



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
у Дому здравља Кањижа, Кањижа

Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у домовима здравља



Број: 400-1061/2024-05/18
Београд, 16. децембар 2024. године



Успостављање ефикаснијег функционисања система финансијског управљања и контроле и унапређење управљања поступцима ангажовања ван радног односа допринеће да обрачун и исплата расхода за запослене и ангажовање лица ван радног односа буду у складу са прописима и начелима економичности и ефикасности

Циљ ревизије био је да се испита да ли су расходи за запослене обрачунати и исплаћени у складу са прописима, да ли су економично и ефикасно планирана и извршена сва ангажовања ван радног односа код Дома здравља Кањижа, да ли је постојала стварна потреба за одређеним облицима и трајањем ангажовања и у којој мери су она допринела остварењу циљева пословања за уложени новац.

Јавним расходима треба рационално управљати, уз уважавање начела општег јавног интереса, начела штедње, умерености и пропорционалности.

Расходи за запослене представљају билансно значајан део укупних јавних расхода, јер по својој структури и обиму обухватају значајна издвајања, односно учешћа у финансијским плановима корисника јавних средстава, што показује обим учешћа у бруто домаћем производу.

Процена расхода за запослене на нивоу државе у 2022. години повећана је за 15,3 млрд. динара и највећи део овог повећања односио се на већу масу зарада у здравству, као и на ново запошљавање, повећање издатака за прековремени рад, награда запосленима и других облика дохотка.

Расходи за запослене у здравственим установама чинили су око 60% свих расхода и издатака здравствених установа, што појединачно представља најзначајнију врсту расхода.

Циљ ефикасног управљања системом плата је да се успостави јединствено праћење радних места, усклађен радноправни статус, висина основне плате запослених на одговарајућим радним местима. Овим се постиже ефикасно управљање јавним средствима, кадровима, политикама, а корисницима се омогућава да несметано обављају своју делатност и организују виши ниво пружања услуга.



<http://www.dzkanjiza.org.rs>

Препоруке

Државна ревизорска институција је, Дому здравља Кањижа, у циљу обезбеђивања правилности и постизања веће ефикасности расхода за запослене и ангажовања ван радног односа, дала следеће препоруке:

- 1) да обезбеди поступање у складу са утврђеним надлежностима;
- 2) да обезбеди сагласности и спровођење конкурса;
- 3) да обезбеди уредне и ажурне евиденције рада;
- 4) да обезбеди обрачун и исплату расхода за запослене, у складу са прописима;
- 5) да обезбеди располагање сопственим приходима у складу са прописима;
- 6) да обезбеди основ за ангажовање лица ван радног односа, у складу са прописима;
- 7) да обезбеди праћење реализације за све уговоре о ангажовању ван радног односа;
- 8) да обезбеди поштовање начела доброг финансијског управљања и контроле приликом планирања ангажовања ван радног односа, као и начела економичности и

① Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Кањижа нису, у свим областима, вршени у складу са прописима, што је утицало на неусклађеност са прописима, неоправдане трошкове јавних средстава и ефикасност пословања.

② Ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је укупне расходе, али је допринело континуитету пружања услуга здравствене заштите.



Садржај:

Скраћенице и термини.....	5
I Резиме извештаја	6
1. Резиме и препоруке	6
2. Скретање пажње	13
3. Захтев за доставу одазивног извештаја	13
II Увод	15
1. Проблем	15
2. Циљ ревизије	17
3. Ревизијска питања.....	18
4. Обим и ограничења ревизије	18
5. Методологија у поступку рада	19
III Опис предмета ревизије	20
1. Појам расхода за запослене и ангажовања ван радног односа	20
2. Законодавни и институционални оквир	22
3. Опште информације о субјекту ревизије	29
4. Организација послова у Дому здравља Кањижа.....	30
5. Опште информације о расходима за запослене и ангажовању ван радног односа за период 2021–2023. године	32
IV Закључци.....	35
ЗАКЉУЧАК 1: Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Кањижа нису, у свим областима, вршени у складу са прописима, што је утицало на неусклађеност са прописима, неоправдане трошкове јавних средстава и ефикасност пословања	36
Налаз 1.1: Кадровски капацитет Дома здравља, у погледу укупног броја запослених, био је у складу са важећим Кадровским планом	37
Налаз 1.2: Дом здравља није, у складу са прописима, за све поступке новог запошљавања прибавио сагласности и спровео јавни конкурс	39
Налаз 1.3: Осим у случају једног запосленог, запослени су испуњавали прописане услове за обављање послова радног места.....	41
Налаз 1.4: Дом здравља је обезбедио да уговори о раду са запосленима садрже све битне елементе утврђене прописима	44
Налаз 1.5: Дом здравља није, на адекватан начин, обезбедио вођење уредних и ажурних евиденција редовног и прековременог рада	45
Налаз 1.6: Обрачун и исплата плата и додатака нису, у свим случајевима, вршени у складу са прописима	48
Налаз 1.7: Дом здравља вршио је обрачун и исплату стимулација запосленима из сопствених прихода, супротно одредбама законских, подзаконских и општих аката.....	57
ЗАКЉУЧАК 2: Ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је укупне расходе, али је допринело континуитету пружања услуга здравствене заштите	62



Извештај – Дом здравља Кањижа

Налаз 2.1: Број лица ангажованих ван радног односа, у Дому здравља Кањижа, био је већи у односу на прописан број.....	63
Налаз 2.2: Дом здравља није обезбедио основ за ангажовање у складу са прописима, за све уговоре ван радног односа, што доводи у питање оправданост ове врсте ангажовања	65
Налаз 2.3: Дом здравља је планирао изворе средстава, основ ангажовања и расходе за уговорене накнаде, за сваку буџетску годину.....	67
Налаз 2.4: Дом здравља је обезбедио ажурне евиденције о извршеном послу, за уговоре о ангажовању ван радног односа.....	69
Налаз 2.5: Обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа вршен је у складу са уговореним условима, осим код једног уговора о делу	70
Налаз 2.6: Дом здравља за поједине уговоре о делу није обезбедио праћење реализације обављених послова, услед чега се не може потврдити обим и квалитет извршеног посла	72
Налаз 2.7: Дом здравља је кроз уговоре о ангажовању ван радног односа побољшао обим и квалитет здравствених услуга, али за све уговоре није обезбедио поштовање одредби прописа и уговора	73
Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....	78
Прилог 2 – Преглед извршених расхода за запослене и лица ангажована ван радног односа у периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године.....	83



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Дом здравља Кањижа	Дом здравља
Колективни уговор код Дома здравља Кањижа	Колективни уговор
Кадровски план за Дом здравља Кањижа за 2020. годину	Кадровски план
Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Дома здравља Кањижа	Правилник о систематизацији
Електронска база података о запосленима из кадровске евиденције	ЕБК
Електронска база картона примања запослених	ЕБП
Државна ревизорска институција	ДРИ
Републички фонд за здравствено осигурање	РФЗО
Корисници јавних средстава	КЈС

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Израз	Значење
Субјект ревизије	Дом здравља Кањижа
Период обухваћен ревизијом	Период од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2023. године на који се односи поступак ревизије
Електронска база података о запосленима из кадровске евиденције	Извод из кадровске евиденције за све запослене са пресеком стања на дан 1. 1. и 31. 12. и обухвата буџетску годину на коју се односи
Електронска база картона примања запослених	Извод из евиденције свих примања која садржи податке о месечним износима и врстама примања за сваког запосленог и обухвата буџетску годину у којој су реализовани
Кадровски план	Утврђује укупан број запослених на неодређено и одређено време који обављају послове у здравственој установи



I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

Јавним расходима се финансирају јавне потребе и представљају ефикасан инструмент укупне економске и социјалне политике савремене државе. Јавним расходима треба рационално управљати, уз уважавање начела општег јавног интереса, начела штедње, умерености и пропорционалности.¹

Значајно место у јавним расходима заузимају расходи за запослене, који спадају у текуће буџетске расходе. Расходи за запослене представљају билансно значајан део укупних јавних расхода, јер по својој структури и обиму обухватају значајна издвајања, односно учешћа у финансијским плановима корисника јавних средстава.

