доставило је обавештење да према његовим сазнањима, те информацијама од лица за безбедност и здравље на раду и других запослених који су били у радном односу у Болници 2010/2011 године када је трајао поступак процене ризика, основни акт о процени ризика на радном месту и у радној околини није испоручен од стране Агенцију за безбедност и здравље на раду „Превентива“, Крушевац, а да су предузете активности да се исти прибави уз напомену да је то правно лице брисано из регистра привредних субјеката који води Агенција за привредне регистре (АПР).

Увидом у Измене и допуне Акта о процени ризика утврђено је да:

– процена ризика на радном месту и у радној околини вршена је на начин утврђен чланом 4 став 1 тачка 6 Закона о безбедности и здрављу на раду, односно за радна места као простор намењен за обављање послова код послодавца у којем запослени борави или има приступ у току рада и који је под непосредном или посредном контролом послодавца;

– проценом је утврђено да у свим организационим јединицама утврђеним Правилником о организацији и систематизацији послова Опште болнице Врбас од 24. фебруара 2011. године²¹ постоји 133 радна места, која су одређена бројем „РМ _“ и називом, као што је РМ 01 Канцеларијске просторије-послови директора Опште болнице или РМ 08 Болесничка соба итд.);

– у Закључку наведеног акта утврђена су радна места са повећаним ризиком и то: два радна места у Одељењу за пријем и збрињавање ургентних стања; четири радна места у Служби за радиолошку дијагностику; четири радна места у Одсеку за патологију и цитологију и три радна места са повећаним ризиком у Служби за психијатрију, али нису наведени систематизовани послови (називи послова) који се обављају на сваком том радном месту са повећаним ризиком;

– наведени акт у делу под називом Процена ризика на радним местима у радној околини не садржи процену за свих 133 радна места у радној околини како је наведено у Закључку него за 40 радних места у радној околини, при чему је утврђено да се више

²¹ Број 705 од 24. фебруара 2011. године.

бројева и назива процењених радних места не слаже са бројем и називом радног места у Закључку акта;

– од радних места за која је утврђено да су са повећаним ризиком процена у том акту је извршена само за Одељење за пријем и збрињавање ургентних стања са два радна места са повећаним ризиком која у делу акта - Процена ризика на радним местима у радној околини имају број РМ 38 и РМ 38/1, а у Закључку РМ 42 и РМ 43;

– Болница није у наведеном акту, на основу оцене службе медицине рада, одредила посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радном месту са повећаним ризиком.

Болница је 2017. године, поступајући по Решењу Инспектора рада, Одељења инспекције рада за Јужнобачки управни округ, Инспектората за рад Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Републике Србије, због појаве нове опасности и измене нивоа ризика у Одељењу за одржавање рубља, донела Допуну процене ризика на радним местима и у радној околини (у даљем тексту: Допуна процене ризика) којом су три систематизована посла који се обављају у наведеној организационој јединици процењена да су радна места са повећаним ризиком.

– Болница није у Допунама процене ризика, на основу оцене службе медицине рада, одредила посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радном месту са повећаним ризиком.

Болница је након доношења Измена и допуна Акта о процени ризика из 2011. године и Допуна процене ризика из 2017. године мењала организацију и систематизацију послова 2016. и 2018. године. Правилником о организацији и систематизацији послова Опште болнице Врбас из 2018. године Болница је ускладила систематизацију са Уредбом о изменама и допунама Уредбе о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, при чему су извршене одређене измене у организацији и систематизацији послова у односу на Правилник о организацији и систематизацији послова Опште болнице Врбас из 2011. године.

Одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање; да је дужан да измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада; 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, као и да начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини прописује министар надлежан за рад.

Чланом 15 став 2 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини²², прописано је да акт о процени ризика на радном месту и у радној околини, између осталог, подлеже делимичним изменама и допунама када је процена заснована на подацима који нису ажурни.

Одредбама члана 16 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац 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, као и да служби медицине рада, коју ангажује, обезбеди услове за самостално обављање послова заштите здравља запослених.

Одредбама члана 41 став 1 истог закона утврђено је да послодавац ангажује службу медицине рада за обављање послова заштите здравља запослених на раду. Ставом 2 истог члана тог закона прописано је да је служба медицине рада дужна да обавља послове у

²² „Службени гласник РС“, бр. 72/06, 84/06 - исправка, 30/10 и 102/15.

складу са овим законом, а нарочито, између осталог, да учествује у идентификацији и процени ризика на радном месту и радној околини приликом састављања акта о процени ризика, као и да оцењује и утврђује посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком или за употребу, односно руковање одређеном опремом за рад.

