



**Извештај о ревизији правилности пословања  
Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на  
набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и  
расходе за запослене у 2021. години**



Број: 400-1044/2022-05/18  
Београд, 2. новембар 2022. године

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

---

**Мисија**

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

<sup>1</sup> *насловна слика: Архива Државне ревизорске институције*

## 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 као корисника средстава Републичког фонда за здравствено осигурање.

У до сада спроведеним ревизијама утврђене су неправилности у вези са планирањем, спровођењем и праћењем извршења набавки и планирања централизованих набавки, што указује на слабости и одсуство интерних контрола у вези са вршењем послова набавки.

Приликом анализе расхода за запослене утврђено је постојање ризика од материјално значајних неправилности у делу који се односи на обрачун основне плате и применом корективног коефицијента, радног учинка као елемента плате и увећања плате из сопствених прихода.

Циљ ове ревизије је да обезбеди довољно одговарајућих доказа за давање независне процене да ли су предмети ревизије у складу са прописима који су идентификовани као критеријуми.

## Шта смо препоручили?

За уређење области које су биле предмет ревизије дато је 11 препорука које су усмерене на то да се:

- послови јавних набавки обављају у складу са прописима и интерним актом;
- унутрашња организација у делу обављања немедицинских послова усклади са прописима.

## Резиме

**Дом здравља Сремска Митровица, Сремска Митровица (у даљем тексту: Дом здравља):**

### Набавке добара, услуга и радова

Дом здравља није донео акт прописан чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

Дом здравља није утврдио процењену вредност јавних набавки добара и услуга и на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке.

### Расходи за запослене

Основна плата и радни учинак као елемент плате изабраних лекара и чланова тима изабраних лекара за период јануар - јун 2021. године није обрачунавана и применом корективног коефицијента и није вршен обрачун дела плате по основу радног учинка на прописан начин.

Додаци на плату за период јануар-јун 2021. године нису обрачунавани на прописану основицу.

Скренули смо пажњу, између осталог, на то да:

- у циљу благовременог усвајања планова потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке од управних одбора здравствених установа, потребно је да Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ благовремено доноси стручно-методолошко упутство за израду плана потреба и исто доставља здравственим установама најкасније до 30. јуна текуће године за наредну годину;
- није донет акт којим би се ближе уредио начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода, чије доношење је прописано чланом 47 став 5 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему;
- није донет акт којим би се прописали начин, поступак, ближи услови, као и друга питања од значаја за организовање и обављање допунског рада здравствених радника, здравствених сарадника, односно других лица запослених у здравственој установи.

## **САДРЖАЈ**

<b>I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....</b>	<b>6</b>
1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА.....	6
1.1 Дом здравља није донео акт прописан одредбама члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама. ....	6
1.2 Дом здравља је донео планове јавних набавки и планове набавки на које се закон не примењује за 2020. и 2021. годину у складу са прописима.....	7
1.3 Планови потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке у 2020. и 2021. години нису донети у прописаној процедури и прописаном року. ....	8
1.4 Планирање набавки и утврђивање процењене вредности набавки није вршено у складу са законом и интерним актом.....	9
1.5 Покретање поступака јавних набавки вршено је у складу са интерним актом. ....	10
1.6 За део узоркованих јавних набавки нису на прописан начин објављени огласи о јавној набавци, сачињени модели уговори и нису у одлукама о додели уговора садржана упутства о правном средству.....	10
1.7 Извршење уговора о јавним набавкама вршено је у складу са интерним актом и у уговореном обиму.....	11
1.8 Контрола јавних набавки није спровођена на начин прописан интерним актом. ....	12
1.9 Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује спровођене су у складу са интерним актом.....	12
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	13
2.1 У Дому здравља су општим актом уређивана права, обавезе и одговорности из радног односа. ....	13
2.2 Плате запослених у Дому здравља утврђиване су применом прописаних коефицијената и основица за обрачун плате.....	13
2.3 У делу обављања немедицинских послова унутрашња организација Дома здравља није у складу са прописима.....	14
2.4 Дом здравља закључно са платом за месец јун 2021. године није обрачун основне плате и радног учинка вршио у складу са прописима.....	15
2.5 Додаци на плату закључно са платом за месец јун 2021. године нису обрачунавани на основицу прописану Законом о платама у државним органима и јавним службама. ....	17
2.6 Дом здравља је у 2021. години исплаћивао разлику до минималне зараде прописане Законом о раду. ....	18
2.7 У периоду до 4. септембра 2021. године Дом здравља није Правилником о раду или другим општим актом уредио елементе за увећање плата из сопствених прихода. ....	18
2.8 Почев од 4. септембра 2021. године Дом здравља је елементе за увећање плате из сопствених прихода уредио Колективним уговором за Дом здравља Сремска Митровица као општим актом.....	19

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица, Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

---

2.9 Акти Управног одбора којима је уређено увећање плате из сопствених прихода директору Дома здравља нису општи акти. ....	20
2.10 Дом здравља није организовао допунски рад здравствених радника у складу са прописима. ....	21
<b>Скретање пажње .....</b>	<b>22</b>
<b>II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА .....</b>	<b>23</b>
<b>III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА .....</b>	<b>29</b>
<b>IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ .....</b>	<b>31</b>
1. Предмет ревизије .....	31
2. Ревидирани период пословања .....	31
3. Информације о субјекту ревизије.....	31
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима .....	33
5. Критеријуми .....	34
6. Методологија рада .....	34
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији .....	35
<b>V Прилози.....</b>	<b>36</b>
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија.....	37
Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије .....	45
Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова.....	46
Прилог 4 – Расходи за запослене.....	59

## I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

### 1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА

#### Интерна регулатива и планирање јавних набавки

**1.1 Дом здравља није донео акт прописан одредбама члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама.**

**1.1.1 Дом здравља је сагласно члану 22 став 1 Закона о јавним набавкама<sup>1</sup> који је био у примени до 1. јула 2020. године, донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године.**

Чланом 22 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (поднаслов: „1.1.1 Доношење и објављивање интерног акта којим су ближе уређени послови јавних набавки“)

**1.1.2 Дом здравља није посебним актом ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбама члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама<sup>2</sup> који је у примени од 1. јула 2020. године.**

Чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

У току поступка ревизије Управни одбор Дома здравља донео је Правилник о ближе уређивању поступка набавки број: 1424/5-1 од 20. јуна 2022. године, чиме је мера предузета у поступку ревизије.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (поднаслов: „1.1.1 Доношење и објављивање интерног акта којим су ближе уређени послови јавних набавки“)

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 91/19

***1.1.3 Дом здравља није објавио на својој интернет страници Правилник о ближем уређивању поступка набавки број: 1424/5-1 од 20. јуна 2022. године, што није у складу са одредбом члана 49 став 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.***

Одредбом члана 49 став 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је су наручиоци дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници.

У току поступка ревизије, Дом здравља је на интернет страници (<https://sm.dzsm.rs/pravilnici-i-finansijski-dokumenti/>), објавио Правилник о ближем уређивању поступка набавки број: 1424/5-1 од 20. јуна 2022. године, чиме је мера предузета у поступку ревизије.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (поднаслов: „1.1.1 Доношење и објављивање интерног акта којим су ближе уређени послови јавних набавки“)

**1.2 Дом здравља је донео планове јавних набавки и планове набавки на које се закон не примењује за 2020. и 2021. годину у складу са прописима.**

***1.2.1 Дом здравља је донео и објавио на Порталу јавних набавки План јавних набавки за 2020. годину у складу са чланом 51 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године и План јавних набавки за 2021. годину у складу са чланом 88 Закона о јавним набавкама у примени од 1. јула 2020. године.***

Чланом 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који треба да садржи све елементе прописане законом, као и да план јавних набавки и његове измене и допуне објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

Чланом 88 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који треба да садржи све елементе прописане законом, као и да исти и све његове касније измене и допуне објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од 10 дана од дана доношења.

***1.2.2 Управни одбор је усвојио посебан План набавки на које се закон о јавним набавкама не примењује за 2020. и 2021. годину у складу са одредбом члана 7 став 3 и одредбама члана 23 став 2 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године.***

Одредбом члана 7 став 3 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године прописано је да наручилац посебно планира и набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, односно припрема посебан план изузетих набавки који садржи податке

о укупној вредности набавки по сваком основу за изузеће, док је одредбом члана 23 став 2 истог правилника прописано да Управни одбор Дома здравља усваја План набавки на које се Закон не примењује, који садржи податке о укупној вредности набавке по сваком основу за изузеће.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (поднаслов: „3.2 Планирање набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама“)

**1.3 Планови потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке у 2020. и 2021. години нису донети у прописаној процедури и прописаном року.**

**1.3.1 Директор Дома здравља није образовао комисију за израду предлога плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. и 2021. годину и није дато мишљење Стручног савета Дома здравља на предлог плана роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки, што није у складу са чланом 6 став 1 и чланом 7 став 1 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке<sup>3</sup>.**

Одредбом члана 6 став 1 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке прописано је да за израду предлога плана потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке, директор здравствене установе образује комисију састављену од лица стручних за област медицине, фармације, односно стоматологије, као и лица стручних за област економије и права, док је одредбом члана 7 став 1 исте уредбе прописано да Предлог плана потреба директор здравствене установе доставља на мишљење стручном савету здравствене установе.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (поднаслов: „3.4 Планирање централизованих јавних набавки“)

**1.3.2 План потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. и 2021. годину усвојен је и достављен Републичком фонду за здравствено осигурање протеклом прописаног рока, што није у складу са чланом 8 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.**

Одредбом члана 8 став 1 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке прописано је да здравствена установа доставља план потреба за наредну буџетску годину Републичком фонду за здравствено осигурање, најкасније до 20. јула текуће године, у електронској

---

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, бр. 29/13, 49/13, 51/13 - испр., 86/13, 119/14, 86/15, 95/16, 111/17, 56/18, 68/18, 6/19, 18/19 и 26/19 и „Службени гласник РС“, бр. 34/19, 64/19, 17/20, 21/20 и 51/22



форми, као и у писменом облику, ради доношења Плана централизованих јавних набавки за наредну буџетску годину.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 5*).

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (поднаслов: „3.4 Планирање централизованих јавних набавки“)

**1.4 Планирање набавки и утврђивање процењене вредности набавки није вршено у складу са законом и интерним актом.**

*1.4.1 Дом здравља није приликом израде планова набавки за 2020. и 2021. годину утврђивао процењену вредност предмета набавки и на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке, нити је истраживање тржишта вршено непосредно пре покретања поступка јавне набавке како би иста била валидна у време покретања поступка, што није у складу са чланом 64 став 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године, чланом 29 став 1 и чланом 89 став 1 Закона о јавним набавкама који је примени од 1. јула 2020. године, одредбама чл. 15 и 16 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године.*

Законом о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године и Законом о јавним набавкама у примени од 1. јула 2020. године прописано је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка, као и да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења и извршења јавне набавке.

Одредбом члана 15 став 1 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године уређено је да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта, док је одредбом члана 16 став 6 истог правилника уређено да о спроведеном истраживању тржишта сачињава записник.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (поднаслов „3.5 Процењена вредност јавних набавки“).

## **Спровођење поступака јавних набавки**

**1.5 Покретање поступака јавних набавки вршено је у складу са интерним актом.**

*1.5.1 Службе Дома здравља као корисници набавки подносиле су захтеве за покретање поступака јавних набавки, што је у складу са одредбама члана 31 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године, а у вези са чланом 22 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године.*

Одредбама члана 31 став 1 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године прописано је да захтев за покретање поступка јавне набавке подноси служба која је корисник набавке, односно служба која је овлашћена за подношење захтева.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (поднаслов „3.6 Захтеви за покретање поступка јавне набавке су подношени“).

**1.6 За део узоркованих јавних набавки нису на прописан начин објављени огласи о јавној набавци, сачињени модели уговори и нису у одлукама о додели уговора садржана упутства о правном средству.**

*1.6.1 У јавној набавци „Гориво“ спроведеној у 2020. години чија је процењена вредност изнад пет милиона динара, позив за подношење понуда није објављен на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа, што није у складу са одредбом члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године и члана 105 став 8 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.*

Одредбом члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године прописано је да огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 тог закона, објављује се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, док је одредбом члана 105 став 8 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано да огласи из става 1 тач. 1)-4) тог члана у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки.

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

*1.6.2 Модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације за уговоре који се закључују у трајању до 12 месеци и који се извршавају у две буџетске године, осим за јавне набавке потрошног медицинског и стоматолошког материјала, не садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са чланом 7 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима*

**и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година<sup>4</sup>.**

Одредбама члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година прописано је да модел уговора из става 1. тог члана, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (поднаслов „3.7 Модели уговора као елемент конкурсне документације“).

**1.6.3 Одлуке о додели уговора код набавки „Гориво“ и „Медицинска опрема“ спроведене по усклађеном Плану јавних набавки за 2020. годину, нису садржале упутство о правном средству, што није у складу са чланом 146 став 4 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.**

Одредбом члана 146 став 4 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да одлука о додели уговора мора да буде образложена и да садржи нарочито податке из извештаја о поступку јавне набавке и упутство о правном средству.

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

---

## **Праћење извршења уговора о јавним набавкама**

---

**1.7 Извршење уговора о јавним набавкама вршено је у складу са интерним актом и у уговореном обиму.**

**1.7.1 У узоркованим јавним набавкама за 2020. и 2021. годину, Дом здравља је писаним налогом именовано лице/лица за праћење извршења уговора о јавној набавци у смислу квантитативног и квалитативног пријема предмета уговора и уговори су извршавани у уговореном обиму.**

Одредбом члана 65 став 1 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године прописано је да руководилац службе у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци, писаним налогом именује лице/а које/а ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или

---

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, бр. 21/14 и 18/19

радова, односно које/а ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (поднаслов: „1.2.1 Контролне активности у вези са извршењем уговора о јавним набавкама“).

---

## **Контрола јавних набавки**

---

**1.8 Контрола јавних набавки није спровођена на начин прописан интерним актом.**

*1.8.1 Дом здравља није у 2021. години вршио контролу јавних набавки на начин прописан одредбама члана 56-62 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године, а у вези са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама.*

Одредбом члана 56 став 1 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године уређено је да контролу јавних набавки врши лице за контролу јавних набавки Дома здравља, док је одредбом члана 61 став 1 прописано да лице за контролу сачињава извештај о спроведеној контроли који доставља директору Дома здравља.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (поднаслов: „1.2.2 Контролне активности у вези са контролом јавних набавки“).

---

## **Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује**

---

**1.9 Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује спровођене су у складу са интерним актом.**

*1.9.1 Дом здравља је обезбедио конкуренцију у набавкама на које се Закон о јавним набавкама не примењује и обавезе преузимао закључивањем писаних уговора са најповољнијим понуђачем, што је у складу са одредбама члана 50-55 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године.*

Одредбом члана 54 став 5 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године уређено је да, имајући у виду предмет набавке, запослени задужен да спроведе набавку, контактира најмање три потенцијална понуђача, док је чланом 6 истог члана уређено да након добијања тражених података од контактираних понуђача врши њихову оцену и бира најповољнијег понуђача.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (поднаслов: „3.8 Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује“)

## 2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

### Уређивање права, обавеза и одговорности из радног односа општим актом

**2.1 У Дому здравља су општим актом уређивана права, обавезе и одговорности из радног односа.**

**2.1.1 Права, обавезе и одговорности из радног односа у 2021. години била су уређена Правилником о раду број: 1568/3-1 од 17. августа 2020. године, што је у складу са одредбом члана 1 став 2 и одредбом члана 3 став 2 Закона о раду, док су почев од 4. септембра 2021. године права, обавезе и одговорности из радног односа уређени Колективним уговором за Дом здравља Сремска Митровица број: 1440/1 од 20. јула 2021. године, што је у складу са одредбом члана 1 став 2 и одредбом члана 3 став 1 Закона о раду<sup>5</sup>.**

Одредбом члана 1 став 2 Закона о раду прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду - само када је то тим законом одређено, док је одредбом члана 3 став 2 истог закона прописано у којим случајевима се правилником о раду, односно уговором о раду уређују права, обавезе и одговорности из радног односа.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија („1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.2 Уређивање права, обавеза и одговорности из радног односа општим актом Дома здравља“).

### Коефицијент и основице за обрачун плате

**2.2 Плате запослених у Дому здравља утврђиване су применом прописаних коефицијената и основица за обрачун плате.**

**2.2.1 Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате применом коефицијената за обрачун и исплату плата прописаних Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама<sup>6</sup>.**

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (поднаслов: „4.2.1 Обрачун основне плате и радног учинка као елемента плате“).

**2.2.2 Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате применом основица за обрачун и исплату плата утврђених Закључком Владе 05 Број 121-10895/2020 од 24. децембра 2020. године.**

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (поднаслов: „4.2.1 Обрачун основне плате и радног учинка као елемента плате“).

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - одлука УС, 113/17 и 95/18 - аутентично тумачење

<sup>6</sup> „Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02 - др. уредба\*, 30/02, 32/02 - испр., ... и 123/21 - др. закон

---

## Унутрашња организација Дома здравља

---

**2.3 У делу обављања немедицинских послова унутрашња организација Дома здравља није у складу са прописима.**

**2.3.1 Одредбом члана 16 став 1 Статута Дома здравља Сремска Митровица од 31. марта 2008. године.....и број: 88215 од 5. априла 2018. године, за обављање немедицинских послова предвиђено је образовање Службе за правне, економско финансијске, техничке и друге послове, што није у складу са одредбама члана 17 став 1 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа<sup>7</sup>.**

Одредбама члана 17 став 1 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа прописано је да се за обављање немедицинских послова у здравственим установама на примарном нивоу образују служба за правне и економско-финансијске послове и служба за техничке и друге сличне послове.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија („1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.3 Унутрашња организација Дома здравља“).

**2.3.2 Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“ Сремска Митровица број: 406 од 22. фебруара 2019. године ..... и број: 2120/1 од 15. октобра 2021. године, за обављање немедицинских послова образоване су три службе и то: Правна служба, Економска служба и Техничка служба, што није у складу са одредбом члана 17 став 1 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа.**

Одредбама члана 17 став 1 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа прописано је да се за обављање немедицинских послова у здравственим установама на примарном нивоу образују служба за правне и економско-финансијске послове и служба за техничке и друге сличне послове.

У току поступка ревизије, Дом здравља је доставио Одлуку о изменама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“, Сремска Митровица број 2285/3-1 од 10. новембра 2021. године<sup>8</sup>, којим су оформљене две службе: Служба за правне и економско-финансијске послове и Техничка служба. Достављена је и Одлука Управног одбора број: 2493/5 од 10. октобра 2022. године о давању сагласности на наведене измене,

---

<sup>7</sup> „Службени гласник РС“, бр. 43/06 и 126/14

<sup>8</sup> број: 2440 од 4. октобра 2022. године

чиме је мера предузета у поступку ревизије.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија („1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.3 Унутрашња организација Дома здравља“).