Расходи за запослене захтевају значајна издвајања јавних средстава на нивоу државе, што показује и обим учешћа ових расхода у бруто домаћем производу. На нивоу опште државе, плате и пензије заједно, чине око 40% јавних расхода, а у 2022. години расходи за запослене износили су 688,4 млрд. динара.²

У претходном периоду, Државна ревизорска институција значајно је допринела откривању и спречавању неправилности у области расхода за запослене, које су се односиле на више исплаћене плате/зараде, увећање плата (стимулације), неправилан обрачун додатака и друго, код корисника јавних средстава. У Извештају о раду ДРИ за 2021. и 2022. годину, утврђене неправилности, у вези са обрачуном и исплатом расхода за запослене, код 45 здравствених установа, исказане су у укупном износу од 141,76 мил. динара.

У циљу ефикаснијег коришћења јавних средстава у области расхода за запослене и расхода по основу уговора за лица ангажована ван радног односа, неопходно је да корисници јавних средстава обезбеде поштовање законитости и регуларности у погледу кадровског капацитета, поступака новог запошљавања, обрачуна и исплате плата, додатака, доприноса, социјалних давања, накнада и награда запосленима, као и оправданост свих облика ангажовања ван радног односа, уз уважавање принципа економичности и ефикасности.

Дом здравља Кањижа исказао је извршење расхода за запослене у износу од: 1) 227.043 хиљаде динара у 2021. години; 2) 248.575 хиљада динара у 2022. години и 3) 274.002 хиљаде динара у 2023. години, што у просеку представља раст од 10% у посматраном периоду.³

У истом периоду, извршени расходи за лица ангажована ван радног односа, по основу ангажовања за уговоре о делу и допунски рад, износили су: 1) 1.859 хиљада динара у 2021. години; 2) 1.875 хиљада динара у 2022. години и 3) 3.642 хиљаде динара у 2023. години, што представља раст од 94% у посматраном периоду.

Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности и сврсисходности пословања код Дома здравља Кањижа на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у домовима здравља“, са циљем да испита да ли су расходи за запослене обрачунати и исплаћени у складу са прописима и да ли су економично и ефикасно планирана и извршена сва ангажовања ван радног односа, да ли је постојала стварна потреба за одређеним облицима и трајањем ангажовања и у којој мери су допринела остваривању циљева пословања за уложени новац.

¹ Јавне финансије, 2005. године, Др Божидар Раичевић, редовни професор Економског факултета у Београду.

² Програм економских реформи (ЕРП) 2023 – 2025. и Програм економских реформи (ЕРП) 2024 – 2026.

³ Завршни рачун Дома здравља Кањижа, Образац 5, за период 01.01. – 31.12.2021, 01.01. – 31.12.2022 и 01.01. – 31.12.2023. године.



Након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања, утврдили смо следеће: **Успостављање ефикаснијег функционисања система финансијског управљања и контроле и унапређење управљања поступцима ангажовања ван радног односа допринеће да обрачун и исплата расхода за запослене и ангажовање лица ван радног односа буду у складу са прописима и начелима економичности и ефикасности.**

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

ЗАКЉУЧАК 1: Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Кањижа нису, у свим областима, вршени у складу са прописима, што је утицало на неусклађеност са прописима, неоправдане трошкове јавних средстава и ефикасност пословања

Налаз 1.1: Кадровски капацитет Дома здравља, у погледу укупног броја запослених, био је у складу са важећим Кадровским планом

Каталогом радних места, утврђен је попис радних места са описом и захтеви за њихово обављање у јавним службама. Кадровским планом за Дом здравља Кањижа, утврђен је укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања, као и укупан број запослених на неодређено и одређено време. Број и структура радних места, који су утврђени Правилником о систематизацији, морају бити у складу са бројем и структуром који су прописани Кадровским планом. Дом здравља је обезбедио да укупан број запослених, на неодређено и одређено време, буде усаглашен са важећим Кадровским планом, у посматраном периоду.

Налаз 1.2: Дом здравља није, у складу са прописима, за све поступке новог запошљавања прибавио сагласности и спровео јавни конкурс

Здравствена установа је дужна да у поступцима новог запошљавања примењује одредбе Закона о буџетском систему, које прописују услове за пријем у радни однос новозапослених лица. Законом о здравственој заштити и Колективним уговором прописано је да се радно место у установи попуњава спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, која је у складу са Кадровским планом здравствене установе. Дом здравља, у поступцима новог запошљавања, за осам лица, није обезбедио поступање у складу са прописима, односно није прибавио потребне сагласности Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава и није спровео јавне конкурсе за пријем у радни однос једанаест лица. Наведено указује на ризик изостанка интерних контрола и управљачке одговорности, услед чега није обезбеђена примена одредби законских и подзаконских аката у поступцима новог запошљавања, што је за последицу могло да има нетранспарентност поступака и неадекватне одлуке.

Налаз 1.3: Осим у случају једног запосленог, запослени су испуњавали прописане услове за обављање послова радног места

Запослени у здравственој установи морају испуњавати услове, у смислу прописане врсте и степена стручне спреме, односно образовања, као и друге посебне услове за рад на одређеним радним местима. Запослени могу засновати радни однос, на неодређено и одређено време, само на радним местима и за обављање послова који су утврђени Правилником о систематизацији. Одредбама истог правилника утврђено је да директор здравствене установе, на предлог Стручног савета дома здравља, именује помоћника директора. Иако је Дом здравља извршио усаглашавање акта о систематизацији са Каталогом радних места и утврдио одговарајућу врсту и степен стручне спреме, односно образовања за рад на одређеним пословима, једно лице, на радном месту помоћника директора за медицинска питања, није испуњавало прописане услове. Наведено указује на ризик изостанка интерних контрола и управљачке одговорности, услед чега није обезбеђена примена одредби подзаконских и општих аката у погледу доношења одлука о распоређивању на руководећа радна места, што је за последицу могло имати



неосноване трошкове, недостатак неопходног нивоа стручности и ефикасно остваривање циљева.

Налаз 1.4: Дом здравља је обезбедио да уговори о раду са запосленима садрже све битне елементе утврђене прописима

Одредбама Закона о раду и Колективног уговора прописани су елементи уговора о раду који закључују запослени у здравственим установама. Дом здравља је, у посматраном периоду, приликом закључивања уговора о раду са запосленима поштовао одредбе прописа у погледу садржине уговора о раду.