Болница није пружила доказе да је донела акт о процени ризика за сва радна места у радној околини, што није у складу са чланом 13 Закона о безбедности и здрављу на раду. Болница је донела Измене и допуне Акта о процени ризика на радном месту у радној околини и Допуне процене ризика на радним местима и у радној околини којим су утврђена радна места са повећаним ризиком, али у том акту није одредила посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком. Болница није ангажовала службу медицине рада да учествује у идентификацији и процени ризика на радном месту и радној околини приликом састављања Измена и допуна акта о процени ризика на радном месту у радној околини и Допуне процене ризика на радним местима и у радној околини, као и да оцени и утврди посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком. Такође, процена ризика није заснована на ажурним подацима, јер је Болница у 2016. и 2018. години мењала организацију и систематизацију послова. Наведено није у складу са чланом 16 став 1 и чланом 41 ст. 1 и 2 Закона о безбедности и здрављу на раду, као и чланом 15 став 2 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.

Препоручује се одговорним лицима Болнице да донесу акт о процени ризика у складу са Законом о безбедности и здрављу на раду којим ће извршити процену ризика на свим радним местима у радној околини уз ангажовање службе медицине рада која ће учествовати у идентификацији и процени ризика, оценити и утврдити посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком.

VI ПРИЛОГ БРОЈ 2

Увођење скраћеног радног времена запосленима који обављају послове на радним местима која актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком

Болница је уговором о раду/анексом уговора о раду утврдила скраћено радно време за 452 запослених од којих 383 запослена обавља послове на радним местима која Изменама и допунама Акта о процени ризика и Допунама процене ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком. Имајући у виду да Болница није пружила доказе да је донела основни акт о процени ризика, на основу података Одељења за правне, кадровске и опште послове о запосленима који обављају послове у операционој сали а распоређени су у различитим организационим јединицама (у Служби операционог блока са стерилизацијом, у Служби за анестезију, реаниматологију и интензивно лечење, Служби опште хирургије, Одељењу за урологију, Служби за ортопедију, трауматологију, пластичну и реконструктивну хирургију итд.) утврђено је да је Болница за најмање 298 запослених увела скраћено радно време запосленима који обављају послове на радним местима која актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком. На тај начин, увођењем скраћеног радног времена овим лицима, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу часова рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 7.906 хиљада динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Табела број 1: Преглед организационих јединица у којима је уведено скраћено радно време за послове који се не обављају на радним местима са повећаним ризиком

Редни број	Организациона јединица	Број извршилаца
1	2	3
1	Сектор за интернистичке гране медицине	98
2	Сектор за хируршке гране медицине	51
3	Сектор за заједничке медицинске делатности	89
4	Одељење педијатрије	13
5	Служба за гинекологију и акушерство са неонатологијом	22
6	Служба за правне, кадровске, опште и техничке послове	25
	УКУПНО	298

Чланом 51 став 1 Закона о раду прописано је да пуно радно време износи 40 часова недељно, ако тим законом није друкчије одређено. Чланом 52 став 1 истог закона, као и чланом 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и чланом 35 Колективног уговора за Општу болницу Врбас, прописано је да запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме за личну заштиту на раду постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог – скраћује се радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова недељно (послови са повећаним ризиком). Чланом 52 ст. 2 и 3 Закона о раду, као и чланом 38 став 4 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и чланом 36 став 3 Колективног уговора за Општу болницу Врбас, утврђено је да се скраћено радно време утврђује на основу стручне анализе, у складу са законом и да запослени који ради

скраћено радно време има сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом.

Одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање; да је дужан да измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада; 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 ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини²³.

Одредбама члана 67 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и чланом 63 Колективног уговора за Општу болницу Врбас прописано је да се актом о процени ризика, за послове са повећаним ризиком, може као превентивна мера за безбедан и здрав рад утврдити скраћено радно време, додатне и једнократне паузе, као и друге мере, док су одредбама члана 38 став 2 дате 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, што је утврђено и чланом 36 став 2 Колективног уговора за Општу болницу Врбас.

Болница је уговорима о раду/анексима уговора о раду утврдила скраћено радно време најмање за 298 запослених који обављају послове на радним местима која донетим актима о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са чланом 52 став 1 Закона о раду, чланом 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и чланом 35 Колективног уговора. На тај начин, увођењем скраћеног радног времена овим лицима, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу часова рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 8 милиона динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Препоручује се одговорним лицима Болнице да донесу акт о процени ризика за сва радна места у радној околини и у складу са њим закључе анексе уговора о раду којима ће запосленима који обављају послове на радним местима која актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком утврдити радно време у трајању од 40 часова недељно.

²³ „Службени гласник РС“, бр. 72/06, 84/06 – испр., 30/10 и 102/15.

VII ПРИЛОГ БРОЈ 3**Увођење скраћеног радног времена запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком без претходно извршене стручне анализе службе медицине рада**

Као што је већ наведено у Прилогу уз закључак 1.1, у цитираним одредбама члана 16 и члана 41 ст. 1 и 2 Закона о безбедности и здрављу на раду послодавац је дужан да за обављање послова заштите здравља запослених ангажује службу медицине рада и истој обезбеди услове за самостално обављање послова заштите здравља запослених. Служба медицине рада је дужна да обавља послове у складу са тим законом, а нарочито, поред осталог, да учествује у идентификацији и процени ризика на радном месту и радној околини приликом састављања акта о процени ризика, као и да оцењује и утврђује посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком или за употребу, односно руковање одређеном опремом за рад.