**2.3.3 Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“ Сремска Митровица број: 2285/3-1 од 10. новембра 2021. године..... и број: 1316 од 8. јуна 2022. године, за обављање немедицинских послова образоване су три службе и то: Правна служба, Економска служба и Техничка служба, што није у складу са одредбом члана 17 став 1 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа.**

Одредбама члана 17 став 1 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа прописано је да се за обављање немедицинских послова у здравственим установама на примарном нивоу образују служба за правне и економско-финансијске послове и служба за техничке и друге сличне послове.

У току поступка ревизије, Дом здравља је доставио Одлуку о изменама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“, Сремска Митровица број 2285/3-1 од 10. новембра 2021. године<sup>9</sup>, којим су оформљене две службе: Служба за правне и економско-финансијске послове и Техничка служба. Достављена је и Одлука Управног одбора број: 2493/5 од 10. октобра 2022. године о давању сагласности на наведене измене, чиме је мера предузета у поступку ревизије.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија („1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.3 Унутрашња организација Дома здравља“).

---

## **Обрачун основне плате и радног учинка као елемента плате**

---

**2.4 Дом здравља закључно са платом за месец јун 2021. године није обрачун основне плате и радног учинка вршио у складу са**

**2.4.1 Дом здравља је у 2021. години као извор података за обрачун дела плате по основу радног учинка користио последње објављене податке Републичког фонда за здравствено осигурање, у складу са одредбом члана 20 ст. 2 и 4 Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама<sup>10</sup>.**

---

<sup>9</sup> број: 2440 од 4. октобра 2022. године

<sup>10</sup> „Службени гласник РС“, бр. 100/11, 63/12, 101/12, 46/13, 113/17 - др. закон, 21/18 и 95/18 - др. закон, 10/19, 86/19 - др. закон, 13/20, 157/20 - др. закон и 123/21 - др. закон

**прописима.**

Одредбом члана 20 ст. 2 и 4 Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате прописано је да Републички фонд за здравствено осигурање на званичном сајту објављује податке који се односе на критеријуме за део плате који се остварује по основу радног учинка за изабраног лекара у здравственим установама примарног нивоа здравствене заштите, као и да за обрачун дела плате на основу радног учинка здравствена установа користи последње објављене податке на званичном сајту Републичког фонда за здравствено осигурање.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (поднаслов: „4.2.1 Обрачун основне плате и радног учинка као елемента плате“)

**2.5.2 Основна плата изабраних лекара и чланова тима изабраних лекара за период јануар - јун 2021. године није обрачунавана и применом корективног коефицијента, као што није вршен и обрачун дела плате по основу радног учинка као елемента плате на начин прописан одредбама члана 2 ст. 2 и 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама<sup>11</sup>, одредбама члана 4 ст. 1 и 2 и члана 5 Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама и одредбом члана 91 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>12</sup>. Извршаваће расхода у износу већем за 174 хиљаде динара по основу обавеза за плате изабраних лекара и чланова тима изабраних лекара супротно наведеним прописима није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему<sup>13</sup>.**

Одредбом члана 2 став 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да ако се плата утврђује у складу са ставом 2 тог члана, основна плата одређује се множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента.

Одредбама члана 4 ст. 1 и 2 Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате

---

<sup>11</sup> „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 116/08 - др. закони, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 - др. закон, 113/17 - др. закони, 95/18 - др. закони, 86/19 - др. закони, 157/20 - др. закони и 123/21 - др. закони

<sup>12</sup> „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 - Анекс I

<sup>13</sup> „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, ... 118/21 и 118/21 - др. закон



запослених у здравственим установама прописано је да се основна плата одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента, као и корективни коефицијент износи 0,9612. Одредбама члана 5 исте уредбе прописано је да се део плате по основу радног учинка одређује процентуалним увећањем основне плате, сразмерно укупној оцени, као и да процентуално увећање основне плате износи највише 8,08%.

Одредбом члана 91 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се плате утврђују на основу основице за обрачун плата, коефицијената са којим се множи основица, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плата, и дела плате по основу радног учинка.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (поднаслов: „4.2.1 Обрачун основне плате и радног учинка као елемента плате“)

---

#### **Обрачун додатака на плату у току 2021. године**

---

**2.5 Додаци на плату закључно са платом за месец јун 2021. године нису обрачунавани на основицу прописану Законом о платама у државним органима и јавним службама.**

**2.5.1 Закључно са платом за месец јун 2021. године, додаци на плату нису обрачунавани на основицу коју чини основна плата (добијена множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента) увећана за радни учинак, већ на основицу коју је чинила основна плата добијена множењем коефицијента и основице за обрачун плате, што није у складу са чланом 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 95 став 4 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.**

Одредбом члана 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата из члана 2 став 4 тог закона увећана за радни учинак.

Одредбом члана 95 став 4 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да основну плату за утврђивање додатка на плату из става 1 тог члана чини основна плата увећана за радни учинак.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (поднаслов: „4.2.2 Додаци на плату и регулатива додатака на плату запослених у здравственим установама“)

---

## Исплата минималне зараде (плате) у Дому здравља у 2021. години

---

**2.6 Дом здравља је у 2021. години исплаћивао разлику до минималне зараде прописане Законом о раду.**

**2.6.1 Дом здравља је у 2021. години, сагласно одредби члана 111 став 5 Закона о раду, за 59 запослених преузео обавезу и извршио расходе у износу од 1,7 милиона динара за исплату разлике између плате одређене применом Закона о платама у државним органима и јавним службама и прописа донетих на основу тог закона и минималне зараде одређене у складу са Законом о раду и Одлуком о висини минималне цене рада за период јануар-децембар 2021. године<sup>14</sup>.**

Одредбом члана 111 став 5 Закона о раду прописано је да је послодавац дужан да минималну зараду исплати запосленом у висини која се одређује на основу одлуке о минималној цени рада која важи за месец у којем се врши исплата.

---

## Увећање плате из сопствених прихода

---

**2.7 У периоду до 4. септембра 2021. године Дом здравља није Правилником о раду или другим општим актом уредио елементе за увећање плата из сопствених прихода.**

**2.7.1 Правилником о раду број: 1568/3-1 од 17. августа 2020. године, који је био у примени до 4. септембра 2021. године, нити другим општим актом донетим од Управног одбора Дома здравља, нису уређени елементи за обрачун и исплату увећања плата запослених из сопствених прихода, што није у складу са одредбом члана 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.**

Одредбом члана 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да елементи за увећање плате из прихода који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи утврђују општим актом послодавца.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (поднаслов: „4.3 Расходи за увећање плате из сопствених прихода“)

**2.7.2 Дом здравља је закључно са месецом августом 2021. године преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода у износу од најмање 1,42 милиона динара, с тим да Правилником о раду број: 1568/3-1 од 17. августа 2020. године, који је био у примени до 4. септембра 2021. године, нити другим општим актом донетим од Управног одбора Дома здравља, нису били утврђени елементи за обрачун и исплату плата из сопствених прихода, што није у складу са чланом 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Извршавање расхода по основу обавеза за увећања плате из сопствених прихода преузетих**

---

<sup>14</sup> „Службени гласник РС“, бр. 116/20

**супротно наведеном пропису није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.**

Одредбом члана 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да елементи за увећање плате из прихода који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи утврђују општим актом послодавца.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (поднаслов: „4.3 Расходи за увећање плате из сопствених прихода“)

**2.8 Почев од 4. септембра 2021. године Дом здравља је елементе за увећање плате из сопствених прихода уредио Колективним уговором за Дом здравља Сремска Митровица као општим актом.**

**2.8.1 Колективним уговором за Дом здравља Сремска Митровица број: 1440/1 који је као општи акт у примени од 4. септембра 2021. године уређени су елементи за обрачун и исплату увећања плата из сопствених прихода сагласно одредбама члана 1 став 2 и члана 3 став 1 Закона о раду и одредби члана 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.**

Одредбом члана 1 став 2 Закона о раду прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду - само када је то тим законом одређено, док је чланом 3 став 1 истог закона прописано да се колективним уговором код послодавца, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни односи учесника колективног уговора.

Одредбом члана 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да елементи за увећање плате из прихода који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи утврђују општим актом послодавца.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (поднаслов: „4.3 Расходи за увећање плате из сопствених прихода“)

**2.8.2 Дом здравља је за месеце септембар и октобар 2021. године преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода с тим да претходно није достављен предлог оцене радног доприноса непосредног руководиоца, што није у складу са одредбама члана 99 став 4 и члана 100 став 4 Колективног уговора за Дом здравља Сремска Митровица број: 1440/1 од 20. јула 2021. године.**

Одредбама члана 99 став 4 и члана 100 став 4 Колективног уговора за Дом здравља Сремска Митровица број: 1440/1 од 20. јула 2021. године прописано је да квалитет обављеног посла оцењује непосредни руководиоца који на основу тога даје

**2.9 Акти Управног одбора којима је уређено увећање плате из сопствених прихода директору Дома здравља нису општи акти.**

предлог директору за увећање плате по том основу, као и да коначну одлуку о оцени радног доприноса даје директор.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (поднаслов: „1.2.4 Контролне активности у вези са обрачуном и исплатом увећања плата“)

**2.9.1 Одлука Управног одбора број 2075/4 од 31. октобра 2019. године и Одлука Управног одбора број 2052/2 од 8. октобра 2021. године, којима је уређено да се плата в.д. директора увећава за 30% на основу члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама, није општи акт у смислу члана 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе а у вези са чланом 1 став 2 и чланом 3 Закона о раду као и чланом 12 став 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама, већ појединачни акти располагања средствима који немају основ у општем акту послодавца којим се ближе уређују питања увећања плата из сопствених прихода.**

Одредбом члана 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да елементи за увећање плате из прихода који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи утврђују општим актом послодавца.

Одредбом члана 1 став 2 Закона о раду прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду - само када је то тим законом одређено, док је одредбом члана 3 став 1 Закона о раду прописано да се колективним уговором код послодавца, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни односи учесника колективног уговора.

Одредбом члана 12 став 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се елементи за обрачун и исплату плата за запослене у јавним службама из члана 1 тачка 4) тог закона који остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом утврђују општим актом послодавца.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (поднаслов: „4.3 Расходи за увећање плате из сопствених прихода“)

---

## Допунски рад здравствених радника

---

**2.10 Дом здравља није организовао допунски рад здравствених радника у складу са прописима.**

**2.10.1 Дом здравља је у 2021. години преузео обавезе закључивањем уговора о допунском раду и извршио расходе за допунски рад здравствених радника у износу од 377 хиљада динара без доношења плана допунског рада и без утврђивања да су за то испуњени услови од Министарства здравља Републике Србије, што није у складу са одредбама члана 4 и члана 5 став 3 Правилника о начину, поступку и условима за обављање допунског рада здравствених радника у здравственој установи или приватној пракси<sup>15</sup>. Извршавање расхода по основу уговора о допунском раду закључених супротно наведеном пропису није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.**

Одредбом члана 4 став 1 Правилника о начину, поступку и условима за обављање допунског рада здравствених радника у здравственој установи или приватној пракси прописано је да здравствена установа може да организује допунски рад здравствених радника запослених у тој здравственој установи на основу плана допунског рада, док је одредбом члана 5 став 3 истог правилника прописано да здравствена установа из Плана мреже може отпочети са обављањем допунског рада када Министарство утврди да за то испуњава прописане услове.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (**Препорука број 11**).

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (поднаслов: „4.4 Допунски рад здравствених радника у Дому здравља“)

---

<sup>15</sup> „Службени гласник РС“, бр. 108/08

## **Скретање пажње**

1. Скрећемо пажњу надлежним органима да именовање и разрешење директора здравствених установа чији је оснивач аутономна покрајина врше на начин прописан Законом о здравственој заштити.
2. Није донет акт којим се уређују услови и начин унутрашње организације здравствених установа у складу са чланом 125 став 4 и чланом 261 став 4 Закона о здравственој заштити. Ова околност има за последицу примену Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа („Сл. гласник РС“, бр. 43/06 и 126/14) истеклом прописаног рока од 18 месеци од дана ступања на снагу Закона о здравственој заштити.
3. У циљу благовременог усвајања планова потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке од управних одбора здравствених установа, потребно је да Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ благовремено доноси стручно-методолошко упутство за израду плана потреба и исто доставља здравственим установама најкасније до 30. јуна текуће године за наредну годину, с обзиром на то да је 20. јул одређен као крајњи рок за усвајање и достављање планова потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке Републичком фонду за здравствено осигурање.
4. Скрећемо пажњу да није донет акт којим би се ближе уредио начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода, чије доношење је прописано чланом 47 став 5 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 93/2012). Потребно је донети наведени акт како би се умањила могућност различитог поступања и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама.
5. Министар надлежан за послове здравља, сагласно члану 60 став 11 и члану 261 став 4 Закона о здравственој заштити, није у року од 18 месеци (11. октобар 2020. године) од дана ступања на снагу Закона о здравственој заштити донео акт којим прописује начин, поступак, ближе услове, као и друга питања од значаја за организовање и обављање допунског рада здравствених радника, здравствених сарадника, односно других лица запослених у здравственој установи. Ова околност има за последицу примену Правилника о начину, поступку и условима за обављање допунског рада здравствених радника у здравственој установи или приватној пракси („Сл. гласник РС“, бр. 108/08) изван прописаног рока.

## **II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА**

### **1. Резиме откривених неправилности**

#### **ПРИОРИТЕТ 1<sup>16</sup>**

1. Дом здравља није посебним актом ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбама члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.1 Доношење и објављивање интерног акта којим су ближе уређени послови јавних набавки“);

2. Дом здравља није објавио на својој интернет страници Правилник о ближе уређивању поступка набавки број: 1424/5-1 од 20. јуна 2022. године, што није у складу са одредбом члана 49 став 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.1 Доношење и објављивање интерног акта којим су ближе уређени послови јавних набавки“);

#### **ПРИОРИТЕТ 2<sup>17</sup>**

3. Директор Дома здравља није образовао комисију за израду предлога плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. и 2021. годину и није дато мишљење Стручног савета Дома здравља на предлог плана роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки, што није у складу са чланом 6 став 1 и чланом 7 став 1 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, поднаслов: „3.4 Планирање централизованих јавних набавки“);

4. План потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. и 2021. годину усвојен је и достављен Републичком фонду за здравствено осигурање протеком прописаног рока, што није у складу са чланом 8 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, поднаслов: „3.4 Планирање централизованих јавних набавки“);

5. Дом здравља није приликом израде планова набавки за 2020. и 2021. годину утврђивао процењену вредност предмета набавки и на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке, нити је истраживање тржишта вршено непосредно пре покретања поступка јавне набавке како би иста била валидна у време покретања поступка, што није у складу са чланом 64 став 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године, чланом 29 став 1 и чланом 89 став 1 Закона о јавним набавкама који је примени од 1. јула 2020. године, одредбама чл. 15 и 16 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, поднаслов: „3.5 Процењена вредност јавних набавки“);

6. У јавној набавци „Гориво“ спроведеној у 2020. години чија је процењена вредност изнад пет милиона динара, позив за подношење понуда није објављен на

---

<sup>16</sup> ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана

<sup>17</sup> ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана

Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа, што није у складу са одредбом члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године и члана 105 став 8 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године;

7. Модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације за уговоре који се закључују у трајању до 12 месеци и који се извршавају у две буџетске године, осим за јавне набавке потрошног медицинског и стоматолошког материјала, не садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са чланом 7 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, поднаслов: „3.7 Модели уговора као елемент конкурсне документације“);

8. Одлуке о додели уговора код набавки „Гориво“ и „Медицинска опрема“ спроведене по усклађеном Плану јавних набавки за 2020. годину, нису садржале упутство о правном средству, што није у складу са чланом 146 став 4 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године;

9. Дом здравља није у 2021. години вршио контролу јавних набавки на начин прописан одредбама члана 56-62 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године, а у вези са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, поднаслов: „1.2.2 Контролне активности у вези са контролом јавних набавки“);

10. Одредбом члана 16 став 1 Статута Дома здравља Сремска Митровица од 31. марта 2008. године.....и број: 88215 од 5. априла 2018. године, за обављање немедицинских послова предвиђено је образовање Службе за правне, економско финансијске, техничке и друге послове, што није у складу са одредбама члана 17 став 1 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.3 Унутрашња организација Дома здравља“);

11. Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“ Сремска Митровица број: 406 од 22. фебруара 2019. године ..... и број: 2120/1 од 15. октобра 2021. године, за обављање немедицинских послова образоване су три службе и то: Правна служба, Економска служба и Техничка служба, што није у складу са одредбом члана 17 став 1 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.3 Унутрашња организација Дома здравља“);

12. Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“ Сремска Митровица број: 2285/3-1 од 10. новембра 2021. године..... и број: 1316 од 8. јуна 2022. године, за обављање немедицинских послова образоване су три службе и то: Правна служба, Економска служба и Техничка служба, што није у складу са одредбом члана 17 став 1 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.3 Унутрашња организација Дома здравља“);

13. Основна плата изабраних лекара и чланова тима изабраних лекара за период јануар - јун 2021. године није обрачунавана и применом корективног коефицијента, као што није вршен и обрачун дела плате по основу радног учинка као елемента плате на



начин прописан одредбама члана 2 ст. 2 и 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама, одредбама члана 4 ст. 1 и 2 и члана 5 Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама и одредбом члана 91 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Извршавање расхода у износу већем за 174 хиљаде динара по основу обавеза за плате изабраних лекара и чланова тима изабраних лекара супротно наведеним прописима није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему (Прилог 4 – Расходи за запослене, поднаслов: „4.2.1 Обрачун основне плате и радног учинка као елемента плате“);

14. Закључно са платом за месец јун 2021. године, додаци на плату нису обрачунавани на основицу коју чини основна плата (добијена множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента) увећана за радни учинак, већ на основицу коју је чинила основна плата добијена множењем коефицијента и основице за обрачун плате, што није у складу са чланом 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 95 став 4 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 4 – Расходи за запослене, поднаслов: „4.2.2 Додаци на плату и регулатива додатака на плату запослених у здравственим установама“);

15. Правилником о раду број: 1568/3-1 од 17. августа 2020. године, који је био у примени до 4. септембра 2021. године, нити другим општим актом донетим од Управног одбора Дома здравља, нису уређени елементи за обрачун и исплату увећања плата запослених из сопствених прихода, што није у складу са одредбом члана 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 4 – Расходи за запослене, поднаслов: „4.3 Расходи за увећање плате из сопствених прихода“);

16. Дом здравља је закључно са месецом августом 2021. године преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода у износу од најмање 1,42 милиона динара, с тим да Правилником о раду број: 1568/3-1 од 17. августа 2020. године, који је био у примени до 4. септембра 2021. године, нити другим општим актом донетим од Управног одбора Дома здравља, нису били утврђени елементи за обрачун и исплату плата из сопствених прихода, што није у складу са чланом 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Извршавање расхода по основу обавеза за увећања плате из сопствених прихода преузетих супротно наведеном пропису није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему (Прилог 4 – Расходи за запослене, поднаслов: „4.3 Расходи за увећање плате из сопствених прихода“);

17. Дом здравља је за месеце септембар и октобар 2021. године преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода с тим да претходно није достављен предлог оцене радног доприноса непосредног руководиоца, што није у складу са одредбама члана 99 став 4 и члана 100 став 4 Колективног уговора за Дом здравља Сремска Митровица број: 1440/1 од 20. јула 2021. године (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, поднаслов: „1.2.4 Контролне активности у вези са обрачуном и исплатом увећања плате“);

18. Одлука Управног одбора број 2075/4 од 31. октобра 2019. године и Одлука Управног одбора број 2052/2 од 8. октобра 2021. године, којима је уређено да се плата в.д. директора увећава за 30% на основу члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама, није општи акт у смислу члана 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе а у вези са чланом 1 став 2 и чланом 3 Закона о раду као и чланом 12 став 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама, већ појединачни акти располагања средствима који немају основ у општем акту послодавца којим се ближе уређују питања увећања плата из сопствених прихода (Прилог 4 – Расходи за запослене, поднаслов: „4.3 Расходи за увећање плате из сопствених прихода“);

19. Дом здравља је у 2021. години преузео обавезе закључивањем уговора о допунском раду и извршио расходе за допунски рад здравствених радника у износу од 377 хиљада динара без доношења плана допунског рада и без утврђивања да су за то испуњени услови од Министарства здравља Републике Србије, што није у складу са одредбама члана 4 и члана 5 став 3 Правилника о начину, поступку и условима за обављање допунског рада здравствених радника у здравственој установи или приватној пракси. Извршавање расхода по основу уговора о допунском раду закључених супротно наведеном пропису није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему. (Прилог 4 – Расходи за запослене, поднаслов: „4.4 Допунски рад здравствених радника у Дому здравља“);

## **ПРИОРИТЕТ 3<sup>18</sup>**

20. У Дому здравља није успостављена интерна ревизија, како је то прописано одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и одредбама чл. 3 и 4 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, поднаслов: „1.3 Интерна ревизија“).