Налаз 1.5: Дом здравља није, на адекватан начин, обезбедио вођење уредних и ажурних евиденција редовног и прековременог рада

Законом о раду прописана је обавеза вођења месечне евиденције зарада и накнада зарада. Посебним колективним уговором прописана је обавеза послодавца да води персонални досије за сваког запосленог, као и дневне евиденције прековременог рада и слободних сати. Дом здравља донео је Правилник о поступцима финансијског управљања и контроле, којим су утврђене процедуре и контролне активности, којима се обезбеђује остваривање циљева на правилан, економичан и ефикасан начин. У циљу обезбеђења непрекидности рада у пружању здравствене заштите, за сваки месец донет је план о распореду дежурстава запослених. Дом здравља водио је месечне евиденције редовног и прековременог рада, које нису, у свим случајевима, биле упоредиве са планом дежурстава запослених, односно за извршене сате прековременог рада, приправности и рада по позиву није обезбеђено вођење уредних и ажурних евиденција рада. Услед недоследне примене одредби законских и интерних аката, као и изостанка контролних активности запослених, није обезбеђено вођење тачних, ажурних и веродостојних евиденција рада, које представљају основ за обрачун плата и додатка запосленима, у складу са прописима. Наведено поступање за последицу може имати неоправдане трошкове и утицати на економичност и ефикасност пословања.

Налаз 1.6: Обрачун и исплата плата и додатака нису, у свим случајевима, вршени у складу са прописима

Законом о платама у државним органима и јавним службама прописан је начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у здравственој установи, која се финансира из доприноса за обавезно социјално осигурање. На обрачун и исплату плате запослених у здравственој установи у државној својини, чије се плате у целини или делимично обезбеђују из средстава буџета или из сопствених прихода здравствене установе, примењују се одредбе закона којима се уређују плате које се исплаћују из средстава доприноса за обавезно социјално осигурање. Дом здравља Кањижа вршио је обрачун и исплату плата, за девет запослених, применом неодговарајућих коефицијената. По том основу више су извршени расходи за запослене најмање у износу од 6.427 хиљада динара, супротно прописима, у периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године. Услед неадекватног функционисања система финансијског управљања и контроле и поступања супротно утврђеним надлежностима, није обезбеђена доследна примена одредби законских и подзаконских аката, у области обрачуна и исплате расхода за запослене. Наведено поступање за последицу је имало неоправдане трошкове и могло је утицати на економично и ефикасно пословање установе.

Налаз 1.7: Дом здравља вршио је обрачун и исплату стимулација запосленима из сопствених прихода, супротно одредбама законских, подзаконских и општих аката

Законом о платама у државним органима и јавним службама, прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи, могу увећати плате до висине оствареног прихода,



а највише до 30% по запосленом. Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је да се увећање плате из сопствених прихода врши сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода. Дом здравља вршио је обрачун и исплату стимулација запосленима из сопствених прихода, а да није за сваки месец утврдио приходе и расходе, за остваривање овог права сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу и без претходно утврђених норматива и стандарда рада о начину утврђивања доприноса сваког запосленог постигнутом резултату. Решења о стимулацији, којим се утврђује проценат стимулације и одобрава исплата директору, доносио је директор установе. У периоду 2021–2023. године, за 13 радника су сваког месеца обрачунате и исплаћене стимулације. Услед недоследне примене одредби законских и интерних аката, као и изостанка контролних активности, није обезбеђено управљање и располагање сопственим приходима, у складу са прописима. Наведено поступање за последицу може имати неосновано трошење јавних средстава и утицати на економичност и ефикасност пословања.

ЗАКЉУЧАК 2: Ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је укупне расходе, али је допринело континуитету пружања услуга здравствене заштите.

Налаз 2.1: Број лица ангажованих ван радног односа, у Дому здравља Кањижа, био је већи у односу на прописан број

Одредбама Закона о буџетском систему прописано је да број запослених на одређено време и лица ангажованих ван радног односа не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно уз прибављене сагласности. Дом здравља је у циљу унапређења услуга здравствене заштите организовао ангажовање лекара специјалиста ван радног односа. Број ангажованих лица био је већи, у односу на прописан број, у току 2022 и 2023. године. Иако је ангажовање лица ван радног односа допринело већем обиму и квалитету пружених услуга, није праћено стање кадровске обезбеђености и прибављене потребне сагласности. Услед изостанка контролних активности, није обезбеђено планирање и управљање поступцима ангажовања ван радног односа, у складу са прописима. Наведено поступање за последицу може имати неосноване трошкове и утицати на економичност и ефикасност пословања.

Налаз 2.2: Дом здравља није обезбедио основ за ангажовање у складу са прописима, за све уговоре ван радног односа, што доводи у питање оправданост ове врсте ангажовања

Одредбама Закона о раду прописан је рад ван радног односа. У поступцима ангажовања ван радног односа, у Дому здравља Кањижа, нису биле обезбеђене сагласности послодавца за обављање допунског рада, за обављање послова из делатности послодавца закључивани су уговори о делу, односно ангажована су лица ван радног односа за одређене послове и поред запослених лица за обављање истих послова. Услед изостанка контролних активности, није обезбеђено планирање и управљање поступцима ангажовања ван радног односа, у складу са прописима. Наведено поступање за последицу може имати неосноване трошкове и утицати на економичност и ефикасност пословања.

Налаз 2.3: Дом здравља је планирао изворе средстава, основ ангажовања и расходе за уговорене накнаде, за сваку буџетску годину

Законом о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини може вршити плаћање искључиво до висине расхода који су утврђени финансијским планом здравствене установе, у одговарајућој буџетској години. Дом здравља планирао је расходе за уговоре ван радног односа потребне за њихову реализацију, у оквиру одговарајуће



апропријације у финансијском плану. У периоду 2021–2023. године планиран је број лица, основ и период ангажовања, послови за које се закључују уговори о ангажовању ван радног односа, висина накнаде и извор финансирања. Одредбама појединачних уговора о ангажовању ван радног односа утврђена су права, обавезе и одговорности из уговорног односа. У случају појединих уговора није обезбеђено ажурно праћење и продужење ангажовања. Код планирања ових уговора, изостале су интерне финансијске контроле и процедуре, што указује на то да управљање поступцима ангажовања ван радног односа није успостављено на довољно ефикасан начин.

Налаз 2.4: Дом здравља је обезбедио ажурне евиденције о извршеном послу, за уговоре о ангажовању ван радног односа

Рачуноводствена исправа представља писани или електронски документ о насталој пословној промени и недвосмислено приказује основ, врсту и садржај пословне промене. Одредбама појединачних уговора о ангажовању ван радног односа утврђен је обим ангажовања у току недеље, односно месеца и начин вођења евиденција о присуству. Дом здравља је за све уговоре ван радног односа обезбедио вођење радних листа са месечном евиденцијом уговорених дана ангажовања, односно обављених специјалистичких прегледа, које су потписане и оверене од стране налогодавца.