Сагласно члану 52 став 2 Закона о раду скраћено радно време се утврђује на основу стручне анализе у складу са законом. Чланом 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и чланом 35 Колективног уговора за Општу болницу Врбас утврђено је да се радно време запосленог, у складу са законом, скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада.

У складу са наведеним, увођење скраћеног радног времена запосленима заснива се на извршеној процени ризика у којој учествује и служба медицине рада и на стручној анализи те службе у вези са штетним дејством услова рада на здравље и радну способност запосленог.

Болница је уговорима о раду/анексима уговора о раду утврдила скраћено радно време за 452 запослена применом члана 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, односно члана 36 Колективног уговора за Општу болницу Врбас, без претходно извршене стручне анализе службе медицине, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду, члана 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и члана 36 став 1 Колективног уговора за Општу болницу Врбас.

Препоручује се одговорним лицима Болнице да утврђују право на скраћено радно време запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом медицине рада.

VIII ПРИЛОГ БРОЈ 4**Претходни и периодични лекарски прегледи запослених на радним местима са повећаним ризиком и вођење евиденција**

У поступку ревизије извршен је увид у документацију о обављеним лекарским прегледима у узорку тестираних запослених који раде на радним местима са повећаним ризиком. Прописане периодичне лекарске прегледе обављали су само доктори медицине специјалисте у радиолошкој дијагностици – специјалисте радиолози, виши радиолошки техничари и радиолошки техничари, односно само запослени у Служби за радиолошку дијагностику који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком.

За одабрани узорак запослених који су у 2018. години засновали радни однос на пословима који се обављају на радном месту са повећаним ризиком у наведеној служби утврђено је да пре почетка рада нису упућени на претходни лекарски преглед.

На тај начин Болница није пружила доказе о томе да су сви запослени који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком обављали претходне лекарске прегледе пре почетка рада или њиховог распоређивања на ове послове, као и периодичне лекарске прегледе у току рада.

Одредбама члана 15 став 1 тачка 8 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да обезбеди на основу акта о процени ризика и оцене службе медицине рада прописане лекарске прегледе запослених у складу са овим законом. Одредбама члана 43 став 1 истог закона и члана 66 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и чланом 62 став 1 Колективног уговора за Општу болницу Врбас утврђено је да је послодавац дужан да запосленом на радном месту са повећаним ризиком пре почетка рада обезбеди претходни лекарски преглед, као и периодични лекарски преглед у току рада. Одредбама члана 41 став 1 и 2 тачка 5 Закона о безбедности и здрављу на раду утврђено је да послодавац ангажује службу медицине рада за обављање послова заштите здравља на раду која је дужна, између осталог, да врши претходне и периодичне лекарске прегледе запослених на радним местима са повећаним ризиком и издаје извештаје о лекарским прегледима у складу са прописима о безбедности и здрављу на раду.

Правилником о претходним и периодичним лекарским прегледима запослених на радним местима са повећаним ризиком утврђен је начин, поступак и рокови вршења претходног лекарског прегледа лица које заснива радни однос, односно лица које послодавац ангажује за рад на радном месту са повећаним ризиком и периодичног лекарског прегледа запосленог који ради на радном месту са повећаним ризиком.

Одредбама члана 38 Закона о раду прописано је да послодавац може да закључи уговор о раду за послове са повећаним ризиком само ако запослени испуњава услове за рад на тим пословима. Запослени може да ради на овим пословима само на основу претходно утврђене здравствене способности за рад на тим пословима од стране надлежног здравственог органа, у складу са законом.

Чланом 64 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и чланом 60 Колективног уговора за Општу болницу Врбас утврђено је да запослени може бити ангажован на пословима са повећаним ризиком, поред осталог, ако је здравствено способан за обављање послова са повећаним ризиком.

У поступку ревизије утврђено је да евиденција о радним местима са повећаним ризиком не садржи три радна места (систематизоване послове) која су Допунама процене

ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са чланом 49 став 1 тачка 1 Закона о безбедности и здрављу на раду и чланом 3 Правилника о евиденцијама у области безбедности и здравља на раду. Како Болница није предочила доказе да је донела акт о процени ризика за сва радна места у радној околини, у поступку ревизије није утврђено да ли наведена евиденција садржи сва радна места у радној околини за која је утврђено да су радна места са повећаним ризиком.

Болница није обезбедила свим запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком обављање претходног лекарског прегледа пре почетка рада, као и периодичних лекарских прегледа у току рада, што није у складу са одредбама чл. 15 став 1 тачка 8 и члана 43 став 1 Закона о безбедности и здрављу на раду, члана 66 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и члана 60 Колективног уговора за Општу болницу Врбас.