## **2. Резиме препорука**

### **ПРИОРИТЕТ 2**

1. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да одредбе Статута у делу који се односи на организовање немедицинских послова усагласе са прописима (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.3 Унутрашња организација Дома здравља“, Препорука број 1);

2. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да за сваки месец утврде учешће трошкова рада у оствареним приходима и на тај начин обезбеде услове за утврђивање висине прихода који се могу издвојити за увећање плата запослених сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу као и да увећање плате запосленима врше на предлог непосредног руководиоца у коме ће бити јасно наведени критеријуми за увећање плата из сопственог прихода уређени Колективним уговором за Дом здравља Сремска Митровица (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, поднаслов: „1.2.4 Контролне активности у вези са обрачуном и исплатом увећања плате“, Препорука број 2);

---

<sup>18</sup> ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до три године.

3. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се предлог плана потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке израђује у процедури утврђеној чл. 6 и 7 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, поднаслов: „3.4 Планирање централизованих јавних набавки“, Препорука број 4);
4. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да план потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за наредну годину достављају Републичком фонду за здравствено осигурање најкасније до 20. јула текуће године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, поднаслов: „3.4 Планирање централизованих јавних набавки“, Препорука број 5);
5. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере да се процењена вредност јавних набавки заснива и на истраживању тржишта које је документовано како би се обезбедила објективна процена вредности јавних набавки приликом усвајања плана јавних набавки и валидна процена вредности јавних набавки у време покретања поступка и да се о спроведеном истраживању тржишта сачињавају белешке (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, поднаслов „3.5 Процењена вредност јавних набавки“, Препорука број 6);
6. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да јавне позиве у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа (Препорука број 7);
7. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да модели уговора као обавезни део конкурсне документације, као и закључени уговори у вези са расходима који се закључују на 12 месеци и краће и чије се плаћање реализује у две буџетске године садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, поднаслов „3.7 Модели уговора као елемент конкурсне документације“, Препорука број 8);
8. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да одлуке о додели уговора садрже све податке прописане одредбама члана 146 став 4 Закона о јавним набавкама (Препорука број 9);
9. Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да се увећање плате из сопствених прихода за директора здравствене установе уреди општим актом послодавца који важи за све запослене, који може бити у форми колективног уговора код послодавца или правилника о раду, односно другим општим актом донетим од управног одбора здравствене установе којим се уређују извори за стицање сопствених прихода и коришћење сопствених прихода (Прилог 4 – Расходи за запослене, поднаслов: „4.4 Расходи за увећање плате из сопствених прихода“, Препорука број 10);
10. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да допунски рад здравствених радника организују у складу са прописима (Прилог 4 – Расходи за запослене, поднаслов: „4.5 Допунски рад здравствених радника у Дому здравља“, Препорука број 11);

**ПРИОРИТЕТ 3**

11. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности на успостављању интерне ревизије (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, поднаслов: „1.3 Интерна ревизија“, Препорука број 3).

### **III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА**

Дом здравља Сремска Митровица 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.

Дом здравља Сремска Митровица је обавезан да у одазивном извештају исказе мере исправљања по основу откривених неправилности датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама, осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Предузете мере у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За неправилности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, Дом здравља Сремска Митровица обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

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

Сагласно члану 57 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат 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

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

---

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**  
**2. новембар 2022. године**

#### **IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ**

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2022. годину и Закључка број 400-1044/2022-05/1 од 1. јуна 2022. године.

##### **1. Предмет ревизије**

Спроводи се ревизија правилности пословања која се односи на набавке добара, услуга и радова и расходе за запослене.

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

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2021. године за предмет ревизије који се односи на набавке добара, услуга и радова и у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2021. године за предмет ревизије који се односи на расходе за запослене.

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

Назив: Дом здравља Сремска Митровица

Седиште и адреса: Стари шор број 65, Сремска Митровица

Регистарски/Матични број из Регистра здравствених установа АПР-а: 08894426

ПИБ: 105809818

##### **Регистроване делатности**

Управни одбор Дома здравља је донео Статут Дома здравља Сремска Митровица<sup>19</sup> Статут Дома здравља Сремска Митровица од 31. марта 2008. године....и број: 88215 од 5. априла 2018. године. Статутом су уређени делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, услови за именовање директора и заменика директора, назив, седиште, правни промет и заступање, управљање, органи, стручни органи, интерна контрола, имовина, јавност рада, заштита животне средине, као и друга питања од значаја за рад и пословање Дома здравља.

Сагласно члану 74 став 1 Закона о здравственој заштити, Дом здравља је здравствена установа која обавља здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите.

Одредбом члана 75 Закона о здравственој заштити је уређено да је дом здравља здравствена установа која обезбеђује најмање:

- 1) превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва;
- 2) здравствену заштиту деце;
- 3) здравствену заштиту жена;
- 4) здравствену заштиту из области опште медицине;
- 5) здравствену заштиту из области поливалентне патронаже, кућног лечења, односно кућног лечења са палијативним збрињавањем и здравствене неге.

##### **Органи Дома здравља**

Органи Дома здравља су: директор, Управни одбор (три члана) и Надзорни одбор (три члана). Директор је одговорно лице које обезбеђује законитост рада,

---

<sup>19</sup> на који је Скупштина Града Сремска Митровица дала сагласност одлуком Број: 022-113/2008-I од 7. августа 2008. године и Министарство здравља дописом број: 110-00-90/08-02 од 15. маја 2008. године

унутрашњу координацију и поштовање стандарда стручног рада. Делокруг Управног и Надзорног одбора Дома здравља, уређени су оснивачким актом и Статутом Дома здравља, у складу са законом.

Директор здравствене установе именује се на основу јавног конкурса, који расписује управни одбор здравствене установе, сагласно одредби члана 116 став 1 истог закона. Јавни конкурс расписује се 90 дана пре истека мандата директора. Ранг листу кандидата за директора доноси управни одбор већином гласова. Ранг листу кандидата за директора са највише три кандидата утврђује управни одбор и доставља оснивачу који је дужан да изабере кандидата са ранг листе и решењем именује директора, сагласно одредбама члана 116 ст. 15, 16 и 17 Закона о здравственој заштити. Ако управни одбор здравствене установе не изврши избор кандидата за директора здравствене установе, односно ако оснивач здравствене установе не именује директора здравствене установе, сагласно одредби члана 117 став 1 Закона о здравственој заштити, оснивач ће именовати вршиоца дужности директора на период не дужи од шест месеци и који може имати само један мандат.

У периоду који је обухваћен ревизијом, послове из надлежности директора као једног од органа Дома здравља, сагласно одредби члана 113 став 1 Закона о здравственој заштити, обављала су два лица. Пређашње одговорно лице обављало је дужност в.д. директора на основу Решења Скупштине Града Сремска Митровица број: 022-197/2019-I од 25. октобра 2019. године, када је Решењем Покрајинске владе о разрешењу вршиоца дужности директора 127 број: 022-638/2021 од 30. септембра 2021. године, разрешена те дужности. Актуелни вршилац дужности директора исту обавља на основу Решења Покрајинске владе 127 број: 022-639/2021 од 30. септембра 2021. године. Актуелни вршилац дужности директора, именован Решењем Покрајинске владе 127 број: 022-639/2021 од 30. септембра 2021. године, исту обавља сво време трајања поступка ревизије, односно и истеком шестомесечног периода на који је могао бити именован сагласно одредби члана 117 став 1 Закона о здравственој заштити.

### **Скретање пажње**

Скрећемо пажњу надлежним органима да именовање и разрешење директора здравствених установа чији је оснивач аутономна покрајина врше на начин прописан Законом о здравственој заштити.

### **Унутрашња организација Дома здравља**

У оквиру Дома здравља образовани су основни организациони делови као унутрашње организационе јединице и то:

- 1) Служба опште медицине;
- 2) Служба за кућно лечење и здравствену негу;
- 3) Служба хитне медицинске помоћи;
- 4) Служба поливалентне патронаже;
- 5) Јединица за медицинско снабдевање;
- 6) Служба за здравствену заштиту предшколске деце;
- 7) Служба за здравствену заштиту школске деце и омладине;
- 8) Служба за здравствену заштиту жена;
- 9) Служба за здравствену заштиту радника;
- 10) Стоматолошка служба;
- 11) Правна служба;
- 12) Финансијска служба;



13) Техничка служба.

#### **Финансирање Дома здравља**

Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа<sup>20</sup>, која остварује средства за рад на начин прописан чланом 144 Закона о здравственој заштити.

Укупно остварени приходи и примања од продаје нефинансијске имовине у 2020. години износе 631.961 хиљаде динара док у 2021. износе 745.723 хиљаде динара.

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

У складу са ISSAI 4000 – Стандард за ревизију правилности пословања и са усвојеним приступом у Државној ревизорској институцији прибавили смо довољно адекватних и поузданих доказа за давање закључка да ли је предмет ревизије у складу, по свим материјално значајним питањима, са применљивим критеријумима.

Ови поступци укључују и процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима.

Спровели смо процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима у областима набавки и расхода за запослене ради израде плана ревизије.

На основу процене ризика:

- у области набавки добара, услуга и радова утврђено је постојање ризика у планирању потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке, као и у свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци добара, услуга и радова;
- у области расхода за запослене утврђено је постојање ризика: у делу одређивања основне плате применом основице, коефицијената у складу са Уредбом о коефицијентима и корективног коефицијента за одређивање основне плате; обрачунавања и исказивања радног учинка као елемента плате у здравственим установама; исплатом разлике до износа минималне зараде оним запосленима којима се генеришу плате применом основице и коефицијента ниже од износа минималне зараде прописане Одлуком о висини минималне цене рада за период јануар-децембар 2021. године („Сл. гласник РС“, бр. 116/20); увећањем плате из сопствених прихода; организовањем допунског рада здравствених радника.

Ради остваривања циљева ревизије, а на основу процене ризика, спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са планирањем, спровођењем, праћењем и извршавањем уговора о набавкама добара, услуга и радова и расходима за запослене у свим материјалним аспектима, усклађене са прописима који уређују ове области пословања.

---

<sup>20</sup> Уредбом о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС“, 5/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21 и 95/21) – у примени до 30. јануара 2020. године, утврђује се План мреже здравствених установа - број, структура, капацитети и просторни распоред здравствених установа у државној својини и њихових организационих јединица по нивоима здравствене заштите, организација службе хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију здравствене службе у Републици Србији.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

## **5. Критеријуми**

У ревизији правилности пословања Дома здравља у вези са набавкама добара, услуга и радова, као корисника јавних средстава, вршиће се процена усклађености предмета ревизије са следећим прописима који су идентификовани као критеријуми:

- Закон о буџетском систему,
- Закон о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године,
- подзаконски акти донети на основу Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године,
- Закон о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године,
- Подзаконски акти донети на основу Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године,
- Закон о здравственом осигурању<sup>21</sup> (у делу одредбе члана 233 којима се уређује обављање послова централизованих јавних набавки);
- Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке;
- интерна акта субјекта ревизије.

У ревизији правилности пословања Дома здравља у вези са расходима за запослене вршиће се процена усклађености предмета ревизије са следећим прописима и општим актима који су идентификовани као критеријуми:

- Закон о раду;
- Закон о платама у државним органима и јавним службама;
- Закон о здравственој заштити;
- Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама;
- Уредба о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама;
- Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;
- Правилник о начину, поступку и условима за обављање допунског рада здравствених радника у здравственој установи или приватној пракси;
- Закључак Владе 05 Број: 401-1978/2021 од 4. марта 2021. године;
- Правилник о раду број 1568/3-1 од 17. августа 2020. године;
- Колективни уговор за Дома здравља Сремска Митровица број: 1440/1 од 20. јула 2021. године.

## **6. Методологија рада**

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа и општих аката који уређују спровођење набавки добара, услуга и радова;
- анализу интерних аката Дома здравља којим је ближе уређено спровођење

---

<sup>21</sup> „Службени гласник РС“, бр. 25/19

набавки добара, услуга и радова,

- испитивање активности, одлука Дома здравља у вези са спровођењем набавки добара, услуга и радова,
- интервјуисање одговорних особа Дома здравља.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије састали смо се са представницима Дома здравља како бисмо их упознали са прелиминарним налазима и закључцима ревизије, потврдили тачност чињеница и добили одговоре и коментаре одговорних лица.

## **7. Стандарди ревизије примењени у ревизији**

Ревизија је извршена у складу са ISSAI 100 "Фундаментални принципи ревизије јавног сектора", ISSAI 400 "Фундаментални принципи ревизије правилности пословања" и ISSAI 4000 "Стандард за ревизију правилности пословања."

## **V Прилози**

## **Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија**

Интерна контрола у јавном сектору код корисника јавних средстава, сагласно члану 80 Закона о буџетском систему, обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу;
- 2) интерну ревизију;
- 3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију.

Финансијско управљање и контрола обухвата пет међусобно повезаних елемената: контролно окружење; управљање ризицима; контролне активности; информисање и комуникација; праћење и процена система. У поступку ревизије посебна пажња ревизора била је усмерена на сагледавање контролног окружења и контролних активности у вези са одређеним предметом и обимом ревизије на основу процењених ризика.

### **1.1 Контролно окружење**

Контролно окружење представља основу за остале елементе интерне контроле и подразумева лични и професионални интегритет и етичке вредности руководства и запослених, начин управљања, одређивања мисије и циљева, организационе структуре, успостављање поделе одговорности и овлашћења, политике и праксе у људским ресурсима као и компетентности запослених.

Органи управљања Дома здравља су у циљу успостављања контролног окружења донели опште акте од којих издвајамо значајније акте везане за предмет ревизије, и то:

- 1) Статут Дома здравља Сремска Митровица од 31. марта 2008. године.....и број: 88215 од 5. априла 2018. године;
- 2) Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“ Сремска Митровица број: 406 од 22. фебруара 2019. године ..... и број: 2120/1 од 15. октобра 2021. године;
- 3) Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“ Сремска Митровица број: 2285/3-1 од 10. новембра 2021. године..... и број: 1316 од 8. јуна 2022. године;
- 4) Правилник о буџетском рачуноводству број: 3154/6 од 23. децембра 2009. године;
- 5) Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године;
- 6) Правилник о раду број 1568/3-1 од 17. августа 2020. године;
- 7) Колективни уговор за Дома здравља Сремска Митровица број: 1440/1 од 20. јула 2021. године.

#### ***1.1.1 Доношење и објављивање интерног акта којим су ближе уређени послови јавних набавки***

У поступку ревизије извршен је увид у Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке из децембра 2015. године, који је донео Управни одбор Дома здравља.

Одредбом члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године, уређено је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и

процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

**Налаз:** Дом здравља је сагласно члану 22 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године, донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није, сагласно одредби члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, посебним актом ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

**Откривена неправилност:** Дом здравља није посебним актом ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбама члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

**Мере предузете у поступку ревизије:** У току поступка ревизије Управни одбор Дома здравља донео је Правилник о ближем уређивању поступка набавки број: 1424/5-1 од 20. јуна 2022. године, чиме је мера предузета у поступку ревизије.

**Откривена неправилност:** Дом здравља није објавио на својој интернет страници Правилник о ближем уређивању поступка набавки број: 1424/5-1 од 20. јуна 2022. године, што није у складу са одредбом члана 49 став 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

**Мере предузете у поступку ревизије:** У току поступка ревизије, Дом здравља је на интернет страници (<https://sm.dzsm.rs/pravilnici-i-finansijski-dokumenti/>), објавио Правилник о ближем уређивању поступка набавки број: 1424/5-1 од 20. јуна 2022. године, чиме је мера предузета у поступку ревизије.

### ***1.1.2 Уређивање права, обавеза и одговорности из радног односа општим актом Дома здравља***

Одредбом члана 1 став 2 Закона о раду прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду – само када је то Законом о раду одређено. Одредбом члана 3 став 1 Закона о раду прописано је да се колективним уговором код послодавца, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и међусобни односи учесника колективног уговора док је одредбама става 2 истог члана прописано када се правилником о раду, односно уговором о раду, у складу са законом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа. На тај начин, правилник о раду, односно уговор о раду су супститути (замена) за колективни

уговор код послодавца као примарног акта којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа.

**Налаз:** Права, обавезе и одговорности из радног односа у 2021. години била су уређена Правилником о раду број: 1568/3-1 од 17. августа 2020. године, што је у складу са одредбом члана 1 став 2 и одредбом члана 3 став 2 Закона о раду, док су почев од 4. септембра 2021. године права, обавезе и одговорности из радног односа уређени Колективним уговором за Дом здравља Сремска Митровица број: 1440/1 од 20. јула 2021. године, што је у складу са одредбом члана 1 став 2 и одредбом члана 3 став 1 Закона о раду.