Налаз 2.5: Обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа вршен је у складу са уговореним условима, осим код једног уговора о делу

Валидна рачуноводствена документа морају да садрже основ, врсту и садржај пословне промене. Управљачка одговорност руководиоца корисника јавних средстава, јесте да све послове обавља у складу са одредбама прописа, интерних општих аката и уговора, како би се смањио ризик на остваривање циљева пословања и настанка неоснованих трошкова. Уговорима о ангажовању ван радног односа утврђена је висина накнаде лицима за обављање уговорених послова. Обрачун накнада вршен је у складу са прописаним стопама за обрачун пореза и припадајућих доприноса, на основу месечних евиденција присутности и радних сати. У случају једног уговора о делу накнада је обрачуната у већем износу од уговореног и више извршени расходи у износу од најмање 116 хиљада динара. Услед изостанка контролних активности, није обезбеђен обрачун накнада, код једног уговора о делу, у складу са уговореним условима. Наведено поступање за последицу је имало неосноване трошкове и могло је утицати на економичност и ефикасност пословања.

Налаз 2.6: Дом здравља за поједине уговоре о делу није обезбедио праћење реализације обављених послова, услед чега се не може потврдити обим и квалитет извршеног посла

Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности којима се, управљајући ризицима, обезбеђује да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин. Праћење реализације уговора ван радног односа успостављено је кроз евиденције рада, којима је обезбеђено да се код већине уговора може потврдити да су послови извршени у уговореном обиму. Поједини уговори о делу, нису садржавали одредбу на који начин ће се пратити њихова реализација. У случају ових уговора, изостале су интерне финансијске контроле, што представља ризик који за последицу може имати неефикасно остваривање циљева пословања.

Налаз 2.7: Дом здравља је кроз уговоре о ангажовању ван радног односа побољшао обим и квалитет здравствених услуга, али за све уговоре није обезбедио поштовање одредби прописа и уговора

Дом здравља Кањижа је, за сваку буџетску годину, планирао и ангажовао лица, по основу уговора о делу и уговора о допунском раду, којима је дефинисао, права, обавезе и услове ангажовања. У периоду 2021–2023. године, за послове лекара специјалиста и доктора



медицине, за које није постојао расположиви здравствени кадар, ангажовано је 35 лица, чиме је обезбеђен континуитет у пружању услуга здравствене заштите, уз расходе ангажовања који нису били већи од упоредивих. Како послови за које су ангажована лица ван радног односа нису по својој природи специфични ни сезонски, што представља смисао ове врсте ангажовања, потребно је да Дом здравља унапреди управљање поступцима ангажовања ван радног односа, у циљу постизања веће ефикасности пословања. Иако Дом здравља кроз поступке ангажовања није за све уговоре обезбедио поштовање законских и уговорних одредби, наведена ангажовања ван радног односа допринела су остваривању циљева здравствене заштите.

Државна ревизорска институција је, након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања у Дому здравља Кањижа, на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у домовима здравља“, у циљу постизања регуларности и веће ефикасности у области расхода за запослене и ангажовања ван радног односа, Дому здравља Кањижа дала следеће **препорук**⁴:

- 1) Да обезбеди да се поступци новог запошљавања спроводе у складу са одредбама Закона о буџетском систему, Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, Закона о здравственој заштити и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Налаз 1.2 – Приоритет 2);
- 2) Да обезбеди вођење уредних, ажурних и веродостојних евиденција редовног и прековременог рада, као и приправности, у складу са одредбама Закона о здравственој заштити, Закона о раду, Уредбе о буџетском рачуноводству и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Налаз 1.5 – Приоритет 1);
- 3) Да обезбеди да се извештаји о ноћном и прековременом раду достављају репрезентативном синдикату у установи, у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Налаз 1.5 – Приоритет 1);
- 4) Да обезбеди да се обрачун и исплата плата и додатака директору установе и запосленима врше у складу са одредбама чл. 8 Закона о платама у државним органима и јавним службама и 2 и 3 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама (Налаз 1.6 – Приоритет 1);
- 5) Да обезбеди прописану документацију за прековремени рад директора установе и да прековремени рад директора установе буде у складу са одредбама члана 53 став 1 – 3 Закона о раду (Налаз 1.6 – Приоритет 1);
- 6) Да за прековремени рад запослених обезбеди адекватну документацију, у складу са одредбама члана 59 Закона о здравственој заштити (Налаз 1.6 – Приоритет 1);

⁴ Приоритет 1 означава неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до 90 дана.

Приоритет 2 означава неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

Приоритет 3 означава неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до три године.



- 7) Да обезбеди да накнада за рад представнику репрезентативног синдиката буде обрачуната у складу са прописима који уређују ову област (Налаз 1.6 – Приоритет 1);
- 8) Да обезбеди увођење приправности у складу са прописима који регулишу ову област (Налаз 1.6 – Приоритет 1);
- 9) Да обезбеди да се о правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује на основу утврђених овлашћења, у складу са чланом 192 Закона о раду (Налаз 1.6 – Приоритет 1);
- 10) Да усклади одредбе аката о увођењу скраћеног радног времена са прописима који уређују ову област (Налаз 1.6 – Приоритет 2);
- 11) Да за сваки месец утврди приходе и расходе, за остваривање права на увећање плата сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу и да о томе обавештава репрезентативни синдикат, у складу са одредбама чл. 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и 95 Колективног уговора код Дома здравља Кањижа (Налаз 1.7 – Приоритет 1);
- 12) Да донесе акт о нормативима и стандардима рада, односно квалитета обављеног посла, којим ће дефинисати критеријуме за одређивање доприноса конкретног запосленог постигнутом резултату и остваривање права на увећање плате у виду стимулација, у складу са одредбама члана 95 Колективног уговора код Дома здравља Кањижа (Налаз 1.7 – Приоритет 1);
- 13) Да одлуку и појединачни акт којим се утврђује проценат стимулација и одобрава исплата директору установе, за сваки месец, доноси надлежан орган, у складу са одредбама чл. 192 Закона о раду и 28 Статута Дома здравља Кањижа (Налаз 1.7 – Приоритет 1);
- 14) Да обезбеди да број лица ангажованих ван радног односа буде у складу са одредбама чл. 27к Закона о буџетском систему (Налази 2.1 – Приоритет 2);
- 15) Да обезбеди одговарајући основ за ангажовање лица ван радног односа, у складу са одредбама чланова 197–202 Закона о раду (Налаз 2.2 – Приоритет 2);
- 16) Да обезбеди сагласности послодавца за обављање допунског рада, у складу са одредбама члана 60 Закона о здравственој заштити (Налаз 2.2 – Приоритет 1);
- 17) Да обезбеди адекватно и ажурно планирање и управљање у поступцима ангажовања ван радног односа, у складу са одредбама Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Налаз 2.3 – Приоритет 1);
- 18) Да обезбеди адекватно управљање и поштовање уговорних одредби, у поступцима ангажовања ван радног односа, у складу са одредбама појединачних уговора о ангажовању (Налаз 2.5 – Приоритет 1);
- 19) Да успостави адекватно праћење реализације за све уговоре о ангажовању ван радног односа, на начин који је утврђен појединачним уговорима о ангажовању (Налаз 2.6 – Приоритет 1);
- 20) Да у поступцима ангажовању ван радног односа обезбеди потпуно, адекватно и ефикасно управљање и контролу, у делу њиховог планирања и реализације, у складу са прописима који регулишу ову област (Налаз 2.7 – Приоритет 2).