Препоручује се одговорним лицима Болнице да свим запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком обезбеде обављање претходног лекарског прегледа пре почетка рада, као и периодичних лекарских прегледа у току рада, као и да воде евиденцију о радним местима са повећаним ризиком за сва радна места која су актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком.

IX ПРИЛОГ БРОЈ 5**Увођење прековременог рада запосленима који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком**

У поступку ревизије је утврђено да је у току 2018. године најмање 48 запослених, који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком, остварило најмање 3.614 часова рада дужег од пуног радног времена, а расходи по том основу су извршени у износу од најмање 362 хиљада 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.

Правилником о распореду, почетку и завршетку радног времена у Општој болници Врбас²⁴ за сваку организациону јединицу утврђено је трајање недељног радног времена, распоред, почетак и завршетак радног времена. Рад у Болници је организован у пуном радном времену, у скраћеном радном времену и у оквиру њих једнократно радно време, рад у сменама, рад у турнусу и дежурства.

Облици прековременог рада здравствених радника, у смислу поменутог 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.

Одредбом члана 53 став 4 Закона о раду прописано је да послодавац не може да одреди прековремени рад запосленима који раде на пословима на којима је уведено скраћено радно време у складу са тим законом, ако законом није друкчије одређено.

Болница је Изменама и допунама Акта о процени ризика утврдила 13 радних места са повећаним ризиком која обухватају 18 назива послова (систематизованих радних места), на којима је укупно 66 извршилаца. Допунама процене ризика је у Одељењу за одржавање рубља, која су једина била предмет процене ризика, за сва три систематизована посла утврдила да су послови са повећаним ризиком. Болница је уговором о раду/анексом уговора о раду увела скраћено радно време за 452 извршиоца²⁵. Како Болница није пружила доказе да је донела основни акт о процени ризика, као и да Изменама и допунама Акта о процени ризика није извршена процена свих, него дела радних места у више организационих јединица у којима је систематизован 131 посао (назив посла и опис посла), као и да је након извршених процена ризика мењала организацију и систематизацију послова, у поступку ревизије није утврђен тачан број запослених који обављају послове на радним местима са повећаним ризиком.

Према подацима исказаним у Извршењу Плана рада Болнице за 2018. годину²⁶ Болница је на дан 31. 12. 2018. године имала 574 запослених од који су 532 запослена финансирана на терет средстава обавезног здравственог осигурања, док су 42 запослена финансирана из сопствених средстава Болнице и других средстава (породиље). На основу тог извештаја утврђено је да је број запослених на неодређено време у Болници био испод

²⁴ Број 149/2 од 17. јануара 2017. године.

²⁵ Податак добијен од Службе за правне, кадровске, опште и техничке послове.

²⁶ Број: 348 од 31. јануара 2019. године.

потребног броја запослених утврђеног нормативом за 48 извршилаца, од чега је највећи недостатак кадра забележен код медицинских сестара/техничара.

Кадровским планом за Општу болницу Врбас за 2018. годину²⁷ утврђено је да у Болници може бити највише 596 запослених, од чега највише до 542 запослених (на неодређено и одређено време) који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора закљученог са Републичким фондом за здравствено осигурање.

Табела број 2: Преглед броја запослених у Општој болници Врбас на дан 31. 12. 2018. године

Занимање	Кадровски план (КП) ²⁸	Норматив	Разлика	Број запослених	Разлика у односу на КП	Разлика у односу на норматив
1	2	3	4 = 2 - 3	5	6 = 5 - 2	7 = 5 - 3
Медицински радници укупно	435	447	-12	444	9	-3
Доктори медицине	109	103	6	103	-6	0
Фармацеути, фармацеути - биохемичари	5	5	0	5	0	0
Здравствени радници са ВШС и ССС	316	334	-18	331	15	-3
Здравствени сарадници са ВСС, ВШС и ССС	5	5	0	5	0	0
Немедицински радници укупно	107	113	-6	130	23	17
Административни радници	21	19	2	26	5	7
Технички и помоћни радници	86	94	-8	104	18	10
Укупан број	542	560	-36	574	32	14

У писаном изјашњењу на упит о неопходности увођења прековременог рада запосленима који обављају послове на радним местима која су утврђена као радна места с повећаним ризиком, одговорна лица Болнице су навела да Болница са постојећим бројем запослених и поред увођења сменског рада није могла да обезбеди континуитет – перманенцију у пружању здравствене заштите гравитационог становништва. Даље се наводи да одлуком о радном времену установе, све гране медицине утврђене Законом о здравственој заштити као минимум делатности за организациони облик – општа болница, пружају здравствену заштиту 24 часа, 365 дана у години. На крају се наводи да са постојећим бројем запослених, од којих значајан број ради на радним местима са повећаним ризиком, било је неопходно одобрити прековремени рад и запосленима са скраћеним радним временом.