### **1.1.3 Унутрашња организација Дома здравља у делу обављања немедицинских послова**

У поступку ревизије, извршен је увид у Статут Дома здравља Сремска Митровица од 31. марта 2008. године.....и број: 88215 од 5. априла 2018. године, Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“ Сремска Митровица број: 406 од 22. фебруара 2019. године ..... и број: 2120/1 од 15. октобра 2021. године и Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“ Сремска Митровица број: 2285/3-1 од 10. новембра 2021. године.....и број: 1316 од 8. јуна 2022. године. Након извршеног увида у поменути акта, утврђено је да је Статутом Дома здравља Сремска Митровица за обављање немедицинских послова предвиђено образовање Служба за правне, економско финансијске, техничке и друге послове, док су правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља образоване три службе за обављање немедицинских послова и то: Правна служба, Финансијска служба и Техничка служба.

*Табела број 1: Упоредни преглед унутрашње организације Дома здравља у делу обављања немедицинских послова и прописа који уређује ову област*

Организационе јединице образоване Статутом Дома здравља Сремска Митровица од 31. марта 2008. године.....и број: 88215 од 5. априла 2018. године	Организационе јединице образоване Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“ Сремска Митровица број: 2285/3-1 од 10. новембра 2021. године.....и број: 1316 од 8. јуна 2022. године	Организационе јединице утврђене Правилником о условима и начину унутрашње организације здравствених установа
1	2	3
Служба за правне, економско финансијске, техничке и друге послове	Правна служба Финансијска служба Техничка служба	Служба за правне и економско-финансијске послове Служба за техничке и друге сличне послове

Правилник о условима и начину унутрашње организације здравствених установа донет је на основу члана 142 став 3 Закона о здравственој заштити<sup>22</sup> који је престао да важи 10. априла 2019. године. Одредбама члана 125 став 4 Закона о здравственој заштити, који је у примени од 11. априла 2019. године, уређено је да министар прописује услове и начин унутрашње организације здравствених установа, док је чланом 261 ст. 4 и 5 истог закона прописан рок од 18 месеци за доношење прописа за

<sup>22</sup> „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

спровођење тог закона и да се до тада примењују прописи који су важили до дана ступања на снагу овог закона а који нису у супротности са одредбама тог закона. Одредбама члана 17 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа прописано је да се за обављање немедицинских послова у здравственим установама на примарном нивоу образују служба за правне и економско-финансијске послове и служба за техничке и друге сличне послове.

**Откривена неправилност:** Одредбом члана 16 став 1 Статута Дома здравља Сремска Митровица од 31. марта 2008. године.....и број: 88215 од 5. априла 2018. године, за обављање немедицинских послова предвиђено је образовање Службе за правне, економско финансијске, техничке и друге послове, што није у складу са одредбама члана 17 став 1 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа.

**Откривена неправилност:** Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“ Сремска Митровица број: 406 од 22. фебруара 2019. године ..... и број: 2120/1 од 15. октобра 2021. године, за обављање немедицинских послова образоване су три службе и то: Правна служба, Економска служба и Техничка служба, што није у складу са одредбом члана 17 став 1 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа.

**Откривена неправилност:** Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“ Сремска Митровица број: 2285/3-1 од 10. новембра 2021. године..... и број: 1316 од 8. јуна 2022. године, за обављање немедицинских послова образоване су три службе и то: Правна служба, Економска служба и Техничка служба, што није у складу са одредбом члана 17 став 1 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа.

**Мере предузете у поступку ревизије:** У току поступка ревизије, Дом здравља је доставио Одлуку о изменама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“, Сремска Митровица број 2285/3-1 од 10. новембра 2021. године<sup>23</sup>, којим су оформљене две службе: Служба за правне и економско-финансијске послове и Техничка служба. Достављена је и Одлука Управног одбора број: 2493/5 од 10. октобра 2022. године о давању сагласности на наведене измене.

**Препорука број 1.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да одредбе Статута у делу који се односи на организовање немедицинских послова усагласе са прописима.

### **Скретање пажње**

Није донет акт којим се уређују услови и начин унутрашње организације здравствених установа у складу са чланом 125 став 4 и чланом 261 став 4 Закона о здравственој заштити. Ова околност има за последицу примену Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа („Сл. гласник РС“, бр. 43/06 и 126/14) истеклом прописаног рока од 18 месеци од дана ступања на снагу Закона о здравственој заштити.

---

<sup>23</sup> број: 2440 од 4. октобра 2022. године



## **1.2 Контролне активности**

Контролне активности обухватају писане политике и процедуре и њихову примену, у складу са одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

### ***1.2.1 Контролне активности у вези са извршењем уговора о јавним набавкама***

У току поступка ревизије, извршен је увид у начин именовања лица за праћење извршења уговора о јавним набавкама. Утврђено је да је в.д. директор Дома здравља донео Одлуку број 1808 од 3. августа 2018. године (која је примењивана у 2020. години до новембра 2021. године) и Одлуку број: 2258/3 од 5. новембра 2021. године (примењивана од новембра 2021. године), којима је именовао лица за праћење извршења уговора о јавним набавкама.

Чланом 65 Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године предвиђено је да руководилац службе у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци, писаним налогом именује лице/а које/а ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно које/а ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци, док је одредбом члана 74 истог правилника прописано да служба у чијем је делокругу праћење извршења уговора сачињава извештај о извршењу уговора и исти доставља лицима запосленим на пословима јавних набавки најкасније до 5. у месецу који следи по истеку тромесечја.

**Налаз:** У узоркованим јавним набавкама за 2020. и 2021. годину, Дом здравља је писаним налогом именовао лице/лица за праћење извршења уговора о јавној набавци у смислу квантитативног и квалитативног пријема предмета уговора и уговори су извршавани у уговореном обиму.

### ***1.2.2 Контролне активности у вези са контролом јавних набавки***

У поступку ревизије, одговорна лица Дома здравља нису пружила доказе о томе да је контрола јавних набавки у 2020. и 2021. години вршена на начин уређен Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године.

Одредбама члана 56 став 1 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године, прописано је да контролу јавних набавки врши лице за контролу јавних набавки Дома здравља), док је чланом 58 став 1 истог правилника прописано да се контрола јавних набавки спроводи у складу са донетим годишњим планом контроле, који припрема Финансијска служба Дома здравља, а одобрава директор Дома здравља. План се доноси до краја текуће године за следећу годину или у року од 10 дана од дана доношења Плана јавних набавки. Одредбом члана 62 истог правилника прописано је да лице за контролу сачињава годишњи извештај о раду који подноси директору Дома здравља и органу који врши надзор над пословањем Дома здравља, најкасније до 31. децембра текуће године.

Правилником о ближем уређивању поступка набавки број: 1424/5-1 од 20. јуна 2022. године, донетим у току поступка ревизије, Дом здравља није посебно уређено питање контроле јавних набавки, имајући у виду и чињеницу да одредбом члана 49

став 2 Закона о јавним набавкама није прописано да се интерним актом, између осталог, уређује и контрола јавних набавки.

**Откривена неправилност:** Дом здравља није у 2021. години вршио контролу јавних набавки на начин прописан одредбама члана 56-62 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године.

### ***1.2.3 Контролне активности у вези са обрачуном и исплатом плата***

У поступку ревизије је извршен увид у начин и поступак обрачуна зарада запослених у Дому здравља. Обрачун плата се врши у Финансијској служби Дома здравља. За обрачун плате користи се софтверско решење које носи назив „Bit Impex”.

Програм покрива све аспекте обрачуна додатака на плату (дежурство, приправност, прековремени рад, ноћни рад, рад на државни и верски празник, рад нерадним даном, дежурство на празник, додатак за време проведено на раду-минули рад). Програм није током целе 2021. године обрачунавао основну плату множењем основице за обрачун плате, коефицијента и корективног коефицијента 0,9612 прописаног Уредбом о корективном коефицијенту.

Процедура обрачуна плате, је следећа:

- Свака организациона јединица подноси месечне извештаје о раду, коју су потписом оверили начелник/шеф службе и главна сестра службе/одељења (*на месечним извештајима о раду евидентирано је присуство на раду запослених у свакој од организационих јединица у посматрајућем месецу*);
- Потписани месечни извештаји о раду се достављају лицу запосленом на радном месту „дипломирани економиста за финансијско-рачуноводствене послове“ у Финансијској служби, ради уноса сати рада по времену, прековременог рада, дежурства, рада на празник, рада ноћу, сати годишњег одмора, сати државног празника и сати привремене спречености за рад у програм обрачуна зарада;
- По завршетку уноса часова рада, израђује се рекапитулација плате на основу које се врши евидентирање обавеза по основу расхода за запослене. На основу сачињене рекапитулације плате, требују се потребна средства према Републичком фонду за здравствено осигурање.

### ***1.2.4 Контролне активности у вези са обрачуном и исплатом увећања плате***

Одредбама члана 99 став 1 Колективног уговора за Дом здравља Сремска Митровица број: 1440/1 од 20. јула 2021. године уређено је да послодавац из сопствених прихода, може увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Ставом 2 истог члана уређено је да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права на увећање зараде и о томе обавести синдикат. Ставовима 3 и 4 истог члана уређено је да се увећање плате врши у складу са актом о нормативима и стандардима рада, односно на основу квалитета обављеног посла који оцењује непосредни руководиоца који на основу тога даје предлог директору за увећање плате по том основу. Одредбама члана 100 ст. 1 и 2 Колективног уговора уређено је да се месечна основна плата запосленог може увећати до 30% као стимулација, у складу са претходним чланом тог уговора, за показане надпросечне резултате рада, као и да се увећање плате врши на бази радног ангажовања за период од месец дана. Сагласно ставу 3 истог члана приликом оцењивања радног ангажовања непосредно одговорни руководиоца односно директор

цени нарочито: обим и квалитет извршених послова и њихов ефекат, показану стручност у раду, часност и благовременост извршавања послова, испољену дисциплину у понашању за време рада, испољен однос према пацијентима и странкама, испољен однос према претпостављенима и својим сарадницима, испољен однос према заштити имовине Послодавца, показан укупан однос према раду, уредно и редовно присуство на раду, предузимљивост и иницијативу у обављању послова, ажурност у раду и вођењу евиденција, поштовању рокова и слично. Одредбом става 4 истог члана, уређено је да предлог оцене радног доприноса за појединог запосленог даје непосредни руководилац, а коначну одлуку о оцени радног доприноса даје директор.

**Откривена неправилност:** Дом здравља је за месеце септембар и октобар 2021. године преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода с тим да претходно није достављен предлог оцене радног доприноса непосредног руководиоца, што није у складу са одредбама члана 99 став 4 и члана 100 став 4 Колективног уговора за Дом здравља Сремска Митровица број: 1440/1 од 20. јула 2021. године.

**Препорука број 2.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да за сваки месец утврде учешће трошкова рада у оствареним приходима и на тај начин обезбеде услове за утврђивање висине прихода који се могу издвојити за увећање плата запослених сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу као и да увећање плате запосленима врше на предлог непосредног руководиоца у коме ће бити јасно наведени критеријуми за увећање плата из сопственог прихода уређени Колективним уговором за Дом здравља Сремска Митровица.

### 1.3 Интерна ревизија

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није успоставио интерну ревизију.

Корисници јавних средстава, у складу са одредбом члана 82 Закона о буџетском систему, успостављају интерну ревизију. Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору прописани су заједнички критеријуми за организовање, стандарди, методолошка упутства за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору<sup>24</sup> су ближе уређени послови интерне ревизије код корисника јавних средстава. Сагласно члану 4 наведеног правилника, посебна функционално независна организациона јединица за интерну ревизију успоставља се код корисника јавних средстава који имају више од 250 запослених, док је одредбама члана 7 уређено да је за успостављање и обезбеђење услова за адекватно функционисање интерне ревизије одговоран је руководилац корисника јавних средстава. С обзиром да Дом здравља има више од 250 запослених, потребно је успоставити посебну функционално независну организациону јединицу за интерну ревизију.

---

<sup>24</sup> „Службени гласник РС“, бр. 99/11 и 106/13

**Откривена неправилност:** У Дому здравља није успостављена интерна ревизија, како је то прописано одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и одредбама чл. 3 и 4 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору.

**Препорука број 3.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности на успостављању интерне ревизије.

## **Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије**

1. У току поступка ревизије, Управни одбор Дома здравља донео је Правилник о ближем уређивању поступка набавки број: 1424/5-1 од 20. јуна 2022. године, чиме је мера предузета у поступку ревизије.
2. У току поступка ревизије, Дом здравља је на интернет страници (<https://sm.dzsm.rs/pravilnici-i-finansijski-dokumenti/>), објавио Правилник о ближем уређивању поступка набавки број: 1424/5-1 од 20. јуна 2022. године, чиме је мера предузета у поступку ревизије.
3. У току поступка ревизије, Дом здравља је доставио Одлуку о изменама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља „Сремска Митровица“, Сремска Митровица број 2285/3-1 од 10. новембра 2021. године<sup>25</sup>, којим су оформљене две службе: Служба за правне и економско-финансијске послове и Техничка служба. Достављена је и Одлука Управног одбора број: 2493/5 од 10. октобра 2022. године о давању сагласности на наведене измене.

---

<sup>25</sup> број: 2440 од 4. октобра 2022. године

### Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова

#### 3.1 Преглед вредности планираних јавних набавки за 2020. и 2021. годину

Преглед планираних јавних набавки за 2020. годину, у коме су искључене набавке добара и услуга за које је предвиђено спровођење централизованог поступка, дат је у следећој табели:

*Табела број 2: Преглед вредности планираних и узоркованих јавних набавки за 2020. годину*

*(у динарима)*

Укупна процењена вредност набавки без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки без ПДВ-а	Укупна процењена вредност добара без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки добара без ПДВ-а	Укупна процењена вредност услуга без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки услуга без ПДВ-а	Укупна процењена вредност радова без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки радова без ПДВ-а
1	2	3	4	5	6	7	8
41.167.838	16.397.299	37.029.838	14.503.299	4.138.000	1.894.000	/	/
	40%		39%		46%		/

Преглед планираних јавних набавки за 2021. годину, у коме су искључене набавке добара и услуга за које је предвиђено спровођење централизованог поступка, дат је у следећој табели:

*Табела број 3: Преглед вредности планираних и узоркованих јавних набавки за 2021. годину*

*(у динарима)*

Укупна процењена вредност набавки без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки без ПДВ-а	Укупна процењена вредност добара без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки добара без ПДВ-а	Укупна процењена вредност услуга без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки услуга без ПДВ-а	Укупна процењена вредност радова без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки радова без ПДВ-а
1	2	3	4	5	6	7	8
32.114.296	24.688.723	24.814.296	18.688.723	7.300.000	6.000.000	/	/
	77%		75%		82%		/

#### 3.2 Планирање набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама

Одредбом члана 7 став 3 Правилника о ближем уређивању јавних набавки број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године, уређено је да поред плана јавних набавки, наручилац посебно планира и набавке на које се Закон не примењује из члана 7, 7а, 39 став 2, 122 и 128 Закона о јавним набавкама, односно припрема посебан план изузетих набавки који садржи податке о укупној вредности набавки по сваком основу за изузеће.

Одредбом члана 23 став 2 истог правилника, на основу утврђених набавки на које се не применује Закон у складу са чл. 7, 7а, 39 став 2 Закона о јавним набавкама, на предлог носиоца планирања, Управни одбор Дома здравља усваја План набавки на које се Закон не примењује, који садржи податке о укупној вредности набавке по сваком основу за изузеће.

**Налаз:** Управни одбор је усвојио посебан План набавки на које се закон о јавним набавкама не примењује за 2020. и 2021. годину у складу са одредбом члана 7 став 3 и одредбама члана 23 став 2 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године.

### **3.3 Опште напомене у вези са обезбеђивањем конкуренције у поступцима јавних набавки спроведеним у Дому здравља**

У узоркованим јавним набавкама за 2020. годину, који чини 40% укупне процењене вредности планираних набавки просечно је поднето 1,88 понуда по једном поступку јавних набавки.

Преглед броја понуда у сваком од узоркованих поступака јавних набавки и добављача са којима су закључени додељени уговори у поступцима јавних набавки, дат је у следећој табели:

*Табела број 4: Преглед узоркованих јавних набавки у 2020. години*

*(у динарима)*

Број јавне набавке из Плана јавних набавки и назив јавне набавке	Предмет јавне набавке добра/ радови/ услуге	Процењена вредност	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број понуда	Број и датум закључења оквирног споразума/уговора и назив добављача
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
1.1.1	Гориво	6.834.166	Партија 1 - Евро дизел - 4.794.167	Једна	Уговор бр. 10/184-11-1 од 13.2.2020. године „Нис“ а.д. Нови Сад
			Партија 2 - Евро премијум БМБ 95 - 2.040.000	Једна	Уговор бр. 10/184-11-2 од 13.2.2020. године „Нис“ а.д. Нови Сад
1.1.7	Потрошни стоматолошки материјал	1.333.333	Партија 11 - Зубна техника - ортодонција - 175.350	Три	Уговор бр. 10/59-10-11 од 5.6.2020. године "Ветметал" д.о.о., Београд
			Партија 12 - Зубна техника - зуби и базне плоче - 200.700	Шест	Уговор бр. 10/59-10-12 од 5.6.2020. године „Ортодент“ д.о.о., Ниш
			Партија 13 – зубна техника - помоћни материјал - 101.320	Три	Уговор бр. 10/59-10-13 од 5.6.2020. године "Ветметал" д.о.о., Београд
1.1.8	Потрошни медицински материјал	6.018.300	Партија 9- 1.792.000	Једна	Уговор бр. 10/61-9-9 од 5.6.2020. године "Медицински депо плус" д.о.о., Нови Сад
			Партија 14- 581.312	Два	Уговор бр. 10/61-9-14 од 02.07.2020. године "Синофарм" д.о.о., Београд
			Партија 19- 959.490	Једна	Уговор бр. 10/61-10-19 од 5.6.2020. године

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

(у динарима)					
Број јавне набавке из Плана јавних набавки и назив јавне набавке	Предмет јавне набавке добра/ радови/ услуге	Процењена вредност	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број понуда	Број и датум закључења оквирног споразума/уговора и назив добављача
1	2	3	4	5	6
					"Пан стар" д.о.о., Београд
1.2.1	Услуге одржавања и поправке возила	644.000	/	Једна	Уговор бр. 10/101-10 од 8.7.2020. године Сервис „Еуро Кар“, Сремска Митровица
1.2.5	Пренос података (АДСЛ)	1.250.000	/	Једна	Уговор бр. 10/54-10 од 22.04.2020 „Телеком Србија“ а.д. Београд
0001	Горива	6.995.092	Партија 1 - Евро дизел - 4.851.785	Две	Уговор бр. 10/206-3-1 од 14.2.2021. године „Кнез Петрол“ д.о.о. Београд
			Партија 2 - Евро премијум БМБ 95 - 2.143.307	Две	Уговор бр. 10/206-3-2 од 14.2.2021. године „Кнез Петрол“ д.о.о. Београд
0004	Услуге поправки и одржавања возила	1.193.797	/	Једна	Уговор бр. 10/166-3 од 5.11.2020. године Сервис „Еуро Кар“, Сремска Митровица
0008	Потрошни медицински материјал (материјал за лабораторију)	470.833	Партија 1 - 85.040	Три	Уговор бр. 10/152-1 од 07.10.2020 „Про медиа“ д.о.о. Кикинда
			Партија 2 - 150.393	Два	Уговор бр. 10/152-2 од 07.10.2020 „Неомедица“ д.о.о. Нови Сад
			Партија 3 - 120.000	Једна	Уговор бр. 10/152-3 од 07.10.2020 „Маклер“ д.о.о. Београд
0010	Медицинска опрема	1.083.333	/	Једна	Уговор бр. 10/205-3 од 01.02.2021 „Медипро МПМ“ д.о.о. Београд

У узоркованим јавним набавкама за 2021. годину, који чини 77% укупне процењене вредности планираних набавки просечно је поднето 1,75 понуда по једном поступку јавних набавки.