2. Скретање пажње

Скрећемо пажњу на поднаслов 3. Опште информације о субјекту ревизије, у коме је описано да је Покрајинска влада ⁵Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља Кањижа, преузела од Општине Кањижа оснивачка права над Домом здравља Кањижа. Истом одлуком утврђено је да ће дужност и послове директора установе обављати постојећи директор, до именовања директора Дома здравља у складу са законом и Статутом Дома здравља. Наведено лице је пре доношења одлуке Покрајинске владе, било именовано на функцију директора Дома здравља Кањижа на временски период од четири године, одлуком Скупштине општине Кањижа.⁶

Одредбама члана 262 став 3 Закона о здравственој заштити, прописано је да ће од дана преузимања оснивачких права над здравственим установама, аутономна покрајина, именовати органе здравствене установе у складу са овим законом, док је одредбама члана 116 ст. 1, 2, 18 и 22 наведеног закона прописано да се директор здравствене установе именује на основу јавног конкурса, који расписује управни одбор здравствене установе 90 дана пре истека мандата директора, да је на основу предлога управног одбора, оснивач дужан да изабере кандидата са ранг листе у року од десет радних дана од дана достављања предлога, кога решењем именује за директора здравствене установе.

Скрећемо пажњу на то да је претходно наведеном одлуком Покрајинске владе од 2019. године утврђено да ће дужност и послове директора Дома здравља Кањижа вршити постојећи директор, до именовања директора Дома здравља у складу са законом и Статутом Дома здравља, да Управни одбор Дома здравља до данас, није спровео јавни конкурс за избор директора, а да је мандантни период именованог директора од четири године (који је именован по одредбама старог Закона о здравственој заштити⁷, који је био у примени до 10. априла 2019. године) истекао дана 25. маја 2021. године, што није у складу са одредбама чл. 116 и 119 Закона о здравственој заштити.

3. Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности/несврсисходности (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/несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

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

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених неправилности/несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања, као и да поступи по датим

⁵ 127 број: 022-827/2019-10 од 18. децембра 2019. године.

⁶ Решење Скупштине општине Кањижа о именовању директора Дома здравља Кањижа у Кањижи, број: 02-141/2017-И/Б од 25. маја 2017. године.

⁷ „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 и 160/15.



Извештај – Дом здравља Кањижја

препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно неправилности/несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању неправилности/несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно неправилности/несврсисходности 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, субјект ревизије обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности/несврсисходности или смањења ризика од појављивања неправилности/несврсисходности 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 провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

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

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

Генерални државни ревизор:

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
16. децембар 2024. године



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је у 2024. години, ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у домовима здравља“, код 12 домова здравља. Један од изабраних домова здравља је Дом здравља Кањижа, код кога је, у периоду од марта до новембра 2024. године, спроведена ревизија правилности и сврсисходности пословања на ову тему.

Ревизија правилности и сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁸, Пословником Државне ревизорске институције⁹, и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2024. годину¹⁰.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора, принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI) и Приручником – Методолошка правила и смернице за ревизију сврсисходности пословања.

1. Проблем

Број запослених и расходи за запослене представљају комплексан сегмент у јавном сектору, а по својој структури и обиму обухватају значајна издвајања, односно учешћа у буџетима и финансијским плановима корисника јавних средства.

Циљ ефикасног управљања системом плата је да се успостави јединствено праћење радних места, усклађен радноправни статус, висина основне плате запослених на одговарајућим радним местима. Овим се постиже ефикасно управљање јавним средствима, кадровима, политикама, а корисницима се омогућава да несметано обављају своју делатност и организују виши ниво пружања услуга.¹¹

Расходи за запослене захтевају значајна издвајања јавних средстава на нивоу државе, што показује и обим учешћа ових расхода у бруто домаћем производу. На нивоу опште државе плате и пензије заједно, чинили су око 40% јавних расхода, а у 2022. години расходи за запослене износили су 688,4 млрд. динара. Процена расхода за запослене на нивоу државе у 2022. години повећана је за 15,3 млрд. динара у односу на првобитно планиране/пројектоване вредности (са 673,1 млрд. динара на 688,4 млрд. динара). Највећи део овог повећања односио се на већу масу зарада у здравству (повећање зарада запослених у систему здравства, повећане исплате осталих облика дохотка (прековремени рад, награде), повећање броја запослених и радних часова у овом сектору), али и судству и просвети.

Графикон бр. 1: Кретање расхода за запослене са пројекцијама за период 2020–2025. године



⁸ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

⁹ „Службени гласник РС“, број 9/09.

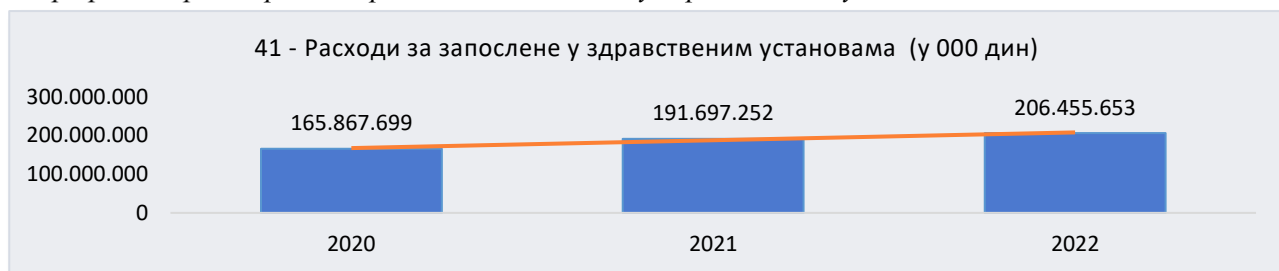
¹⁰ Број: 06-988/2024-02-2 од 26. марта 2024. године, Програм ревизије ДРИ – обједињен, пречишћен текст за 2024.г.

¹¹ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године.



Расходи за запослене у здравственим установама (категорија 41) чинили су око 60% свих расхода и издатака здравствених установа. Иако се овај проценат може разликовати на нивоу одређене здравствене установе, ови расходи појединачно посматрано представљају најзначајнију врсту расхода.

Графикон бр. 2: Кретање расхода за запослене у здравственим установама



У претходном периоду, Државна ревизорска институција (у даљем тексту: ДРИ) значајно је допринела откривању и спречавању неправилности у области расхода за запослене, које су се односиле на више исплаћене плате/зараде, увећање плата (стимулације), неправилан обрачун додатака и друго.