Одредбом члана 59 став 1 Закона о здравственој заштити²⁹, који је ступио на снагу 11. априла 2019. године утврђено 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

²⁷ Број: 112-01-200/2018-02 од 20. августа 2018. године.

²⁸ Подаци преузети из Кадровског плана ОБ Врбас, број: 112-01-200/2018-02 од 20. августа 2018. године.

²⁹ „Службени гласник РС“, бр. 25/2019.

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 наведене одредбе Закона о здравственој заштити, 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.

X ПРИЛОГ БРОЈ 6**Поступак јавне набавке намирнице
за исхрану болесника – припрема конкурсне документације**

Директор Болнице је 31. октобра 2017. године донео одлуку о покретању отвореног поступка ради закључења оквирног споразума планиране јавне набавке намирница за исхрану болесника (број ЈН 33/2017-А1), процењене вредности 18.005 хиљада динара.

Болница је у склопу конкурсне документације предмет јавне набавке обликовала у једној спецификацији која садржи сва добра која су предмет оквирног споразума. У Обрасцу бр. 5 под називом „Образац структуре цене за јавни позив за прикупљање понуда у отвореном поступку јавне набавке за намирнице за исхрану болесника“, спецификација садржи 92 намирнице, те није обликована по партијама иако је уочљиво да спецификацију чине истоврсне целине као што су: хлеб, јаја, свеже месо (свињски бут без костију, свињски каре са костима, јунећи бут без костију, пилеће месо батак и карабатак и пилеће месо смрзнуто за роштиљ од 1,5кг-2кг); месне прерађевине (вишла деликатес, српска (крањска) кобасица, јетрена паштета а' 75 гр-алуфолија, месни нарезак а' 100 гр-алуфолија, сланина домаћа, буткица печена, париска салама и стишњена шунка у цреву); млеко и млечне прерађевине (млеко свежа а 1 лит, ситан сир – ринфуз, српски сир (кришка), сир трапист са 45%мм, кисело млеко а 180 гр и павлака кисела а 1 кг); свеже воће и поврће (купус свежи, црни лук – свежи, першун свежи, шаргарепа свежа, бели лук, пасуљ бели ситни, тиквице свеже, паприка свежа, парадајз свеж, спанаћ свежи, лимун свежи, јабука, кромпир свеж прве класе), уље и производе од уља (уље сунцокретово 1/1, маргарин намазни - пак. 500 гр, маргарин стони и мајонез а' 100 гр) као и више различитих производа који се користе као додаци за припрему хране и слично.

У поступку је достављена једна понуда коју је поднео „Illi group” д. о. о. Нови Сад (под бројем 3554/5 од 1. новембра 2017. године), са понуђеном ценом у износу од 17.977 хиљада динара без ПДВ-а. Са наведеним понуђачем закључен је Оквирни споразум (број 3554/9-2017 од 5. децембра 2017. године).

Сходно члану 40 став 2 Закона о јавним набавкама оквирни споразум је закључен са једним добављачем, а сходно члану 40а истог закона уговори о јавним набавкама су закључени на основу услова предвиђених оквирним споразумом и понуде достављене у поступку јавне набавке за закључење оквирног споразума. На тај начин, након закључења оквирног споразума није постојала обавеза Болнице да поново отвара конкуренцију.

Одредбом члана 40 став 7 Закона о јавним набавкама прописано је да се оквирни споразум не може користити на начин којим би се спречила, ограничила или нарушила конкуренција и једнакост понуђача.

Одредбама члана 10 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.

Одредбама члана 12 истог закона прописано је да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима, као и да не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач.

Болница је спровела отворени поступак јавне набавке добара ради закључења оквирног споразума са једним добављачем за набавку намирница за исхрану болесника, а да јавну набавку није обликовала по партијама, иако је у техничкој спецификацији навела 92 ставке добара које садрже истоврсне целине, чиме је онемогућила да понуде поднесу понуђачи који производе или тргују са добрима која чине истоврсне целине, што није у складу са начелом обезбеђивања конкуренције и начелом једнакости понуђача из члана 10 и 12 Закона о јавним набавкама.

Поред тога, Болница је на тај начин онемогућила и да понуђачи понуде попуст на понуђену цену који је, сходно члану 3 став 1 тачка 34 Закона о јавним набавкама дефинисан као метод одређивања цене који понуђач може понудити у понуди само када је предмет јавне набавке обликован у више партија, а наручилац тај метод не може предвидети у конкурсној документацији као елемент критеријума.

Препоручује се одговорним лицима Болнице да јавну набавку намирница за исхрану болесника спроведе у складу са Законом о јавним набавкама тако да конкурсну документацију припреме у складу са начелима обезбеђења конкуренције и једнакости понуђача на начин да је обликују по истоврсним целинама – партијама.