*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

Преглед броја понуда у сваком од узоркованих поступака јавних набавки и добављача са којима су закључени додељени уговори у поступцима јавних набавки, дат је у следећој табели:

*Табела број 5: Преглед узоркованих јавних набавки у 2021. години*

*(у динарима)*

Број јавне набавке из Плана јавних набавки и назив јавне набавке	Предмет јавне набавке добра/ радови/ услуге	Процењена вредност	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број понуда	Број и датум закључења оквирног споразума/уговора и назив добављача
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
0001	Гориво	8.500.000	/	Две	Уговор бр. 10/388-4 од 1.2.2022. године „Кнез Петрол“ д.о.о. Београд
0002	Набавка и уградња ПВЦ столарије	2.083.333	/	Три	Уговор бр. 10/295-3 од 4.6.2021. године „Тehnomag proing“ д.о.о. Краљево
0004	Потрошни медицински материјал	6.000.000	Партија 9 - Стерилни потрошни материјал 1.951.035	Три	Уговор бр. 10/326-4-9 од 23.7.2021. године Анекс уговора бр. 10/326-4-9-1 од 4.3.2022. године „Medicinski depo plus“ д.о.о. Нови Сад
			Партија 14 - Игле, шприцеви и системи - 495.352	Две	Уговор бр. 10-326-4-14 од 23.7.2021. године „Farmalogist“ д.о.о. Београд
0004	Сервисирање моторних возила	2.500.000	Партија 19 - Средства за дезинфекцију и чишћење - 952.660	Једна	Уговор бр. 10/326-4-19 од 23.7.2021. године „Pan star“ д.о.о. Нови Сад
			/	Једна	Уговор бр. 10/252-3 од 16.03.2021. „Сервис Euro-Car“ Сремска Митровица
0013	Медицинска опрема (видео колпоскоп)	2.105.390	/	Једна	Уговор бр. 10/319-3 од 30.06.2021. године Анекс број 10/319-3 од 11.8.2021. године „Matmedical“ д.о.о. Београд
0014	Сервисирање моторних возила	3.500.000	/	Једна	Уговор бр. 10/369-5 од 11.10.2021. године „Сервис Euro-Car“ Сремска Митровица

### 3.4 Планирање централизованих јавних набавки

У току поступка ревизије је утврђено да директор није формирао комисију за израду предлога плана потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. и 2021. годину. С обзиром на то да није формирана комисија за израду предлога плана потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки, нису створени ни услови да на такав предлог буде дато мишљење Стручног савета Дома здравља.

Такође, у поступку ревизије утврђено је да је Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ (у даљем тексту: Институт за јавно здравље Србије) израдио Стручно-методолошко упутство за израду предлога плана централизованих јавних набавки роба и услуга финансираних средствима РФЗО за потребе здравствених установа из плана мреже за 2020. годину (у даљем тексту: Стручно-методолошко упутство за 2020. годину). Стручно-методолошко упутство за 2020. годину достављено је уз пратећи акт број: 4186/1 од 18. јула 2019. године. У пратећем акту указано је да се Републички фонд за здравствено осигурање, сагласно члану 233 став 7 Закона о здравственом осигурању, обратио Институту за јавно здравље Србије са захтевом да изврши прикупљање планова потреба здравствених установа. Такође, наведено је да су здравствене установе у обавези да предлоге плана потреба унесу у апликацију за унос података према упутству Института за јавно здравље Србије и да ће тај унос података бити омогућен у периоду од 22. јула 2019. године до 2. септембра 2019. године. Поред тога, у пратећем акту наведено је да је за предлог плана потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. годину здравствене установе добију мишљење надлежног института/завода за јавно здравље најкасније до 18. септембра 2019. године. Након прибављеног мишљења надлежног института/завода за јавно здравље, здравствене установе су у обавези да коначан предлог плана потреба доставе Институту за јавно здравље Србије путем апликације најкасније до 20. септембра 2019. године.

Институт за јавно здравље Србије израдио је и Стручно-методолошко упутство за израду предлога плана централизованих јавних набавки роба и услуга финансираних средствима Републичког фонда за здравствено осигурање за потребе здравствених установа из плана мреже за 2021. годину (у даљем тексту: Стручно-методолошко упутство за 2021. годину). Уз Стручно-методолошко упутство за 2021. годину достављена је и Инструкција за доставу предлога планова потреба здравствених установа о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2021. годину (у даљем тексту: Инструкција). Сагласно тачки 2) наведене Инструкције, здравствена установа је дужна да предлог плана достави Заводу за јавно здравље Сремска Митровица до 18. новембра 2020. године. Тачком 3) наведене Инструкције утврђено је да Завод за јавно здравље Сремска Митровица доставља обједињено мишљење за све здравствене установе са подручја своје надлежности Институту за јавно здравље Србије до 24. новембра 2020. године.

Одредбом члана 233 став 5 Закона о здравственом осигурању<sup>26</sup> уређено је да Влада ближе уређује услове, начин и поступак планирања потреба здравствених установа из Плана мреже за које се спроводе централизоване јавне набавке, врсту робе и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке и које су обухваћене Планом централизованих јавних набавки, као и друга питања од значаја за планирање, организовање и спровођење централизованих јавних набавки. На основу ових овлашћења, Влада је донела Уредбу о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке<sup>27</sup> (у даљем тексту: Уредба).

Сагласно члану 3 став 1 Уредбе, план централизованих јавних набавки припрема се на основу планова потреба роба и услуга здравствених установа, док је одредбом члана 4 Уредбе прописано је да план потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке доноси управни одбор здравствене установе, на

---

<sup>26</sup> „Службени гласник РС“, бр. 25/19

<sup>27</sup> „Службени гласник РС“, бр. 34/19, 64/19, 17/20 и 21/20

предлог директора здравствене установе. Одредбама члана 5 Уредбе прописано је да здравствена установа припрема план потреба у складу са стручно-методолошким упутством за израду плана потреба које доноси Институт за јавно здравље Србије најкасније до 31. јануара текуће буџетске године за наредну буџетску годину и исто доставља здравственим установама најкасније 30 дана пре дана који је том Уредбом одређен као дан достављања потреба здравствених установа. Одредбама члана 6 наведене Уредбе прописано је да за израду предлога плана потреба здравствене установе директор здравствене установе образује комисију. Комисија израђује предлог плана потреба најкасније до 30. јуна текуће године за наредну буџетску годину. Одредбама члана 7 наведене Уредбе уређено је да предлог плана потреба које су израђене од комисије образоване од директора здравствене установе доставља се на мишљење стручном савету здравствене установе. По прибављању мишљења стручног савета, директор утврђени предлог плана потреба доставља управном одбору на усвајање. Сагласно одредби члана 8 Уредбе, прописано да здравствена установа план потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за наредну буџетску годину доставља Републичком фонду за здравствено осигурање *најкасније до 20. јула текуће године ради доношења плана централизованих јавних набавки за наредну буџетску годину.*

Одредбама члана 10 прописано је да послове прикупљања, обједињавања и анализирања *планова потреба* здравствених установа на захтев Републичког фонда за здравствено осигурање обавља Институт за јавно здравље Србије и да исте доставља Републичком фонду за здравствено осигурање најкасније до 15. октобра у текућој години за наредну буџетску годину. Такође, одредбом члана 12 Уредбе прописано је да ће се стручно-методолошко упутство донети у року од 45 дана од дана ступања на снагу ове Уредбе, односно до 10. јула 2019. године.

**Откривена неправилност:** Директор Дома здравља није образовао комисију за израду предлога плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину и није дато мишљење Стручног савета Дома здравља на предлог плана роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки, што није у складу са чланом 6 став 1 и чланом 7 став 1 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

**Препорука број 4.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се предлог плана потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке израђује у процедури утврђеној чл. 6 и 7 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

**Откривена неправилност:** План потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. и 2021. годину усвојен је и достављен Републичком фонду за здравствено осигурање протеком прописаног рока, што није у складу са чланом 8 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

**Препорука број 5.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да план потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за наредну годину достављају Републичком фонду за здравствено осигурање најкасније до 20. јула текуће године.

## **Скретање пажње**

У циљу благовременог усвајања планова потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке од управних одбора здравствених установа, потребно је да Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ благовремено доноси стручно-методолошко упутство за израду плана потреба и исто доставља здравственим установама најкасније до 30. јуна текуће године за наредну годину, с обзиром на то да је 20. јул одређен као крајњи рок за усвајање и достављање планова потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке Републичком фонду за здравствено осигурање.

### **3.5 Процењена вредност јавних набавки**

У поступку ревизије у оквиру спроведених јавних набавки Дома здравља у току 2020. и 2021. године, тестирано је да ли је Дом здравља процењену вредност јавних набавки заснивао и на спроведеном испитивању, односно истраживању тржишта предмета јавне набавке и да ли је ово испитивање спроведено у складу са прописима и њиховим интерним актом. Одговорна лица Дома здравља у току поступка ревизије нису пружила доказе да су процењене вредности јавних набавки биле засноване и на претходном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке и стања залиха.

Одредбом члана 64 став 3 и члана 68 став 2 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године, прописано је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка, као и да процењена вредност јавне набавке обликоване по партијама укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор. Одредбом члана 29 став 1 Закона о јавним набавкама који је примени од 1. јула 2020. године уређено је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка, док је одредбом члана 89 став 1 истог закона уређено да пре спровођења поступка јавне набавке наручилац може да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка јавне набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком.

Одредбама чл. 15 до 20 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године, који је примењиван у 2020. години, уређени је начин обављања послова планирања набавки и одређивања процењене вредности. Сагласно наведеним одредбама, одсек комерцијале испитује и истражује тржиште сваког појединачног предмета набавке, и то тако што: испитује степен развијености тржишта, упоређује цене више потенцијалних понуђача, прати квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове испоруке, постојеће прописе и стандарде, могућности на тржишту за задовољавање потреба Дома здравља на другачији начин и др.<sup>28</sup> Носилац планирања, након утврђивања списка свих предмета набавки, одређује укупну процењену вредност истоврсних предмета набавке на нивоу читавог Дома здравља.

---

<sup>28</sup> члан 16 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године.

Одредбом члана 12 став 1 Правилника о ближем уређивању поступка набавки, број: 1424/5-1 од 20. јуна 2022. године, донетог у току поступка ревизије, прописано је да организационе јединице које исказују потребе за набавком и носилац планирања испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке, док је ставом 3 истог члана уређено да су о спроведеном испитивању и истраживању тржишта организационе јединице које исказују потребе за набавком и носилац планирања дужни да саставе записник, белешку или други запис и исте доставе службенику наручиоца.

**Откривена неправилност:** Дом здравља није приликом израде планова набавки за 2020. и 2021. годину утврђивао процењену вредност предмета набавки и на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке, нити је истраживање тржишта вршено непосредно пре покретања поступка јавне набавке како би иста била валидна у време покретања поступка, што није у складу са чланом 64 став 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године, чланом 29 став 1 и чланом 89 став 1 Закона о јавним набавкама који је примени од 1. јула 2020. године, одредбама чл. 15 и 16 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године.

**Препорука број 6.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере да се процењена вредност јавних набавки заснива и на истраживању тржишта које је документовано како би се обезбедила објективна процена вредности јавних набавки приликом усвајања плана јавних набавки и валидна процена вредности јавних набавки у време покретања поступка и да се о спроведеном истраживању тржишта сачињавају белешке.

### **3.6 Захтеви за покретање поступка јавне набавке су подношени**

У поступку ревизије, одговорна лица Дома здравља су пружила доказе о томе да су службе које су корисници набавки, односно службе која су овлашћене за подношење захтева, подносиле захтеве за покретање поступака јавних набавки шефу комерцијале у 2020. и 2021. години.

Одредбом члана 31 став 1 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године, прописано је да захтев за покретање поступка јавне набавке подноси служба која је корисник набавке, односно служба која је овлашћена за подношење захтева (у даљем тексту: подносилац захтева), док је ставом 3 истог члана прописано да се захтев из става 1 тог члана подноси шефу комерцијале у року за покретање поступка који је одређен планом јавних набавки, који након провере да ли је конкретна набавка предвиђена у Плану јавних набавки, да ли су за ту набавку предвиђена средства у буџету Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе или у Финансијском плану Дома здравља, доставља лицима запосленим на пословима јавних набавки.

**Налаз:** Службе Дома здравља као корисници набавки подносиле су захтеве за покретање поступака јавних набавки, што је у складу са одредбама члана 31 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године, а у вези са чланом 22 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године.

### **3.7 Модели уговора као елемент конкурсне документације**

У поступку ревизије извршен је увид у моделе уговора као елемент конкурсне документације, за узорковане јавне набавке у 2020. и 2021. години, који су закључени у трајању од 12 месеци а чије се извршење реализује у две буџетске године. Утврђено је да нису сви уговори садржали одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (у даљем тексту: Уредба), ближе се уређују, између осталог, и модели уговора који се закључују на 12 месеци и краће а чије се плаћање реализује у две буџетске године. У том смислу, одредбом члана 7 Уредбе прописано је да модели уговора за уговоре који се закључују на 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, морају садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

**Откривена неправилност:** Модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације за уговоре који се закључују у трајању до 12 месеци и који се извршавају у две буџетске године, осим за јавне набавке потрошног медицинског и стоматолошког материјала, не садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са чланом 7 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

**Препорука број 8:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да модели уговора као обавезни део конкурсне документације, као и закључени уговори у вези са расходима који се закључују на 12 месеци и краће и чије се плаћање реализује у две буџетске године садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

### **3.8 Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује**

Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује уређене су чл. 50-55 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке број: 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године. Сагласно одредбама члана 53 истог правилника, набавке из чл. 50, 51 и 52 тог Правилника спроводе лица запослена на пословима јавних набавки или други запослени које директор Дома здравља овласти да спроведу конкретну набавку и коме да налог за спровођење набавке, као и да запослени задужен да спроведе набавку дужан је да изврши испитивање тржишта, спречи постојање сукоба интереса, обезбеди конкуренцију и да обезбеди да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене. Одредбама члана 54 став 2 тог правилника, лице задужено да спроведе набавку истражује тржиште предмета набавке тако што прво прави листу потенцијалних понуђача. Сагласно ставу 3 истог члана, након утврђивања листе потенцијалних понуђача, лице задужено да спроведе набавку врши истраживање тржишта тако што понуђачима доставља путем електронске поште, факса или писаним путем спецификацију и опис предмета набавке уз захтев да у одређеном року доставе цене и остале услове набавке: рок плаћања, рок испоруке, период гаранције и слично, који су

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

од значаја за економичност набавке. Ставом 5 истог члана, прописано је да када год је то могуће, имајући у виду предмет набавке, лице задужено да спроведе набавку контактира најмање три потенцијална понуђача. Одредбама члана 55 став 1 тог правилника, прописано је да о спроведеним корацима у истраживању тржишта запослени задужен да спроведе набавку сачињава Записник који садржи следеће податке:

- датум и време обављања свих радњи у току набавке,
- списак потенцијалних понуђача према сазнању лица задуженог за набавку,
- списак контактираних понуђача,
- податке добијене од контактираних понуђача,
- податке о најповољнијем понуђачу,
- потпис лица које је спроводило истраживање тржишта.

Сагласно ставу 2 истог члана, записник о истраживању тржишта се доставља директору Дома здравља који на основу истог доноси одлуку о изабраном понуђачу у конкретној набавци.

*Табела број 6: Преглед четири набавке са највећим вредностима на које се не примењује Закон о јавним набавкама у 2020. години*

*(у динарима)*

Број набавке из Плана набавки	Предмет набавке	Процење-на вредност са ПДВ-ом	Основ за изузеће	Називи добављача којима су упућени позиви	Број и датум уговора	Назив изабраног добављача	Конто
1	2	3	4	5	6	7	8
				СЗТР „Тип топ“ Сурчин			
45	Одржавање хигијене	760.000	члан 27 став 1 тачка 1)	Сервис „Самби“ Сремска Митровица	Уговор бр. 10/141-3 од 12.08.2020. године	Сервис „Самби“ Сремска Митровица	425100
				„Goodhouse“ д.о.о. Београд			
3	Мобилна телефонија	471.000	члан 27 став 1 тачка 1)	„Телеком Србија“ а.д. Београд	Уговор бр. 74364/2-2020 од 06.03.2020. године	„Телеком Србија“ а.д. Београд	421400
12	Инфективни отпад	490.000	члан 27 став 1 тачка 1)	„Remondis medison“ д.о.о. Зрењанин	Уговор бр. 10/103-2 од 10.06.2020. године	„Remondis medison“ д.о.о. Зрењанин	421300

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

*(у динарима)*

Број набавке из Плана набавки	Предмет набавке	Процењена вредност са ПДВ-ом	Основ за изузеће	Називи добављача којима су упућени позиви	Број и датум уговора	Назив изабраног добављача	Конто
1	2	3	4	5	6	7	8
25	Хемијски отпад	100.000	члан 27 став 1 тачка 1)	„Invest farm Imprex“ д.о.о. Београд „Proanalytica“ д.о.о. Сремска Митровица	Уговор бр. 10/103-2 од 03.03.2020. године	„Invest farm Imprex“ д.о.о. Београд	421300

*Табела број 7: Преглед пет набавки са највећим вредностима на које се не примењује Закон о јавним набавкама у 2021. години*

*(у динарима)*

Број набавке из Плана набавки	Предмет набавке	Процењена вредност са ПДВ-ом	Основ за изузеће	Називи добављача којима су упућени позиви	Број и датум уговора	Назив добављача	Конто
1	2	3	4	5	6	7	8
38	Услуге одржавања објеката (услуге чишћења и санације)	950.000	Члан 27 став 1 тачка 1)	Сервис „Самби“ Сремска Митровица „Goodhouse“ д.о.о Београд „Tip-top service“ Сурчин Дом ученика средњих школа Сремска Митровица	10/253-2 од 24.2.2021. године	Сервис „Самби“ Сремска Митровица	423600
39	Репрезентација (храна и пиће)	990.000	члан 27 став 1 тачка 1)	„Стара променада“ Сремска Митровица „Рубин“ Сремска Митровица	/	Обустављена	423700
40	Услуге поправке и одржавања медицинске и прецизне опреме	950.000	члан 27 став 1 тачка 1)	ПТ „Техноват“ Ветерник SZR „Elmer“ Петроварадин „Inel“ д.о.о. Нови Сад	10/223-3-1 од 9.2.2021. године	Партија 1 - ПТ „Техноват“ Ветерник	425200



*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

*(у динарима)*

Број набавке из Плана набавки	Предмет набавке	Процењена вредност са ПДВ-ом	Основ за изузеће	Називи добављача којима су упућени позиви	Број и датум уговора	Назив добављача	Конто
1	2	3	4	5	6	7	8
				„Medicom“ до.о.о. Шабац			
				ПТ „Техноват“ Ветерник	10/222-3- 2 од 9.2.2021. године	Партија 2 - „Medicom“ до.о.о. Шабац	425200
				SZR „Elmer“ Петроварадин			
				ПР „Промедиа“ Кикинда	10/222-3- 3 од 9.2.2021. године	Партија 3 - ПР „Промедиа“ Кикинда	425200
				ПТ „Техноват“ Ветерник			
				SZR „Elmer“ Петроварадин „Yunicom“ д.о.о. Београд			
				ПТ „Техноват“ Ветерник	10/222-3- 4 од 9.2.2021. године	Партија 4 – „Yunicom“ д.о.о. Београд	425200
				SZR „Elmer“ Петроварадин			
				„Generali osiguranje Srbija“ а.д. Сремска Митровица			
41	Осигурање лица, имовине и возила	920.000	члан 27. став 1. тачка 1	„Дунав осигурање“ а.д.о. Сремска Митровица	10/301-2 од 1.4.2021. године	„Generali osiguranje Srbija“ а.д. Сремска Митровица	421500
				„DDOR“ а.д.о. Нови Сад „Хелиант“ д.о.о. Београд			
42	Медицински информатички систем (хелијант)	940.000	члан 27. став 1. тачка 1	„Infolab“ д.о.о. Београд	10/327-4 од 4.6.2021. године	„Хелиант“ д.о.о. Београд	423200
				„Bit solution“ Ужице			

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

---

За сваку од набавки из табеларних прегледа изнад, Дом здравља је у току поступка ревизије доставио:

- захтев за покретање поступка набавке на које се Закон не примењује,
- позив за подношење понуда,
- одлука о додели уговора,
- уговор закључен са најповољнијим понуђачем.