У извештајима о раду ДРИ за 2021. и 2022. годину представљене су неправилности, утврђене код ревидираних корисника јавних средстава: 1) више исплаћене плате, накнаде зарада и остали лични трошкови (у највећој мери услед примене увећаних основица и коефицијената, додатака за повећан обим посла, примене погрешног обрачуна, доделе солидарне помоћи без критеријума и др.) у износу од 585,99 мил. динара, код 52 субјекта ревизије; 2) мање исплаћена плата/зарада, накнада зараде и остали лични трошкови у износу од 12,93 мил. динара, код шест субјеката ревизије.¹²

На основу претходно наведеног, ДРИ је кроз ревизије правилности пословања за 2021. и 2022. годину утврдила неправилности, у вези са обрачуном и исплатом расхода за запослене, код 45 здравствених установа у укупном износу од 141,76 мил. динара.¹³

Поред расхода за запослене, у посматраном периоду, на повећање обима јавних расхода свакако су утицала и средства која су издвајана за ангажовања лица по основу уговора о привременим и повременим пословима, по основу уговора о делу, уговора о допунском раду и друго (ангажовање ван радног односа). Износ ових расхода у периоду 2020–2022. године износио је око 1,6 млрд. динара, на нивоу свих здравствених установа.

Графикон бр. 3: Расходи за ангажовања ван радног односа

у хиљадама динара



У извештајима о раду ДРИ за 2021. и 2022. годину представљене су неправилности утврђене код ревидираних корисника јавних средстава: 1) 26 субјеката ревизије извршило је расходе у износу од 217,16 мил. динара по основу неправилно закључених уговора (уговори о

¹² Извештај о раду ДРИ за 2021. годину и Извештај о раду ДРИ за 2022. годину.

¹³ Извештај о раду ДРИ за 2021. и 2022. годину и База за праћење ревизије за 2021. и 2022. годину.



привременим и повременим пословима који трају дуже од 120 радних дана; уговори о делу из домена рада послодавца и др.); 2) број лица на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, као и лица ангажованих по другим основама, био је већи од прописаног броја, код 14 субјеката ревизије, услед чега је више исплаћено 109,47 мил. динара.¹⁴

Утврђене неправилности представљају ризик да здравствене установе приликом обрачуна и исплате расхода за запослене и ангажовања лица ван радног односа нису поступале на регуларан и ефикасан начин.

Такође, на основу прикупљених и обрађених података у фази планирања ревизије, о извршеним расходима за запослене и ангажовању ван радног односа, у периоду 2021–2023. године, утврђено је да одређени број установа: није донео интерна акта у овој области; број запослених на неодређено и одређено време није у складу са кадровским планом; кадровске и друге евиденције се не воде ажурно; извршење планираних расхода за запослене било је у распону 90 – 100%; око 96% здравствених установа остварило је сопствене приходе; око 84 – 86% здравствених установа имало је ангажовања ван радног односа.¹⁵

Наведени подаци указују на то да домови здравља у области расхода за запослене и поступцима ангажовање ван радног односа нису поступали на регуларан и ефикасан начин, што представља ризик да ангажована јавна средства нису била у потпуности употребљена у складу са начелима доброг финансијског управљања, односно са начелима економичности, ефикасности и ефикасности.

Како би се јавна средства користила рационално неопходно је да корисници јавних средстава реално и објективно утврде кадровски капацитет са становишта послова који су им дати у надлежност, да посебну пажњу посвете систему обрачуна и исплате плата, додатака, доприноса, накнада, социјалних давања, накнада трошкова и награда запосленима, да уредно и ажурно воде кадровске и друге евиденције, да увећања плата из сопствених прихода врше у складу са прописима. Такође, потребно је обезбедити да се ангажовање лица ван радног односа, по свим основама, врши у складу са прописима, уз уважавање начела ефикасности и економичности.

Наведени разлози указују на ризик да обрачун и исплата расхода за запослене нису вршени у складу са прописима, као и да ангажовања ван радног односа нису спровођена на ефикасан начин, што је определило ДРИ да спроведе ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у домовима здравља“ код дванаест домовна здравља.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије био је да се испита да ли су расходи за запослене обрачунати и исплаћени у складу са прописима и да ли су економично и ефикасно планирана и извршена сва ангажовања ван радног односа код домовна здравља, да ли је постојала стварна потреба за одређеним облицима и трајањем ангажовања, односно у којој мери су допринела остварењу циљева пословања за уложени новац.

Ревизијом смо оценили правилност и ефикасност расхода за запослене и ангажовање ван радног односа у домовима здравља, у смислу да ли се обрачун и исплата расхода за запослене врши у складу са прописима и да ли се ангажовање ван радног односа врши у складу са прописима и начелом ефикасности и економичности. Такође, испитали смо улоге, задужења и одговорности свих учесника у овој области.

Фокус ревизије био је на томе да се испита колико је успостављена кадрoвска структура ефикасна, да ли су правилно обрачунати и извршени расходи за запослене, на који начин су домови здравља користили сопствене приходе, да ли је постојала стварна потреба за обимом

¹⁴ Извештај о раду ДРИ за 2021. годину и Извештај о раду ДРИ за 2022. годину.

¹⁵ Упитник расходи за запослене.



ангажовања ван радног односа и да ли су иста допринела економичном и ефикасном пословању установе, висина обрачунатих и извршених расхода за лица ангажована ван радног односа и у којој мери су допринели остварење циљева пословања за уложени новац.

Због саме природе и значаја ове области, корисници јавних средстава би требало, пре свега, да управљају системом плата кроз кадровску структуру и капацитете, уз поштовање прописа приликом обрачуна расхода за запослене (категорија 41), оправдано ангажују лица ван радног односа, чиме би се обезбедило ефикасно управљање јавним средствима, уз несметано обављање делатности и потребан ниво квалитета пружених услуга.

У претходном периоду у ревизијама правилности пословања испитивала се правилност обрачунатих и извршених расхода за запослене, уз уважавање одредби законских и подзаконских аката. Управо кроз ревизију сврсисходности, оценом 3Е (економичност, ефикасност и ефективност), циљ је да се укључивањем и других расхода који су извршени мимо радног односа, односно из сопствених и других средстава, прикаже целовита оцена оправданости трошења јавних средстава.

У ревизији смо ценили природу и обим неправилности у извршеним расходима за запослене и неправилности и неефикасности у поступцима ангажовања ван радног односа, као и да ли су узроци таквог стања одређени недостаци у интерним контролама и неадекватно управљање ризицима. На основу утврђених налаза и закључака дали смо препоруке за побољшање или унапређење система расхода за запослене и поступака ангажовања ван радног односа код субјекта ревизије.

3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије, формулисали смо ревизијска питања, која се односе на расходе за запослене и лица ангажована ван радног односа.

Како би остварили циљ ревизије испитивали смо следећа ревизијска питања:

- 1) Да ли су обрачун и исплата расхода за запослене вршени у складу са прописима?
- 2) Да ли су обрачун и исплата расхода за лица ангажована ван радног односа вршени у складу са прописима и начелом ефикасности?

4. Обим и ограничења ревизије

Како се предмет ревизије односи на правилност и ефикасност расхода за запослене и ангажоване ван радног односа у здравственим установама, било је потребно обезбедити уједначен приступ приликом ревидирања ових области, због чега смо одабрали исту категорију субјекта ревизије, односно домове здравља, који обављају здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите.

Поступак ревизије је, у зависности од ревизијских питања, обухватио активности субјекта ревизије, у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2023. године, с тим што су одређени подаци тражени и за 2020. годину и то у делу сагледавања кадровског капацитета установе и поступака новог запошљавања за 2021. годину. Такође, приликом тестирања плата у обзир смо узели и податке за јануар 2024. године, јер је та чињеница била од значаја за одговор на прво ревизијско питање, те смо у разматрање узели и податке из наведене године. Како би адекватно одговорили на ревизијска питања од субјекта ревизије прикупљена је документација и подаци за период који се односи на предмет ревизије.