XI ПРИЛОГ БРОЈ 7**Одређивање додатних услова у поступку јавне набавке
намирница за исхрану болесника**

Као што је наведено у Прилогу уз Закључак број 2.1, директор Болнице је 31. октобра 2017. године донео одлуку о покретању отвореног поступка ради закључења оквирног споразума за јавну набавку намирница за исхрану болесника, број ЈН 33/2017-А1, процењене вредности 18.005 хиљада динара.

У поступку ревизије утврђено је да је Болница у конкурсној документацији одредила додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, међу којима је додатни услов у погледу финансијског капацитета. Од понуђача је захтевано да је остварио најмање 50.000 хиљада динара пословног прихода за сваку годину посебно у последње три године (2014, 2015, 2016), што укупно износи 150.000 хиљада динара. Као доказ о испуњавању наведеног услова утврђено је да понуђач за наведене претходне три обрачунске године достави извештај о бонитету НБС (или АПР-а) или билансе стања и билансе успеха, или изводе из тих биланса.

Чланом 76 став 2 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Ставом 6 истог члана тог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Чланом 77 став 2 Закона о јавним набавкама прописано је да испуњеност услова из члана 76 став 2 овог закона понуђач може доказати достављањем доказа уз понуду и то оних које наручилац одреди у конкурсној документацији, као и да минимални годишњи приход који се тражи од понуђача не сме бити већи од двоструке процењене вредности јавне набавке, осим у изузетним случајевима када је то неопходно због посебних ризика повезаних са предметом јавне набавке.

Болница је у конкурсној документацији за јавну набавку намирница за исхрану болесника одредила додатни услов финансијског капацитета од најмање 50.000 хиљада динара пословног прихода за сваку годину посебно у последње три године, односно пословни капацитет од најмање 150.000 хиљада динара, који је 4,16 пута већи од двоструке процењене вредности јавне набавке (36.010 хиљада динара), односно на начин који дискриминише понуђаче, што није у складу са чланом 76 став 6, а у вези са чланом 77 став 2 Закона о јавним набавкама.

Препоручује се одговорним лицима Болнице да процедуром ближе уреде и успоставе контролне механизме којима ће да обезбеде да су додатни услови потребни за конкретну јавну набавку, да када их одреде да не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

ХП ПРИЛОГ БРОЈ 8

Процењена вредност јавне набавке

Директор Болнице је 31. октобра 2017. године донео одлуку о покретању отвореног поступка ради закључења оквирног споразума за јавну набавку намирница за исхрану болесника, број ЈН 33/2017-А1, процењене вредности 18.005 хиљада динара. У спроведеном поступку јавне набавке закључен је Оквирни споразум³⁰ са јединим понуђачем „Illi group” д. о. о. Нови Сад, чија понуда је износила 17.977 хиљада динара без ПДВ-а.

Чланом 64 став 3 Закона о јавним набавкама прописано је да 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.

Одредбама члана 21 ст. 1-4 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, који је Управни одбор Болнице донео 2014. године прописано је да тим за планирање набавки у сарадњи са предлагачима набавке, за сваки предмет набавке, испитује и истражује тржиште набавке и прикупља податке потребне за планирање. Прикупљање података се врши на терену непосредно, телефоном, путем интернета и на други начин, а односи се, поред осталог, и на податке о ценама и њиховом кретању на тржишту. Одредбама члана 22 став 4 тог правилника утврђено је да се о испитивању и истраживању тржишта сачињава белешка која, поред осталог, садржи податке о времену и начину испитивања и истраживања тржишта, предузетим радњама и добијеним подацима, као и донетим закључцима.

У поступку ревизије, у вези са утврђивањем процењене вредности јавне набавке намирница за исхрану болесника достављена је Белешка о испитивању тржишта од 4. октобра 2017. године коју је сачинило Одељење за јавне набавке, контролинг, набавку и логистику. Осим констатације да су обављени телефонски разговори са службама продаје у три велика трговинска центра ради упоређивања тржишних цена животних намирница у циљу припрема конкурсне документације, наведена белешка не садржи добијене податке и донети закључак како је прописано наведеним правилником.

У поступку ревизије одговорна лица Болнице дала су усмена и писано изјашњење о начину одређивања процењена вредност јавних набавки са акцентом на утврђивање процењене вредности набавке намирница за исхрану болесника. Тим за планирање процењену вредност одређује у плану набавки на основу података о врсти и количини артикала (спецификација) добијених од предлагача набавке. У случају набавки намирница за исхрану болесника предлагач набавке је шеф Одсека за припремање хране, а сагласност на спецификацију даје начелник Службе за техничке послове у оквиру које је наведени одсек. Податке о испитивању тржишта и потенцијалних добављача сачињава службеник за јавне набавке и доставља тиму за планирање, који процењену вредност одређује водећи рачуна да је у оквиру износа расположивих наменских средстава опредељених предрачуном – уговором закљученим са Републичким фондом за здравствено осигурање.