**Налаз:** Дом здравља је обезбедио конкуренцију у набавкама на које се Закон о јавним набавкама не примењује и обавезе преузимао закључивањем писаних уговора са најповољнијим понуђачем, што је у складу са одредбама члана 50-55 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број 3005/3-1 од 24. децембра 2015. године.

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

**Прилог 4 – Расходи за запослене**

Дом здравља је у Извештају о извршењу буџета у периоду од 1. 1. 2021. – 31. 12. 2021. године – Образац 5 исказао расходе за запослене у износу од 652.337 хиљада динара.

*Табела број 8: Преглед исказаних расхода за запослене у Извештају о извршењу буџета у периоду од 1. 1. 2021. – 31. 12. 2021. године*

*(у хиљадама динара)*

Конто	Опис	Извршено
		2021.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
411000	Плате, додаци и накнаде запослених	528.823
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	96.173
413000	Накнаде у натури	/
414000	Социјална давања запосленима	5.002
415000	Накнаде трошкова за запослене	16.896
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	5.443
410000	Расходи за запослене	652.337

Средства за исплату расхода за запослене обезбеђују се кроз реализацију уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања којим се утврђује износ накнаде за рад и осталих трошкова и из средстава сопствених прихода Дома здравља. У наредној табели, дат је преглед структуре расхода за запослене према изворима из којих је извршено финансирање истих.

*Табела број 9: Структура расхода за запослене, према изворима финансирања*

*(у хиљадама динара)*

Број конта	Опис	Износ извршених расхода и издатака					Укупно
		Из буџета Републике	Из буџета Општине/Града	Из буџета ООСО	Из донација и помоћи	Из осталих извора	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
411000	Плате, додаци и накнаде запослених		19.047	495.746		14.030	528.823
412000	Социјални доприноси на терет послодавца		3.551	90.243		2.379	96.173
413000	Накнаде у натури						
414000	Социјална давања запосленима			4.783		219	5.002
415000	Накнаде трошкова за запослене		581	15.738		577	16.896
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи			5.443			5.443
410000	Расходи за запослене		23.179	611.953		17.205	652.337

На основу процене ризика у области расхода за запослене утврђено је постојање ризика: у делу одређивања основне плате применом основице, коефицијената у складу са Уредбом о коефицијентима и корективног коефицијента за одређивање основне плате; обрачунавања и исказивања радног учинка као елемента плате у здравственим установама; исплатом разлике до износа минималне зараде оним запосленима којима се генеришу плате применом основице и коефицијента ниже од износа минималне зараде прописане Одлуком о висини минималне цене рада за период јануар-децембар 2021. године („Сл. гласник РС“, бр. 116/20); увећањем плате из сопствених прихода; организовањем допунског рада здравствених радника.

#### 4.1 Екстерне контроле расхода за запослене у досадашњем периоду

##### **4.1.1 Контрола Републичког фонда за здравствено осигурање и Министарства финансија – Сектора за буџетску инспекцију**

На првом састанку са субјектом ревизије одржаног 1. јула 2022. године, чланови ревизорског тима упознати су са чињеницом да у вези са пословањем Дома здравља Одељење буџетске инспекције Министарства финансија, на основу Налога за инспекцију контролу број: 401-00-02789/2022-26-14 од 6. априла 2022. године врши инспекцијску контролу материјално финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава за период од 1. јануара 2020. године до дана вршења контроле у циљу провере навода изнетих у примљеној представи евидентираној код Министарства финансија под бројем: 401-00-03361/2021-26 од 18. маја 2021. године. Поред тога што се врши инспекцијска контрола од стране буџетске инспекције, ревизорски тим је упознат са чињеницом да су запослени Управе криминалистичке полиције Одељења за борбу против корупције дана 28. 4. 2022. године били у посети код субјекта ревизије, ради тражења података о пословању Дома здравља за 2019, 2020. и 2021. годину. Ангажовање Одељења за борбу против корупције вршено је на основу налога Вишег јавног тужилаштва Нови Сад – Посебног одељења за сузбијање корупције предмет бр. КТР – КО 56/2020. Од стране Управе криминалистичке полиције тражене су евиденције о присутности на послу, евиденције о прековременим сатима, исплаћене ковид додатке и обрачунске листе за одређени број лекара, немедицинског особља и све лекаре Службе хитне медицинске помоћи.

У поступку ревизије од Дома здравља је тражено да достави записнике или друге акте о спроведеним контролама од Републичког фонда за здравствено осигурање у 2020 и 2021. години. На основу увида у поменути акта, тим за ревизију је констатовано да је Републички фонд за здравствено осигурање контролу обрачуна плате вршио у три наврата у 2020. години, док у 2021. години контрола плата није вршена. У табеларном прегледу који следи, дати су прегледи спроведених контрола Републичког фонда за здравствено осигурање.

*Табела број 10: Преглед спроведених контрола Републичког фонда за здравствено осигурање у 2020. и 2021. години*

Записник о контроли	Решење о контроли	Предмет контроле	Неправилности
1	2	3	4
<i>2020. година</i>			
05 број: 450-1582/20-4 од 9. јула 2020. године	01 број: 450.1-9/2020-170 од 27. јула 2020. године  01 број: 450-331/2022-170 од 26. маја 2022. године (након жалбе Дома здравља)	Исправност спровођења Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања у делу који се односи на пружање стоматолошких услуга у периоду од 1.7.-31.12.2019. године	1. Исплата додатака на плату за дежурство здравствених радника који су одсуствовали са рада због коришћења годишњег одмора 2. Накнада трошкова превоза специјалистима 3. Фактурисање стоматолошких услуга које нису исказане у Плану рада Дома здравља за 2019. годину 4. Фактурисање стоматолошких услуга које нису пружене у складу са Правилником о садржају и обиму права на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања и о партиципацији за

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

Записник о контроли	Решење о контроли	Предмет контроле	Неправилности
1	2	3	4
			2019. годину
			5. Фактурисање стоматолошких услуга супротно Упутству за фактурисање здравствених услуга, лекова и медицинских средстава за 2019. годину
			6. Део средстава која су пренета за превоз уговорених радника, а нису утрошена, нису се налазила на буџетском рачуну на дан 31. 12. 2019. године
05 број: 450-471-1/20-170 од 17. августа 2020. године	01 број: 450.1-13/2020-170 од 25. августа 2020. године	Исправност спровођења Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања у делу који се односи на наменско коришћење финансијских средстава обавезног здравственог осигурања за плате по преносу средстава од 16.6.2020. године и наменско коришћење средстава обавезног здравственог осигурања за плате за период од 1.6.-30.6.2020. године	Нису утврђене неправилности
05 број: 450-471-2/20-170 од 10. децембра 2020. године	01 број: 450.1-23/2020-170 од 10. децембра 2020. године	Исправност спровођења Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања у делу који се односи на наменско коришћење финансијских средстава обавезног здравственог осигурања за плате за период од 1.8. – 31.8.2020. године	Нису утврђене неправилности
		<i>2021. година</i>	
05 број: 450-642/21-170-1 од 29. новембра 2021. године	01 број 450.1/2021-170 од 2. децембра 2021. године	Исправност спровођења Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања у делу који се односи на остваривање права на здравствену заштиту у делу који се односи на обезбеђивање заштитне опреме која се користи у лечењу оболелих од инфекције COVID-19 – попис заштитне опреме на дан 30. 9. 2021. године	Нису утврђене неправилности

У поступку контроле по Решењу 01 број: 450.1-13/2020-170 од 25. августа 2020. године, надзорници осигурања су извршили увид у исплатне листиће на узорку контролисаних уговорених радника (55 уговорених радника у примарној здравственој заштити и 10 уговорених радника у стоматолошкој здравственој заштити). Извршена је контрола коефицијената који се примењују за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама и да су коефицијенти који се налазе у Уговору у раду и на исплатним листићима идентични. *Приликом спровођења ове контроле, као ни у другим поступцима контроле спроведеним у 2020. и 2021. години, надзорници осигурања нису третирали питање примене корективног коефицијента за одређивање основне плате и обрачунавања и исказивања радног учинка као елемента плате запослених у Дому здравља и тиме правилност примене одредбе члана 2 ст. 2 и 4 и одредби члана 4а Закона о платама у државним органима и јавним службама и одредбе члана 4 став 1 и одредбе члана 5 став 1 Уредбе о корективном коефицијенту.*

Увидом у Записник о инспекцијској контроли код Дома здравља „Сремска Митровица“ Сремска Митровица број: 401-00-02789/2022-26-03 од 17. августа 2022. године, утврђено је да су буџетски инспектори након извршеног увида у пословну документацију у поступку инспекцијске контроле у складу са предметом инспекцијске контроле утврдили неправилности које се односе на увећање плата запослених на име стимулација и неправилне примене коефицијената.

## **4.2 Расходи за плате у 2021. години**

### **4.2.1 Обрачун основне плате и радног учинка као елемента плате**

У поступку ревизије извршен је увид у електронску базу података о запосленима из кадровске евиденције на дан 31. децембра 2021. године, која садржи податке о имену и презимену запосленог, матичном броју, називу радног места, организационој јединици Дома здравља у којој запослени ради, коефицијенту за обрачун и исплату плате и увећању коефицијента по основу руковођења и стручно признатих и научних звања. Из поменуте електронске базе података о запосленима, одабран је узорак од 30 запослених за које је у поступку ревизије извршен увид у персонална досијеа и у изворну документацију која је била основ за евидентирање расхода за плате за месеце фебруар и август 2021. године.

Након извршеног увида у постојање валидне рачуноводствене документације која је представљала доказ да је запослени радио у месецима фебруар и август 2021. године, утврђено је да су расходи за основне плате вршени на основу претходно закључених уговора о раду и месечних извештаја о раду, које потписују начелник и главна сестра организационе јединице у којој запослени ради.

Такође, утврђено је да Дом здравља за период јануар - јун 2021. године основну плату изабраних лекара и члановима тима изабраних лекара није обрачунавао као производ коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента, већ као производ коефицијента и основице за обрачун плате. Увидом у помоћну књигу плата (картоне примања) и прерачунавањем основне плате од стране ревизора, извршена је провера обрачуна основне плате са аспекта примене прописане основице, уговорених коефицијената за обрачун и исплату плата за одабрани узорак и корективног коефицијента прописаног Уредбом о корективном коефицијенту и извршено је поређење са износом основне плате добијеним на начин како је то радио Дом здравља до 1. јула 2021. године *односно, без примене корективног коефицијента.*

Увидом у помоћну књигу плата (картоне примања) и прерачунавањем плате од стране ревизора извршена је провера обрачуна плате са аспекта примене: прописане основице, коефицијента, корективног коефицијента и дела плате по основу радног учинка. Утврђено је да Дом здравља до 1. јула 2021. године радни учинак није обрачунавао на начин дефинисан одредбом члана 2 став 2 и члана 4а став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама (у даљем тексту: Закон о платама), одредбама члана 5 став 1 Уредбе о корективном коефицијенту и одредбом члана 91 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, односно процентуалним увећањем основне плате.

У поступку ревизије је такође утврђено да Дом здравља, од плате за месец јул 2021. године, радни учинак обрачунава и исказује на начин прописан одредбом члана 2 став 2 и члана 4а став 1 Закона о платама, одредбама члана 5 став 1 Уредбе о корективном коефицијенту и одредбом члана 91 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе односно, односно обрачун и исказивање радног учинка се врши процентуалним увећањем основне плате, сразмерно укупној оцени. Као извор података за обрачун дела плате по основу радног учинка за месеце јул-септембар 2021. године коришћени су подаци Републичког фонда за здравствено осигурање за I квартал 2021. године објављени на сајту Републичког фонда за здравствено осигурање, док су за месеце октобар-децембар 2021. године коришћени подаци Републичког фонда за здравствено осигурање за II квартал 2021. године, у складу са одредбом члана 20 став 2 Уредбе о корективном коефицијенту.

Основице за обрачун и исплату плата запослених у државним органима и јавним службама, сагласно члану 3 став 1 Закона о платама, утврђују се актом Владе у нето износу. Влада је основице за обрачун и исплату плата запослених у државним органима и јавним службама које су се примењивале у 2021. години утврдила Закључком 05 Број 121-10895/2020 од 24. децембра 2020. године.

*Табела број 11: Основице за плате запослених у јавним службама од плате за децембар 2020. године*

Установе здравствене заштите, осим војноздравствених установа	
За доктора медицине, доктора стоматологије/доктора денталне медицине, магистра фармације и магистра фармације-медицинског биохемичара са завршеним интегрисаним академским студијама здравствене струке	3.937,38
За медицинску сестру, здравственог техничара, односно друга лица са завршеном одговарајућом високом, односно средњом школом здравствене струке	4.191,19
За остале запослене (немедицинско особље)	3.760,35
За здравствене сараднике са стеченим VII нивоом квалификација у смислу закона којим се уређује национални оквир квалификација Републике Србије	3.865,80
За здравствене сараднике са стеченим од III до VI нивоа квалификација у смислу закона којим се уређује национални оквир квалификација Републике Србије	3.936,08

Коефицијенти за обрачун плата запослених у здравственим установама, сагласно одредби члана 8 став 1 Закона о платама, утврђени су Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама (у даљем тексту: Уредба о коефицијенту). Коефицијент за обрачун и исплату плата уређен Уредбом о коефицијентима одређује се уговорима о раду, на основу врсте послова и стручне спреме, одговорности и руковођења и по основу стручно признатих и научних звања. Опис послова, потребна стручна спрема, радно искуство и остали услови за њихово обављање за свако радно место ближе су одређени актом којим се уређује организација и систематизација послова.

**Налаз:** Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате применом коефицијената за обрачун и исплату плата прописаних Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

**Налаз:** Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате применом основица за обрачун и исплату плата утврђених Закључком Владе 05 Број 121-10895/2020 од 24. децембра 2020. године.

Законом о платама уређује се начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања и запосленим у здравственим установама као врсти јавне службе. Одредбама члана 2 став 1 и 2 Закона о платама прописано је да се плате запослених у здравственим установама утврђују на основу основице, коефицијента, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање, као и дела плате по основу радног учинка. Сагласно одредби члана 2 став 4 истог закона, *основна плата запослених у здравственим установама одређује се множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента*. На тај начин, одређивање основне плате множењем основице, коефицијента и корективног коефицијента, уведен је у правни систем Републике Србије изменама и допунама Закона о платама од 2011. године.

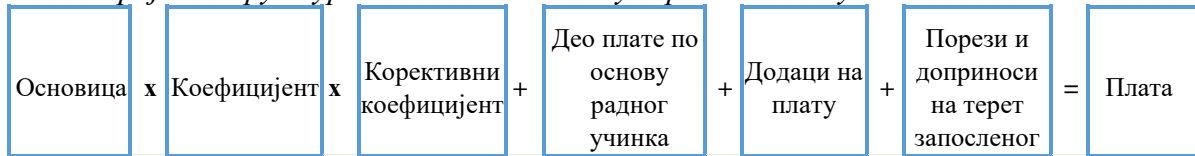
Одредбом члана 3 став 1 Уредбе о корективном коефицијенту, плата се утврђује на основу основице за обрачун плате, коефицијента, дела плате по основу радног учинка, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом. Сагласно одредбама члана 4 ст. 1 и 2 исте уредбе основна плата одређује се множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента 0,9612. Сагласно одредби члана 91 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, плате се утврђују на основу основице за обрачун плата, коефицијената са којим се множи основица, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плата, и дела плате по основу радног учинка, у складу са законом.

Одредбом члана 2 став 2 и одредбом члана 4а став 1 Закона о платама, прописано је да је део плате по основу радног учинка за запослене у здравственим установама елемент плате и да се одређује процентуалним увећањем основне плате. Сагласно одредбама ст. 2 и 3 истог члана наведеног закона, процентуално увећање основне плате изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица и утврђује се по запосленом у здравственој установи, односно по тиму запослених који учествују у обављању одређених послова, односно по организационој јединици или делу здравствене установе, односно здравствене установе у целини. Сагласно ставу 4 истог члана, актом Владе утврђује се корективни коефицијент, највише процентуално увећање основне плате, критеријуми и мерила за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начин обрачуна плате. На тај начин, радни учинак као елемент плате за запослене у свим здравственим установама без обзира на ниво здравствене заштите, уведен је у правни систем Републике Србије изменама и допунама Закона о платама од 2011. године.

Структура елемената плате запослених у здравственим установама прописана одредбама Закона о платама, Уредбом о корективном коефицијенту и Посебним колективним уговором дата је у следећем графичком приказу.