Предмет ревизијског испитивања биле су следеће области код субјекта ревизије:

- Кадровска структура и кадровски капацитет код субјекта ревизије (број запослених на неодређено и одређено време, испуњеност услова за обављање послова на одређеном радном месту);
- Поступци новог запошљавања (спровођење конкурса);
- Постојање и ажурност кадровских и других евиденција;



- Обрачун плата, додатака, доприноса, социјалних давања, накнада трошкова, награда запосленима;
- Остварење сопствених прихода и извршења расхода из ових извора.

У ревизији нећемо испитивати:

- да ли финансијски извештаји субјеката ревизије истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима; као и
- финансијске трансакције и одлуке субјеката ревизије у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе, *изузев расхода за запослене и расхода за лица ангажована ван радног односа.*

У процесу спровођења ове ревизије предвиђена су одређена ограничења, и то:

- 1) Недостатак и неажурна документација о кадровима могу довести до ограничења за доношење закључака у ревизији, с обзиром да нећемо моћи да потврдимо да је кадровски капацитет установе у складу са утврђеним Кадровским планом;
- 2) Недостатак документације о обрачуну и реализацији расхода за запослене могу довести до ограничења за доношење закључака у ревизији, с обзиром да нећемо моћи да потврдимо да је основ за обрачун у складу са прописима и датим изјашњењима;
- 3) Неажурне евиденције субјекта ревизије значајно могу да ограниче и успоре поступак ревизије и буду ограничавајући фактор приликом доношења закључака у ревизији, нарочито код обрачуна расхода за запослене;
- 4) Не поседовање документације и евиденције о извршеним расходима из сопствених прихода може довести до ограничења за доношење закључака у ревизији, да ли су извршени расходи за запослене из овог извора у складу са прописима;
- 5) Недостатак документације о ангажовању лица ван радног односа може довести до ограничења за доношење закључака у ревизији, да ли су основ за ангажовање и извршени расходи у складу са прописима и начелом сврсисходности.

Ревизијски критеријуми утврђени су у одредбама закона, подзаконских аката и општих аката субјекта ревизије, којима је уређена област расхода за запослене и расхода за лица ангажована ван радног односа, као и овлашћења и одговорности запослених у овој области.

Критеријуми за свако ревизијско питање су детаљније описани у поглављу [IV Закључци](#).

5. Методологија у поступку рада

Да би одговорили на ревизијска питања анализирали смо законодавни и институционални оквир који се односи на област расхода за запослене и ангажоване ван радног односа, као и интерна акта субјекта ревизије у делу који се односи на систематизацију и организацију послова у установи, кадровски план у погледу запослених на неодређено и одређено време, изворну документацију у вези са поступцима новог запошљавања, кадровску и евиденцију примања, изворну документацију у вези са обрачуном и исплатом расхода за запослене, основ за увећање плата из сопствених прихода, изворну документацију која се односи на број ангажованих лица, основ и период ангажовања, извршене исплате ангажованим лицима и другу документацију.



У поступку ревизије, анализирали смо расходе за запослене у претходне три године, важећи кадровски план, интерни акт о организацији и систематизацији послова и друга акта, којима је уређена ова област. Такође, у поступку ревизије је прикупљена и анализирана документација која представља основ за обрачун и исплату плата: уговори о раду, радне листе присутности, евиденције сати прековременог рада, појединачне одлуке и решења (за исплату стимулација, накнада и социјалних давања, отпремнина, јубиларних награда, накнада трошкова запосленима), као и други расходи који су утврђени аналитичким поступцима. Анализирана је изворна документација која се односи на ангажовања ван радног односа (број лица, уговори, основ и период ангажовања, висина, обрачун и исплате накнада и друго). Поред обрађених података из изворне документације користили смо и податке прикупљене у фази израде Плана рада, путем упитника.

Ради прикупљања потребних података о предмету ревизије, упознавања са стањем и узроцима утврђених одступања, као и давања предлога за унапређење, у поступку ревизије упућени су захтеви за достављање података и обављени интервјуи са одговорним лицима субјекта ревизије, као и са непосредним извршиоцима.

Након спроведене анализе садржаја достављених одлука и интерних аката, прелиминарних аналитичких поступака, анализе достављене документације и израђених тестова детаља, сагледавања података прикупљених кроз упитнике и интервјуе, донети су налази и закључци, као и дате препоруке за унапређење стања.

Детаљнији опис коришћене методологије и критеријума за избор субјеката у овој ревизији, дат је у [Прилогу 1](#) извештаја.

III Опис предмета ревизије

1. Појам расхода за запослене и ангажовања ван радног односа

Радни однос у здравственој установи може засновати свако лице које испуњава услове у погледу врсте и степена стручне спреме, потребних знања, радног искуства, као и других прописаних услова. Број запослених потребних за извршавање послова на одговарајућим радним местима утврђује одговорно лице установе, у складу са нормативима које утврђује Министарство здравља, на основу података које обезбеђује завод за јавно здравље, у циљу унапређења кадрoвске обезбеђености здравствене установе.

Здравствене установе су дужне да у складу са Законом о раду¹⁶, Законом о здравственој заштити¹⁷, Законом о запосленима у јавним службама¹⁸ и другим подзаконским актима, донесу интерни акт, којим ће утврдити систематизацију послова и радних места унутар установе. Систематизацијом послова утврђују се: називи и описи послова који се обављају, врста и степен стручне спреме, потребна знања, радно искуство и други потребни услови за заснивање радног односа и број запослених за обављање послова у установи, као послодавца. У циљу рационализације обављања делатности у установи се образују организационе јединице, по областима здравствене заштите, а у складу са законом.

Радна места у установи се, у складу са унутрашњом организацијом, разврставају по степену сложености и стручној спреми.

¹⁶ "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.

¹⁷ "Службени гласник РС", бр. 25/19 и 92/23 - аутентично тумачење.

¹⁸ "Службени гласник РС", бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.



Одредбама чл. 2–ба Закона о платама у државним органима и јавним службама¹⁹ и чл. 91–109 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе²⁰ (у даљем тексту: Посебан колективни уговор) прописано је да запослени има право на:

1) одговарајућу плату, у складу са законом и посебним колективним уговором, а која се утврђује на основу основице за обрачун плата, коефицијента 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;

2) додатак на плату, и то за: време проведено у радном односу (минули рад), за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца, дежурство и друге случајеве рада дужег од пуног радног времена (прековремени рад), рад на дан државног и верског празника, рад ноћу, рад недељом;

3) накнаду плате у висини просечне плате у претходних 12 месеци, у случају: годишњег одмора, плаћеног одсуства, одсуства за време државних и верских празника, стручног оспособљавања;

4) накнаду плате за време привремене спречености за рад до 30 дана у висини 65%, односно 100% од просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад, у складу са посебним колективним уговором.

У току поступка ревизије, у оквиру ревидираног узорка, извршили смо увид у начин и поступак обрачуна плата, додатака на плату и накнада плате у Дому здравља Кањижа за период 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године.