Болница није одредила процењену вредност јавне набавке намирница за исхрану болесника и на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке чиме би обезбедила њену валидност и у време покретања поступка, што није у складу са чланом 64 став 3

³⁰ Број 3554/9-2017 од 5. децембра 2017. године.

Закона о јавним набавкама и чл. 21 и 22 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који је донео Управни одбор Болнице.

Уколико наручилац не провери цене у време покретања поступка постоји ризик да изврши набавку по већим ценама од тржишних.

Препоручује се одговорним лицима Болнице да предузму мере да процењену вредност јавне набавке заснивају на спроведеном испитивању, односно истраживању тржишта предмета јавне набавке, како би се обезбедила њена валидност у време покретања поступка у складу са Законом о јавним набавкама.

XIII ПРИЛОГ БРОЈ 9

Измене током трајања уговора о јавној набавци

На основу закљученог Оквирног споразума и понуде изабраног понуђача „Шли group” д. о. о. Нови Сад, Болница је за набавку намирница за исхрану болесника са истим закључила четири уговора, од којих један у децембру 2017. године, а три током 2018. године³¹. Укупна вредност закључених уговора је 17.975 хиљада динара и у оквиру је процењене вредности јавне набавке.

У поступку ревизије, на одабраном узорку за 18 намирница, извршена је провера реализације закључених уговора у погледу набављених количина и цена по којима су фактурисане испоручене намирнице и утврђено је да је Болница вршила набавке појединих намирница по ценама другачијим од уговорених или намирнице чији је квалитет другачији од уговореног.

Табела број 3: Преглед намирница које су набављене у количинама које су изнад укупно уговорених, са приказом уговорених оквирних количина

– у динарима –

Назив намирнице	Јединица мере	Количина у оквирном споразуму	Укупно уговорена количина	Извршена набавка у јединици мере	Више набављено од уговорене количине	Више набављено у %	Цена у јединици мере	Износ набавке намирница изнад уговорене количине
Компот бресква 5 кг	ком.	28	126	430	304	241,27	500,00	152.000,00
Јунећи бут без кости	кг	800	1.100	1.281	181	16,45	800,00	144.000,00
Туњ у уљу комади а 185 гр конзерва	ком.	1.000	3.430	4.575	1.145	33,38	90,00	103.050,00
Парадајз пире а 5 кг конзерва	ком.	150	380	584	204	53,68	500,00	102.000,00
Кисели краставци а 5 кг конзерва	ком.	150	480	700	220	45,83	350,00	77.000,00
Крем сир пак 100 гр	ком.	5.000	10.000	10.970	970	9,70	35,00	33.950,00
Сир топљени – кутија 180 гр	ком.	2.000	1.020	1.320	300	29,41	100,00	30.000,00
Јаја	ком.	35.000	22.000	24.120	2.120	9,64	13,00	27.560,00
Паштета јетрена а 75 гр	ком.	16.000	9.700	10.604	904	9,32	24,14	21.822,56
Јабукe свежe	кг	1.400	1.800	1.849	49	2,70	110,48	5.369,33
Шаргарепа	кг	2.000	1.530	1.600	70	4,58	60,00	4.200,00
УКУПНО								701.671,89

³¹ Уговор број 3554-1/10 од 27. децембра 2017. године, Уговор број 3554-2/10 од 30. марта 2018. године, Уговор беј 3554-3/10 од 21. јуна 2018. године, Уговор број 3554-4/10 од 21. децембра 2018. године.

Табела број 4: Преглед намирница којима су током трајања уговора мењане цене или набављане намирнице нису уговореног квалитета

- у динарима -

Назив намирнице у рачуну	Јединица мере	Количина	Цена у уговору	Цена у рачуну
Компот бресква 5 кг	ком	4	500	650
Пилеће месо – батак и карабатак	кг	120	370	360
Сир топљени Млекопродукт 280 гр	ком	36	100*	200

* паковање од 180 гр (цена по уговору за 1 килограм је 556 динара, док за испоручени килограм по фактури цена износи 714 динара)

Одредбама члана 115 ст. 2 и 5 Закона о јавним набавкама прописано је да након закључења уговора о јавној набавци наручилац може да дозволи промену цене и других битних елемената уговора из објективних разлога који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији, уговору о јавној набавци, односно предвиђени посебним прописима, с тим да је дужан да донесе одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3Л и да у року од три дана од дана доношења исту објави на Порталу јавних набавки и извештај достави Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Болница је током трајања уговора о јавној набавци намирница за исхрану болесника набављала намирнице по ценама које нису уговорене, набављала је намирнице које нису уговореног квалитета и вршила је набавке намирница изнад уговорених количина, иако конкурсном документацијом није предвидела објективне разлоге за промену цена, квалитета намирница и измену уговорених количина, што није у складу са чланом 115 ст. 2 и 5 Закона о јавним набавкама.