Слика број 1. Структура плате запослених у здравственим установама



На основу овлашћења из члана 4а став 4 Закона о платама, Влада је донела Уредбу о корективном коефицијенту. Чланом 5 наведене уредбе прописано је да се део плате по основу радног учинка одређује процентуалним увећањем основне плате, сразмерно укупној оцени, као и да процентуално увећање основне плате износи највише 8,08%. Одредбама чл. 6-17 Уредбе корективном коефицијенту у потпуности су уређени критеријуми и мерила за део плате који се остварује по основу радног учинка за запослене у здравственим установама на примарном нивоу здравствене заштите. Одредбом члана 6 поменуте Уредбе, прописано је да критеријуми за део плате који се остварује по основу радног учинка из члана 5 те Уредбе, за здравствене раднике који на примарном нивоу здравствене заштите обављају послове изабраног лекара јесу: 1) регистрација - што чини 30% укупне оцене за изабране лекаре из области опште медицине, педијатрије и гинекологије и 20% укупне оцене за изабране лекаре из области дечје и превентивне стоматологије; 2) ефикасности - што чини 15% укупне оцене за изабране лекаре из области опште медицине, педијатрије и гинекологије и 20% укупне оцене за изабране лекаре из области дечје и превентивне стоматологије; 3) дијагностичко-терапијске процедуре (дтп) - што чини 5% укупне оцене за изабране лекаре из области опште медицине, 10% укупне оцене за изабране лекаре из области педијатрије и изабране лекаре из области дечје и превентивне стоматологије и 15% укупне оцене за изабране лекаре из области гинекологије; 4) квалитет здравствене заштите - што чини: "50% укупне оцене за изабране лекаре из области опште медицине и дечје и превентивне стоматологије, 45% укупне оцене за изабране лекаре из области педијатрије и 40% укупне оцене за изабране лекаре из области гинекологије. Одредбом члана 16 став 1 исте Уредбе, прописано је да за медицинску сестру - техничара која је у тиму са изабраним лекаром, проценат увећања основне плате по основу радног учинка обрачунава се у истом проценту као и за изабраног лекара, док је ставом 3 прописано да за друге запослене у здравственој установи која обавља делатност на примарном нивоу здравствене заштите у којој послове обављају изабрани лекари, део плате по основу радног учинка обрачунава се у висини која представља увећана основна плата за остварени резултат рада лекара за који се добија оцена 5, у складу са том уредбом.

Одредбама члана 20 став 1 Уредбе о корективном коефицијенту прописано је да су извор података за обрачун дела плате по основу радног учинка у складу са том уредбом подаци којима располаже здравствена установа, електронска фактура за пружене здравствене услуге, као и подаци из информационог система Републичког фонда, док је ставом 2 истог члана прописано да Републички фонд на званичном сајту објављује податке који се односе на критеријуме за део плате који се остварује по основу радног учинка за изабраног лекара у здравственим установама примарног нивоа здравствене заштите, као и податке који се односе на учинак здравствених установа секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите, у складу са том уредбом, као и друге податке који се обрађују и објављују на основу електронских фактура за пружене здравствене услуге. Ставом 3 истог члана прописано је да се на званичном сајту Републичког фонда квартално објављују извори података за обрачун плате у складу са ставом 2 тог члана, а најкасније у року од 60 дана од истека претходног квартала. Ставом 4 истог члана прописано је да за обрачун дела плате на основу радног учинка

здравствена установа користи последње објављене податке на званичном сајту републичког фонда.

**Налаз:** Дом здравља је у 2021. години као извор података за обрачун дела плате по основу радног учинка користио последње објављене податке Републичког фонда за здравствено осигурање, у складу са одредбом члана 20 ст. 2 и 4 Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама.

**Откривена неправилност:** Основна плата изабраних лекара и чланова тима изабраних лекара за период јануар - јун 2021. године није обрачунавана и применом корективног коефицијента, као што није вршен и обрачун дела плате по основу радног учинка као елемента плате на начин прописан одредбама члана 2 ст. 2 и 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама, одредбама члана 4 ст. 1 и 2 и члана 5 Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама и одредбом члана 91 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Извршавање расхода у износу већем за 174 хиљаде динара по основу обавеза за плате изабраних лекара и чланова тима изабраних лекара супротно наведеним прописима није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

#### ***4.2.1.1 Однос Закона о платама у државним органима и јавним службама и Закона о систему плата запослених у јавном сектору и Закона о запосленима у јавним службама***

Примена Закона о платама у државним органима и јавним службама, Уредбе о коефицијентима и Уредбе о корективном коефицијенту пролонгирана је до 1. јануара 2025. године, односно до почетка примене Закона о систему плата запослених у јавном сектору<sup>29</sup> и Закона о запосленима у јавним службама<sup>30</sup>. Сагласно одредби члана 5 Закона о систему плата запослених у јавном сектору елементи од којих се састоји плата се састоји од основне плате, увећане плате и пореза и доприноса који се плаћају из плате, док се основна плата сагласно одредби члана 6 став 1 истог закона, одређује множењем основице за обрачун и исплату плате са коефицијентом. Одредбом члана 9 став 3 истог закона прописано да се право на корективни коефицијент и висина корективног коефицијента утврђују посебним законом. Када је реч о уређивању плата запослених у јавним службама, посебан закон јесте Закон о запосленима у јавним службама. Сагласно одредбама члана 105 ст. 1 и 4 Закона о запосленима у јавним службама, основна плата запослених у јавним службама, укључујући и запослене у здравственим установама, одређује се множењем основице са коефицијентом за обрачун плате за остваривање очекиване радне успешности. Одредбом члана 112 истог закона уређена је примена корективног коефицијента, сагласно којој се коефицијент за обрачун и исплату плата здравствених радника који раде у тимовима у областима интервентне кардиологије, интервентне неурологије и за пресађивање органа, ћелија и ткива и здравствених сарадника који раде у тимовима за пресађивање органа, ћелија и

---

<sup>29</sup> „Службени гласник РС“, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/1, 157/20 и 123/21

<sup>30</sup> „Службени гласник РС“, бр. 113/17...123/21

тквива увећава се за 20%. Имајући у виду наведене одредбе ових закона, које ће бити у примени од 1. јануара 2025. године, одређивање основне плате и примена корективних коефицијената уређена је на битно другачији начин у односу на то како су ова питања уређена одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама. Примена корективног коефицијента од 1. јануара 2025. године подразумева само могућност увећања основне плате, као и то да део плате по основу радног учинка више није елемент плате запослених у здравственим установама. Такође, увећање плате применом корективног коефицијента могуће је само здравственим радницима и сарадницима који учествују у раду тимова у одређеним областима.

Имајући у виду законска решења која ће бити у примени од 1. јануара 2025. године, као и чињеницу да у правном поретку већ дуго година постоје одредбе члана 2 ст. 2 и 4 и члана 4а Закона о платама у државним органима и јавним службама које нису имплементирани у здравственим установама секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите, става смо да је потребно да надлежни органи преиспитају одрживост законских решења у погледу одређивања основне плате применом корективног коефицијента и одређивања радног учинка као елемента плате у здравственим установама секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите.

#### **4.2.2 Додаци на плату и регулатива додатака на плату запослених у здравственим установама**

У поступку ревизије је извршена провера обрачуна додатака на плату за одабрани узорак од 30 запослених Дома здравља у смислу примене прописаног начина обрачуна и увида у изворну документацију која је била основ за извршење расхода за додатке на плату.

Након извршеног увида у помоћну књигу плата (картоне примања запослених), обрачунске листиће и изворну рачуноводствену документацију на основу које су обрачунавани додаци на плату, утврђено је да су као основ за обрачун и исплату додатака на плату коришћени:

- месечни извештаји о раду, које потписују начелник и главна сестра организационе јединице у којој запослени ради (на којима су евидентирани сати дежурства, сати дежурства на празник, сати рада ноћу, сати рада недељом, сати рада на празник);
- одлуке о увођењу прековременог рада, евиденција о оствареном прековременом раду и дневних евиденција о прековременом раду; решења в.д. директора о исплати додатка за прековремени рад (26%).

Имајући у виду да Дом здравља до 1. јула 2021. године основну плату запослених није обрачунавао множењем основице, коефицијента за обрачун и исплату плате и корективног коефицијента, те да се радни учинак до 1. јула 2021. године није обрачунавао и исказивао на начин дефинисан одредбама члана 5 Уредбе о корективном коефицијенту односно процентуалним увећањем основне плате, нису створени услови прописани одредбом члана 5 став 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама, одредбом члана 4 став 3 Уредбе о корективном коефицијенту и одредбом члана 95 став 4 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, према којима је прописано да *основну плату за утврђивање додатка на плату члана чини основна плата увећана за радни учинак*. Дом здравља је до 1. јула 2021. године, као основицу за

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

обрачун додатака на плату, користио цену редовног сата рада израчунати на начин приказан у слици која следи.

*Слика број 2. Приказ формуле за рачунање цене сата рада за обрачун додатака на плату до 1. јула 2021. године*

$$\boxed{\text{Основица}} \times \boxed{\text{Коефицијент за обрачун и исплату плате}} / \boxed{\text{Могући фонд сати рада у месецу (I-VI 2021. године)}} = \boxed{\text{Цена сата рада за обрачун додатака на плату}}$$

Такође, у поступку ревизије је утврђено је да су приликом обрачуна додатака на плату примењивао прописане стопе за обрачун додатка на плату и то: за време проведено на раду (0,4% за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца); за прековремени рад (26% од цене сата редовног рада); за дежурство (26% од цене сата редовног рада); за рад на дан државног и верског празника (110% од цене сата редовног рада); за рад ноћу (26% од цене сата редовног рада); за рад недељом (20% од цене сата сата редовног рада). Ови додаци обрачунавани и исплаћивани за евидентирани број сати у месечним извештајима о раду.

У поступку ревизије такође је утврђено да Дом здравља, од плате за месец јул 2021. године, додатке на плату обрачунава на начин прописан одредбом члана 5 став 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама, одредбом члана 4 став 3 Уредбе о корективном коефицијенту и одредбом члана 95 став 4 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, односно за обрачун додатака на плату користи основну плата увећану за радни учинак.

Право запослених на додатке на плату уређено је Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о здравственој заштити, Законом о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

*Табела број 12: Преглед додатака на плату*

Ред. бр.	Назив додатка/накнаде	Висина и ограничења	Правни основ
1	2	3	4
1.	Додатак за минули рад	0,4 % за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца	члан 5 Закона о платама платама у државним органима и јавним службама; члан 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе
2.	Додатак за рад дужи од пуног радног времена		члан 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама;
2.1.	Прековремени рад	26% до 8 сати недељно	чл. 58 и 59 Закона о здравственој заштити;
2.2.	Дежурство	26% до 48 сати недељно на четворомесечном нивоу	чл. 40 - 46, 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе;
2.3.	Приправност	10% за број сати проведени у приправности	члан 53 Закона о раду
3.	Додатак за рад на дан државног и верског празника	110% за стварно извршен број сати	члан 5 Закона о платама; члан 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

Ред. бр.	Назив додатка/накнаде	Висина и ограничења	Правни основ
1	2	3	4
4.	Додатак за рад ноћу	26 % за време проведено на раду у периоду од 22:00 – 06:00	
5.	Додатак за рад недељом	20% за време оствареног рада недељом	члан 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе

Одредбом члана 5 став 5 Закона о платама, прописано је да за запослене у здравственим установама, основицу за обрачун додатака на плату чини основна плата из члана 2 став 4 тог закона увећана за радни учинак. Одредбом члана 4 став 3 Уредбе о корективном коефицијенту прописано је да основицу за обрачун додатака на плату чини основна плата увећана за радни учинак, у складу са законом којим се уређују плате у јавним службама. Одредбом члана 95 став 4 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, прописано је да основну плату за утврђивање додатка на плату чини основна плата увећана за радни учинак, у складу са законом.

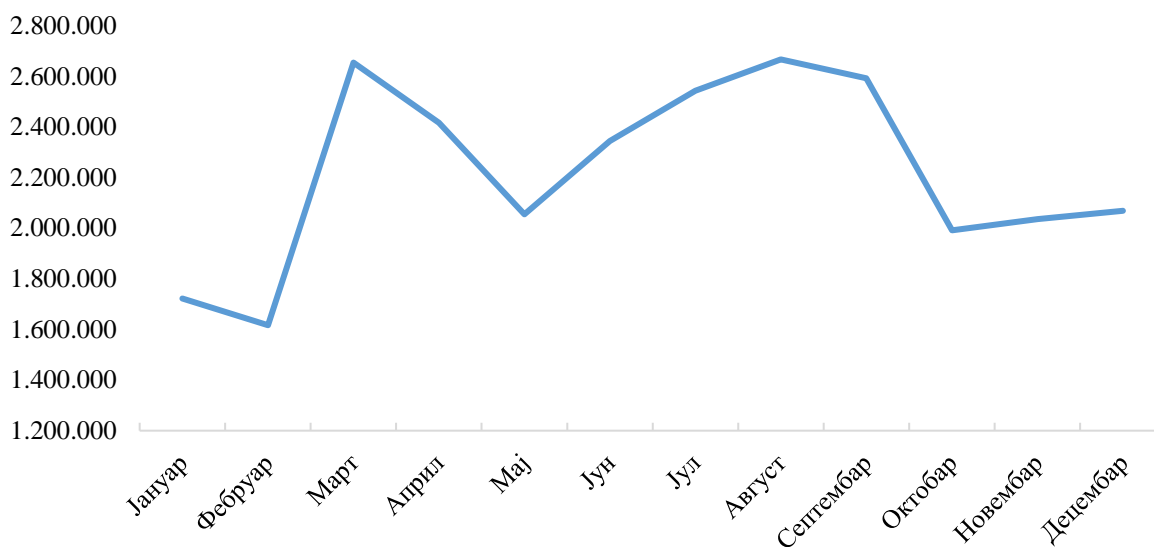
**Откривена неправилност:** Закључно са платом за месец јун 2021. године, додаци на плату нису обрачунавани на основицу коју чини основна плата (добијена множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента) увећана за радни учинак, већ на основицу коју је чинила основна плата добијена множењем коефицијента и основице за обрачун плате, што није у складу са чланом 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 95 став 4 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

#### 4.3 Расходи за увећање плате из сопствених прихода

##### 4.3.1 Расходи Дома здравља за увећање плате из сопствених прихода

Дом здравља је у Извештају о извршењу буџета у периоду од 1. 1. 2021. – 31. 12. 2021. године – Образац 5 исказао остварене приходе од продаје добара и услуга (сопствене приходе) у износу од 26.707 хиљада динара. Ови приходи су у пословним књигама Дома здравља евидентирани и у финансијским извештајима исказани на синтетичком конту 742300 - Споредне продаје добара и услуга које врше државне нетржишне јединице, односно на субаналитичком конту 742373 који у пословним књигама Дома здравља носи назив „Приходи индиректних корисника Републичког завода за здравствено осигурање који се остварују додатним активностима“.

Слика број 3. Приказ остварених сопствених прихода у 2021. години по месецима  
(у динарима)<sup>31</sup>



На основу оцењеног ризика материјално значајних неправилности у односу на прописе као критеријуме за оцену правилности извршених расхода за увећање плата из сопствених прихода извршен је увид у рачуноводствену документацију на основу које су извршавани расходи за увећање плата по основу сопствених прихода.

Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе за увећања плата запослених из сопствених прихода у износу од 1.678.412 динара, увећањем плата до 30% по запосленом, евидентирао их у пословним књигама и исказао у финансијским извештајима на субаналитичком конту 411119 – Остали додаци и накнаде запосленима.

У наредној табели дат је преглед броја лица којима је извршено увећање плата из сопствених прихода у 2021. години и износ утрошених средстава по том основу.

<sup>31</sup> подаци унети из табеларног прегледа добијеног од одговорних лица Дома здравља број: 1536 од 29. јуна 2022. године

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља Сремска Митровица,  
Сремска Митровица, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години*

**Табела број 13: Број лица за која је извршено увећање плате из сопствених прихода и износ увећања плате по месецима<sup>32</sup>**

Месец 2021. године	Број лица	Износ исплаћеног увећања плате
1	2	3
Јануар	9	101.518
Фебруар	9	197.832
Март	14	205.517
Април	14	130.901
Мај	15	212.616
Јун	13	199.250
Јул	11	187.181
Август	12	188.483
Септембар	16	236.594
Октобар	1	18.516
Новембар	/	0
Децембар	/	0
Укупно		1.678.411

У поступку ревизије извршен је увид у Правилник о раду број: 1568/3-1 од 17. августа 2020. године који је био у примени до 4 септембра 2021. године, као и Колективни уговор за Дом здравља Сремска Митровица број: 1440/1 од 20. јула 2021. године (у даљем тексту: Колективни уговор), који се примењује од 4. септембра 2021. године. Након увида у наведена акта, утврђено је да Правилником о раду број: 1568/3-1 од 17. августа 2020. године, нити неким другим општим актом којим се уређују извори остваривања сопствених прихода и расподела истих по наменама, донетим од Управног одбора Дома здравља као органа надлежног за доношење општих аката сагласно члану 119. став 1 тачка 2) Закона о здравственој заштити, нису уређени елементи за обрачун и исплату увећања плата из сопствених прихода.

За разлику од Правилника о раду, Колективним уговором уређено је право на увећање плате из сопствених прихода као право из радног односа. Одредбама члана 99 став 1 Колективног уговора уређено је да послодавац из сопствених прихода, може увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Ставом 2 истог члана уређено је да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права на увећање зараде и о томе обавести синдикат. Ставовима 3 и 4 истог члана уређено је да се увећање плате врши у складу са актом о нормативима и стандардима рада, односно на основу квалитета обављеног посла који оцењује непосредни руководиоца који на основу тога даје предлог директору за увећање плате по том основу. Одредбама члана 100 ст. 1 и 2 Колективног уговора уређено је да се месечна основна плата запосленог може увећати до 30% као стимулација, у складу са претходним чланом тог уговора, за показане надпросечне резултате рада, као и да се увећање плате врши на бази радног ангажовања за период од месец дана. Сагласно ставу 3 истог члана приликом оцењивања радног ангажовања непосредно одговорни руководиоца односно директор цени нарочито: обим и квалитет извршених послова и њихов ефекат, показану стручност у раду, часност и благовременост извршавања послова, испољену дисциплину у понашању за време рада, испољен однос према пацијентима и странкама, испољен однос према претпостављенима и својим сарадницима, испољен однос према заштити имовине Послодавца, показан укупан однос према раду, уредно и редовно присуство на раду, предузимљивост и иницијативу у обављању послова, ажурност у раду и вођењу

<sup>32</sup> подаци унети из табеларног прегледа добијеног од одговорних лица Дома здравља број: 1731 од 20. јула 2022. године

евиденција, поштовању рокова и слично. Одредбом става 4 истог члана, уређено је да предлог оцене радног доприноса за појединог запосленог даје непосредни руководиоца, а коначну одлуку о оцени радног доприноса даје директор.

Приликом вршења ревизије, утврдили смо да је Дом здравља за сваки месец у 2021. години утврђивао износ остварених прихода и примања од продаје нефинансијске имовине, међу њима и приход остварен на тржишту.

У поступку ревизије извршен је у увид у помоћну књигу плата (картоне примања запослених) за 2021. годину, на основу кога је константована исплата увећања плата из сопствених прихода, евидентирана у картонима примања под описом „Стимулација“. Такође, извршен је увид у документацију која је представљала основ за преузимања обавеза по основу увећања плате из сопствених прихода и евидентирање ових расхода у пословним књигама, а које се односила на извршене расходе за увећање плате у месецима: фебруар, мај, август и октобар 2021. године.

Увидом у наведену документацију, утврђено је да је Дом здравља обрачунавао и исплаћивао увећање плате запослених на основу следеће документације: Списак лица за које ће се извршити увећање плате у конкретном месецу 2021. године, са потписом в.д. директора Дома здравља; Појединачних одлука в.д. директора којима се увећава основна плата запосленог (у процентима од 30%, 20%, 15%, 10%, 7% и 5%).

Такође, увидом у документацију, утврђено је да је Дом здравља на основу Одлуке Управног одбора број 2075/4 од 31. октобра 2019. године обрачунавао и исплаћивао увећање плате из сопствених прихода за в.д. директора у периоду јануар – септембар 2021. године. Наведеном одлуком утврђено је да се плата в.д. директора увећава за 30%. Одлуком Управног одбора број 2052/2 од 8. октобра 2021. године утврђено је да се плата в.д. директора увећава за 30%. У поступку ревизије утврђено је да ова одлука Управног одбора није примењивана за месеце октобар – децембар 2021. године. Поред ових одлука Управног одбора које у *материјалном смислу нису општи акти*, у поступку ревизије утврђено је да су на основу члана 12 Закона о платама, од Управног одбора доношене и одлуке о увећању плата посебно за сваки месец у 2021. години о увећању плате в.д. директора у износу од 30%.

Према наводима одговорних лица датих у току поступка ревизије, Дом здравља је обавештавао организацију репрезентативног синдиката о оствареним сопственим приходима приходима на месечном нивоу, путем учешћа представника синдиката на седницама Управног одбора на којима се, између осталог, расправљало и о оствареним месечним сопственим приходима Дома здравља.

#### **4.3.2 Уређивање увећања плате из сопствених прихода**

Обрачун и исплата увећања плате из сопствених прихода у здравственим установама уређени су Законом о буџетском систему, Законом о раду, Законом о здравственој заштити, Законом о платама у државним органима и јавним службама (у даљем тексту: Закон о платама), Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: Посебан колективни уговор) и општим актом послодавца.

Одредбом члана 47 став 2 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему прописано је да одредбе закона којима се уређује коришћење и расподела сопствених прихода корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање престају да важе 1. јануара 2015. године уколико се за то створе технички



услови, док је одредбом става 5 истог члана прописано да министар ближе уређује начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода.

Сагласно члану 144 став 1 тачка 3) Закона о здравственој заштити, здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом. Ставом 10 истог члана прописано је да здравствена установа у јавној својини која, поред средстава за рад из јавних прихода, остварује и сопствене приходе, може увећати основну плату запослених, у складу са прописима којима се уређују плате запослених у јавним службама.

Закон о раду, сагласно одредби члана 1 став 1 тог закона, јесте *општи пропис којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа*, па тиме и права, обавезе и одговорности из радног односа запослених у јавним службама. Сагласно истој одредби, права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и *посебним законом*. У том смислу, посебан закон јесте и Закон о платама којим се уређују плате као право из радног односа запосленима у јавним службама, укључујући и здравствене установе као врсту јавне службе. Поред тога, сагласно одредби члана 1 став 2 истог закона, права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду - само када је то тим законом одређено. Колективни уговор код послодавца, односно правилник о раду, сагласно одредбама члана 3 Закона о раду, јесу општи акти које доносе послодавци којима се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, као и међусобни односи учесника колективног уговора. Наведеним општим актима, сагласно члану 3 Закона о раду, уређују се код послодавца права, обавезе и одговорности из радног односа, што подразумева и право на увећање плате из сопствених прихода. Колективни уговор (општи, посебни и *колективни уговор код послодавца*) и правилник о раду, сагласно одредби члана 8 став 1 Закона о раду, јесу *општи акти* којима се код послодавца ближе уређују права, обавезе и одговорности из радног односа.

Одредбом члана 12 став 1 Закона о платама, који је по правној природи посебан закон којим се уређује право на плату као врста права из радног односа у јавним службама у односу на Закон о раду као општи закон којим се уређују права из радног односа, прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима могу увећати плате утврђене у складу са тим законом и актом Владе из члана 8. тог закона до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. У наведеној одредби, језичким тумачењем исте, уређена је само могућност увећања плате из сопствених прихода и до ког износа се може извршити увећање плате из сопствених прихода. *У овој одредби не врши се упућивање на општи акт послодавца којим би се ближе уредило питање увећања плате до износа максималног увећања, како се упућивање на општи акт послодавца врши у одредби става 3, а у вези са увећањем плата уређеним ставом 2 истог члана*, којом се прописује могућност увећања плате изнад 30% по запосленом у здравственим установама. Пошто је наведеном одредбом уређен само максималан износ увећања плате по запосленом из сопствених прихода а не и друга питања у вези са увећањем плата, ***поставља се питање каквом врстом општег акта се ближе и детаљније уређује ово право из радног односа запослених у јавним службама, у оквирима законом једино прописаног максималног износа увећања плате из сопствених прихода.*** У одсуству одредбе у посебном закону којом се врши упућивање на општи акт послодавца, којим би се ближе уредило увећање плата у оквирима законом једино

прописаног максимума који чини остварени приход, односно највише 30% по запосленом, закључујемо да у **одредби члана 12 став 1 у том смислу постоји правна празнина. Проблем правне празнине**, која је у одредби члана 12 став 1 евидентна, у погледу питања којим општим актом се ближе уређује увећање плата из сопствених прихода јавне службе у оквирима законом једино прописаног максимума, **превазилази се правилима тумачења права**. У конкретној ситуацији, *наше становиште је да се ова правна празнина превазилази применом правила да се животне и правне ситуације које нису уређене одредбама посебног закона уређују применом правних правила садржаних у одредбама општег закона*. Општи закон у овој области јесте Закон о раду. Сагласно овом правилу, **наше становиште** јесте да се питање уређивања увећања плата из сопствених прихода до законом утврђеног максимума од 30% по запосленом, *сагласно правном правилу садржаном у одредби члана 1 став 2 и одредбама члана 3 Закона о раду* као општег закона којим се уређује област радних односа, **уређује колективним уговором код послодавца, односно правилником о раду**. Упориште за овакво становиште у вези са превазилажењем правне празнине из члана 12 став 1 Закона о платама налази се и у одредби члана 247 Закона о раду. Наведеном одредбом Закона о раду уређено је да колективни уговор код послодавца за јавне службе, поред репрезентативног синдиката код послодавца и послодавца, закључује и оснивач, односно орган који он овласти. *Улога оснивача као социјалног партнера у процедури колективног преговарања у јавним службама на овај начин посебно је апострофирана и долази до изражаја*. Тиме се надлежност за уређивање расподеле сопствених прихода и увећања плата из тих прихода, као права из радног односа запослених у јавним службама, равномерно распоређује између јавне службе као послодавца, репрезентативних синдиката и оснивача јавне службе који је заинтересован за остваривање средстава јавне службе и расподелу истих у складу са законом.

Одредбама члана 94 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора уређено је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу до висине оствареног прихода, као и да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права на увећање плате из сопственог прихода и о томе обавести репрезентативни синдикат. Одредбом става 3 истог члана уређено је да се елементи за обрачун и исплату плата утврђују општим актом послодавца. И из формулације одредбе става 3 члана 94 Посебног колективног уговора, имајући у виду хијерархијски однос колективних уговора – општи, посебни и колективни уговор код послодавца, *произилази да се под општим актом послодавца* којим се ближе уређује питање увећања плата запослених из сопствених прихода *првенствено има у виду колективни уговор код послодавца*.

Међутим, *честа пракса у вези са уређивањем увећања плата из сопствених прихода* у здравственим установама јесте уређивање овог права и неким другим општим актом који није колективни уговор код послодавца или правилник о раду. Ова пракса састоји се у доношењу правилника или одлука којима се уређују извори стицања сопствених прихода и расподела ових прихода по наменама. Општи акти донети у форми правилника или одлука доносе се од управних одбора здравствених установа или их доносе директори истих. Имајући у виду околност овако честе праксе да се област увећања плате из сопствених прихода, као права из радног односа, уређује правилницима или одлукама, који нису акти колективног преговарања или акти супститути колективним уговорима, **наше становиште је да је иста прихватљива једино уколико су ови општи акти (правилници или одлуке) донети од управног**

**одбора здравствене установе, у чијем раду већинским делом учествују представници оснивача,** као надлежног органа за доношење општих аката. Овако наше опредељење заснива се на одредби члана 119. став 1 тачка 2) Закона о здравственој заштити којом је прописано да управни одбор здравствене установе доноси опште акте у складу са законом. Уколико су правилници или одлуке којима се у целисти или једним делом уређују извори стицања сопствених прихода и расподела ових прихода по наменама, укључујући и увећање плате, донети од директора здравствених установа, *наше становиште јесте да је реч о актима који су донети од ненадлежног органа.* У таквим околностима, препоручујемо субјекту ревизије да се питање увећања плате из сопствених прихода запосленима у јавним службама уреде колективним уговором код послодавца, односно правилником о раду или општим актом који ће бити донет од управног одбора јавне службе у складу са његовом општом надлежношћу за доношење општих аката прописаном Законом о здравственој заштити.

**Откривена неправилност:** Правилником о раду број: 1568/3-1 од 17. августа 2020. године, који је био у примени до 4. септембра 2021. године, нити другим општим актом донетим од Управног одбора Дома здравља, нису уређени елементи за обрачун и исплату увећања плата запослених из сопствених прихода, што није у складу са одредбом члана 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

**Откривена неправилност:** Дом здравља је закључно са месецом августом 2021. године преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода у износу од најмање 1,42 милиона динара, с тим да Правилником о раду број: 1568/3-1 од 17. августа 2020. године, који је био у примени до 4. септембра 2021. године, нити другим општим актом донетим од Управног одбора Дома здравља, нису били утврђени елементи за обрачун и исплату плата из сопствених прихода, што није у складу са чланом 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Извршавање расхода по основу обавеза за увећања плате из сопствених прихода преузетих супротно наведеним прописима није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

**Налаз:** Колективним уговором за Дом здравља Сремска Митровица број: 1440/1 од 20. јула 2021. године, који је у примени од 4. септембра 2021. године, уређени су елементи за обрачун и исплату увећања плата запослених у Дому здравља, што је у складу са одредбом члана 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

**Откривена неправилност:** Одлука Управног одбора број 2075/4 од 31. октобра 2019. године и Одлука Управног одбора број 2052/2 од 8. октобра 2021. године, којима је уређено да се плата в.д. директора увећава за 30% на основу члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама, *није општи акт* у смислу члана 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе а у вези са чланом 1 став 2 и чланом 3 Закона о раду као и чланом 12 став 3 Закона о платама у државним

органима и јавним службама, већ појединачни акти располагања средствима који немају основ у општем акту послодавца којим се ближе уређују питања увећања плата из сопствених прихода.

**Препорука број 10.** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да се увећање плате из сопствених прихода за директора здравствене установе уреди општим актом послодавца који важи за све запослене, који може бити у форми колективног уговора код послодавца или правилника о раду, односно другим општим актом донетим од управног одбора здравствене установе којим се уређују извори за стицање сопствених прихода и коришћење сопствених прихода.

### **Скретање пажње**

Скрећемо пажњу да није донет акт којим би се ближе уредио начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода, чије доношење је прописано чланом 47 став 5 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 93/2012). Потребно је донети наведени акт како би се умањила могућност различитог поступања и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама.

#### 4.4 Допунски рад здравствених радника у Дому здравља

##### 4.4.1 Расходи Дома здравља за обављање допунског рада здравствених радника

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља у 2021. години имао четири закључена уговора о допунском раду, и то: број 3/17 од 4. фебруара 2021. године (период важења од 1. јануара до 8. јуна 2021. године); број 3/90 од 24. јуна 2021. године (период важења од 9. јуна до 25. августа 2021. године); број 3/132 од 24. септембра 2021. године (период важења од 1. септембра до 30. септембра 2021. године); број 3/135 од 4. октобра 2021. године (период важења од 1. октобра до 31. октобра 2021. године).

Такође, на основу података добијених од одговорних лица Дома здравља, утврђено је да су расходи по основу закључених уговора о допунском раду вршени за уговоре бр. 3/17 и 3/90, те да је износ извршених расхода по основу ових уговора у 2021. години износио 376.768 динара.

Увидом у уговоре број 3/17 од 4. фебруара 2021. године и број 3/90 од 24. јуна 2021. године, утврђено је да су исти закључени са физичким лицем - специјалистом патологије, који се радно ангажује у Дому здравља ради обављања послова супервизора – пружања цитолошких услуга, тако што ће проверавати сваки десети случајни папа узорак, а за потребе Службе за здравствену заштиту жена Дома здравља. Увидом у уговоре број 3/132 од 24. септембра 2021. године и број 3/135 од 4. октобра 2021. године, утврђено је да су исти закључени са физичким лицем – специјалистом неурологије, која се радно ангажује у Дому здравља ради обављања послова: неуролошких прегледа, прегледа запослених на радним местима на висини, преглед запослених за рад поред опасних машина, преглед пацијената за дозволу за управљање моторним возилом, колор доплер крвних судова врата, транскранијални доплер Вилисовог полигона, а за потребе Службе за здравствену заштиту радника Дома здравља.

Табела број 14: Преглед исплата по основу закључених уговора о допунском раду у 2021. години

(у динарима)<sup>33</sup>

Месец у 2021. години	Број лица којима је исплаћивана накнада по основу уговора о допунском раду	Износ исплаћене накнаде по основу уговора о допунском раду
1	2	3
Јануар	1	94.339
Фебруар	1	94.339
Март	1	94.339
Април	1	93.750
Мај	/	/
Јун	/	/
Јул	/	/
Август	/	/
Септембар	/	/
Октобар	/	/
Новембар	/	/
Децембар	/	/
Укупно		376.768

<sup>33</sup> подаци унети из Табеларног преглед исплаћених накнада лицима са којима су закључени уговори о допунском раду у 2021. години број: 1631 од 11. јула 2022. године, достављеног у поступку ревизије

#### **4.4.2 Уређивање допунског рада**

Одредбама члана 60 став 1 Закона о здравственој заштити, прописано је да здравствени радник, здравствени сарадник, односно друго лице запослено у здравственој установи, односно приватној пракси, који ради пуно радно време, може да обавља одређене послове из своје струке код свог послодавца код кога је запослен са пуним радним временом, односно код другог послодавца, ван редовног радног времена, закључивањем уговора о допунском раду са својим послодавцем, односно највише три уговора о допунском раду са другим послодавцем, у укупном трајању до једне трећине пуног радног времена. Одредбом става 11 истог члана уређено је да министар прописује начин, поступак, ближе услове, као и друга питања од значаја за организовање и обављање допунског рада здравствених радника, здравствених сарадника, односно других лица запослених у здравственој установи, док је чланом 261 ст. 4 и 5 истог закона прописан рок од 18 месеци за доношење прописа за спровођење тог закона *и да се до тада примењују прописи који су важили до дана ступања на снагу овог закона а који нису у супротности са одредбама тог закона.*

Правилник о начину, поступку и условима за обављање допунског рада здравствених радника у здравственој установи или приватној пракси (у даљем тексту: Правилник о допунском раду) донет је на основу члана 199 став 6 претходног Закона о здравственој заштити<sup>34</sup> који је престао да важи 10. априла 2019. године. Одредбом члана 261 став 4 важећег Закона о здравственој заштити, који је у примени од 11. априла 2019. године, уређено је да ће министар донети прописе за спровођење тог закона у року од 18 месеци од дана ступања на снагу тог закона, док је ставом 5 истог члана прописано да до доношења прописа из става 4 тог члана, примењују се прописи који су важили до дана ступања на снагу тог закона, а који нису у супротности са одредбама тог закона. Имајући у виду чињеницу да министар није донео акт из члана 60 став 11 Закона о здравственој заштити Правилник о начину, поступку и условима за обављање допунског рада здравствених радника у здравственој установи или приватној пракси, примењује се и протеком рока од 18 месеци од дана ступања на снагу важећег Закона о здравственој заштити.

Одредбом члана 2 став 1 Правилника о допунском раду прописано је да здравствени радник запослен у здравственој установи и приватној пракси, који ради пуно радно време, може обављати одређене послове здравствене делатности из своје струке код свог послодавца, односно код другог послодавца, ван редовног радног времена закључивањем уговора о допунском раду са директором здравствене установе, односно оснивачем приватне праксе. Ставом 2 истог члана прописана садржина послова који могу бити предмет допунског рада.

Чланом 4 Правилника о допунском раду, прописано је да здравствена установа, односно приватна пракса може да организује допунски рад здравствених радника запослених у тој здравственој установи, односно приватној пракси на основу плана допунског рада, као и да план допунског рада доноси директор здравствене установе на предлог стручног савета здравствене установе, односно оснивач приватне праксе. Одредбом члана 5 став 3 поменутог правилника прописано је да здравствена установа може отпочети са обављањем допунског рада када министарство надлежно за послове здравља утврди да за то испуњава прописане услове. Министарство надлежно за послове здравља утврђује испуњеност прописаних услова, сагласно одредбама члана 6

---

<sup>34</sup> „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

Правилника о допунском раду, у поступку покренутом по захтеву здравствене установе на прописаном обрасцу. У прилогу захтева, између осталог, подноси се и план допунског рада.

**Откривена неправилност:** Дом здравља је у 2021. години преузео обавезе закључивањем уговора о допунском раду и извршио расходе за допунски рад здравствених радника у износу од 377 хиљада динара без доношења плана допунског рада и без утврђивања да су за то испуњени услови од Министарства здравља Републике Србије, што није у складу са одредбама члана 4 и члана 5 став 3 Правилника о начину, поступку и условима за обављање допунског рада здравствених радника у здравственој установи или приватној пракси. Извршавање расхода по основу уговора о допунском раду закључених супротно наведеном пропису није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

**Препорука број 11.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да допунски рад здравствених радника организују у складу са прописима.

### **Скретање пажње**

Министар надлежан за послове здравља, сагласно члану 60 став 11 и члану 261 став 4 Закона о здравственој заштити, није у року од 18 месеци (11. октобар 2020. године) од дана ступања на снагу Закона о здравственој заштити донео акт којим прописује начин, поступак, ближе услове, као и друга питања од значаја за организовање и обављање допунског рада здравствених радника, здравствених сарадника, односно других лица запослених у здравственој установи. Ова околност има за последицу примену Правилника о начину, поступку и условима за обављање допунског рада здравствених радника у здравственој установи или приватној пракси („Сл. гласник РС“, бр. 108/08) изван прописаног рока.