Препоручује се одговорним лицима Болнице да уведу контролне поступке којима ће обезбедити да промену цене и других битних елемената уговора врше искључиво из објективних разлога који су јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци, као и да у случају измена цене и других битних елемената уговора донесу одлуку о измени уговора и о томе обавесте надлежне органе на начин прописан Законом о јавним набавкама.

XIV ПРИЛОГ БРОЈ 10

Усклађеност Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке са Законом о јавним набавкама

У поступку ревизије утврђено је да је Болница донела Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке 13. марта 2014. године (у даљем тексту: Правилник). Након ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама, односно после 12. августа 2015. године, Болница није вршила измене и допуне Правилника.

Како Болница није вршила измене и допуне Правилника, исти није усклађен са тим законом, између осталог, у делу објављивања и рокова за објављивање на Порталу јавних набавки/интернет страници наручиоца:

– плана јавних набавки и измена и допуна тог плана, јер је прописала да План набавки до 31. јануара за текућу годину доноси Управни одбор Опште болнице, а да координатор тима за планирање набавки, у електронској форми доставља Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији усвојени план набавки од дана његовог доношења (члан 31 став 3), док је чланом 51 став 3 наведеног закона прописано да наручилац објављује план јавних набавки, измене и допуне плана на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења;

– одлуке о додели уговора, јер је Правилником прописала да се иста доставља понуђачима у року од три дана од дана доношења (члан 58 став1), док је чланом 108 став 5 наведеног закона прописано да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења;

– није уредила начин и рокове за објављивање акта о ближем уређењу поступка јавне набавке и друго.

Такође, у погледу изјаве чланова комисије о томе да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса Правилником је прописала да су чланови комисије за јавне набавке обавезни да потпишу изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса (члан 46 став 1), док је чланом 54 став 10 Закона о јавним набавкама прописано да чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, а да уколико сматрају да могу бити у сукобу интереса или уколико у току поступка јавне набавке сазнају да могу доћи у сукоб интереса, да без одлагања обавештавају орган који је донео решење, а који предузима потребне мере како не би дошло до штетних последица у даљем току поступка јавне набавке.

У поступку ревизије утврђено је да је Болница донела Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке 13. марта 2014. године, који није ускладила са Законом о изменама и допунама Закона о јавним набавкама који је ступио на снагу 12. августа 2015. године, односно тај правилник није ускладила са Законом о јавним набавкама.

Препоручује се одговорним лицима Болнице да ускладе Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке са Законом о јавним набавкама.

XV ПРИЛОГ БРОЈ 11**Обрачун и исплата накнада за рад члановима управног и надзорног одбора**

Покрајинска влада именовала је чланове Управног и Надзорног одбора Болнице у складу са одребама Закона о здравственој заштити.

Управни одбор Опште болнице Врбас је 31. јануара 2018. године донео одлуку о висини накнаде за рад чланова Управног и Надзорног одбора³² у износу од 10.000,00 динара месечно, нето, почев од 1. јануара 2018. године. Наведеном одлуком први пут је утврђено право и висина накнаде за рад члановима Надзорног одбора Опште болнице Врбас, односно то право није било утврђено пре 27. октобра 2014. године, тј. пре дана доношења Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава. Након доношења наведене одлуке, пет чланова Управног одбора и три члана Надзорног одбора одрекло се накнаде за рад потписивањем Изјаве о одрицању³³ од 5. фебруара 2018. године.

Болница у 2018. години није вршила обрачун и исплате накнаде за рад члановима Управног и Надзорног одбора који се нису одрекли те накнаде, на коју су стекли право доношењем одлуке Управног одбора од 31. јануара 2018. године, док члановима који су се одрекли те накнаде 5. фебруара 2018. године, а изјавом о одрицању нису се одрекли стеченог права на накнаду за рад за јануар 2018. године, није обрачунала и исплатила накнаду за рад за јануар 2018. године.

Чланом 4 Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава³⁴ прописано је да су ништаве одредбе општег или појединачног акта (осим појединачног акта којим се плата повећава по основу напредовања) којима се повећавају основице, коефицијенти и други елементи, односно уводе нови елементи, на основу којих се повећава износ плата и другог сталног примања донетог за време примене овог закона.

Општа болница Врбас је, након доношења наведеног закона донела одлуку о висини накнаде за рад члановима Надзорног одбора и поред тога што је чланом 4 тог закона прописано да су ништаве одредбе општег или појединачног акта (осим појединачног акта којим се плата повећава по основу напредовања) којима се повећавају основице, коефицијенти и други елементи, односно уводе нови елементи, на основу којих се повећава износ плата и другог сталног примања донетог за време примене тог закона.

Препоручује се одговорним лицима Болнице да одлуку о накнадама за рад члановима Управног и Надзорног одбора ускладе са Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава.

³² Број 318/2 – 1 од 31. јануара 2018. године.

³³ Број 414 од 5. фебруара 2018. године.

³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 116/14 и 95/18.