Одредбама Закона о раду прописан је рад ван радног односа, основ ангажовања и услови за његово обављање: 1) привремени и повремени послови; 2) уговор о делу; 3) уговор о стручном оспособљавању и усавршавању; 4) допунски рад.²¹

Како је у протеклом периоду била изражена потреба за рационализацијом трошкова у свим областима јавне потрошње, која је подразумевала и ограничења новог запошљавања, корисници јавних средстава били су принуђени да радно ангажују кадрове и по неком другом основу (ван радног односа) у циљу обављања редовне делатности.

Како правна регулатива у овој области још увек није уређена (непостојање критеријума и услова за ангажовање ван радног односа, начин планирања потреба и утврђивања висине накнаде, континуитет и транспарентност поступка ангажовања и друго), наведено представља ризик који је могуће превазићи нормативним уређењем у овој области.

Ревизија сврсисходности пословања значи испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава, ради стицања довољног, адекватног и поузданог доказа за извештавање да ли су средства од стране субјекта ревизије употребљена у складу са начелима економије, ефикасности и ефикасности, као и у складу са планираним циљевима.²²

Ревизија правилности и сврсисходности расхода за запослене и ангажовања ван радног односа треба да утврди да ли су расходи за запослене извршени у складу са прописима, као и да ли су ангажовања ван радног извршена у складу са прописима и начелом ефикасности. На овај начин биће сагледани укупно извршени расходи у овој области и дате препоруке које ће допринети економичнијем и ефикаснијем ангажовању јавних средстава.

¹⁹ "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.

²⁰ „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

²¹ Чл. 197 – 202.

²² Члан 2 тачка 4) Закона о Државној ревизорској институцији.



2. Законодавни и институционални оквир

Законом о платама у државним органима и јавним службама уређује се начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених, у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање.²³

Истим законом прописано је да се плате запослених у јавним службама, које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање утврђују на основу: 1) основице за обрачун плата; 2) коефицијента; 3) додатка на плату; 4) обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом; 5) део плате по основу радног учинка.²⁴

Основицу за обрачун и исплату плата утврђује Влада, доношењем Закључка, који садржи нето износ основица и период почетка примене.²⁵

Табела бр. 1: Основице за обрачун и исплату плата у 2021, 2022. и 2023. години

Нето основица за обрачун и исплату плата				
Запослени	2021	2022	2023	
Доктори медицине, доктора стоматологије/доктора денталне медицине, магистра фармације и магистра фармације – медицинског биохемичара	3.937,38	4.252,37	4.783,92	
За медицинску сестру и здравственог техничара	4.191,19	4.526,49	5.092,30	5.372,38
За остале запослене (немедицинско особље)	3.760,35	4.061,18	4.568,83	
Закључак Владе	Број:121-10895/2020 од 24.12.2020.	Број:121-1240/2021-1 од 29.12.2021.	Број:121-11120/2022 од 29.12.2022.	Број:121-8545/2023 од 18.09.2023.
Период примене	децембар 2020.г.	јануар 2022.г.	јануар 2023.г.	септембар 2023.г.

²⁶Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама утврђени су коефицијенти за обрачун и исплату плата (у даљем тексту: Уредба о коефицијентима) запослених у јавним службама, које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање.²⁷

Уредба о коефицијентима прописује коефицијенте и увећања коефицијената, по основу руковођења, на основу стручно признатих и научних звања и друго.²⁸

Одредбом члана 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама, прописано је да коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему, да коефицијент садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора.²⁹

²³ Члан 1, став 1, тачка 4).

²⁴ Члан 2 ст. 1 и 2.

²⁵ Закон о платама у државним органима и јавним службама, члан 3.

²⁶ Влада Републике Србије доноси Уредбу о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, на основу члана 8 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

²⁷ „Службени гласник РС”, бр. 44/01, 15/02 – др. уредба*, 30/02, 32/02 – испр., 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/11, 65/11, 100/11, 11/12, 124/12, 8/13, 4/14, 58/14, 113/17 – др. закон и 95/18 – др. закон, 86/19 – др. закон, 157/20 – др. закон, 19/21, 48/21, 123/21 – др. закон, 73/23, 83/23 и 119/23.

²⁸ Чл. 2 тачка 13 и 3 став 1 тачка 11.

²⁹ РП_Законодавни и институционални оквир.



Извештај – Дом здравља Кањижа

Законом о платама у државним органима и јавним службама и Посебним колективним уговором, прописано је да запослени има право на додатак на плату, то:³⁰

Табела бр. 2: Преглед прописаних додатака на плату

Назив додатка	Висина додатка
рад на дан празника који је нерадни дан	110% основне плате
рад ноћу	26% основне плате
рад недељом	20% основне плате
прековремени рад здравствених радника (дежурство и рад по позиву)	26% основне плате
прековремени рад немедицинских радника и здравствених сарадника	26% основне плате
минули рад за време проведено на раду за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца	0,4% од основице
за сваки сат проведен у приправности	10% вредности радног сата основне плате
Основну плату за утврђивање додатка на плату чини основна плата увећана за радни учинак.	

Ако се истовремено стекну услови за увећање плате по више основа, плата се увећава процентом добијеним сабирањем процената увећања по свим основама.

Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање уређују се доприноси за обавезно социјално осигурање, обвезници доприноса, основице доприноса, стопе доприноса по којима се обрачунавају и плаћају доприноси, начин обрачунавања и плаћања доприноса и друго.³¹

Уредбом 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, 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%.³²

Одредбама члана 4а ст. 1–3 Закона о платама у државним органима и јавним службама, прописано је да се део плате по основу радног учинка одређује процентуалним увећањем основне плате, да процентуално увећање основне плате изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица, као и других критеријума и мерила, као и да се радни учинак утврђује 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.³³

Одредбама члана 95 Посебног колективног уговора и члана 4 Уредбе о корективном коефицијенту, прописано је да основица за утврђивање додатака на плату чини основна плата увећана за радни учинак, у складу са законом.

У наставку је приказана процедура, којом су дефинисани поступци и надлежности запослених у процесу обрачуна и исплате плата, додатака и накнада:

³⁰ „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

³¹ „Службени гласник РС“, број бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12 – усклађени дин. изн., 8/13 – усклађени дин. изн., 47/13, 108/13, 6/14 – усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 – др. закон, 5/15 – усклађени дин. изн., 112/15, 5/16 – усклађени дин. изн., 7/17 – усклађени дин. изн., 113/17, 7/18 – усклађени дин. изн., 95/18, 4/19 – усклађени дин. изн., 86/19, 5/20 – усклађени дин. изн., 153/20, 6/21 – усклађени дин. изн., 44/21, 118/21, 10/22 – усклађени дин. изн., 138/22, 6/23 – усклађени дин. изн., 92/23 и 6/24 – усклађени дин. изн.

³² 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.

³³ РП_Законодавни и институционални оквир.



Табела бр. 3: Мапа пословног процеса – Процедуре обрачуна и исплате плата

Пословни процес – Обрачун и исплата плата, додатака и накнада	Циљ пословног процеса	✓ Тачан и благовремен обрачун и исплата плата, додатака и накнада запосленима.
	Обрачун плата	✓ Евиденција присутности на послу; ✓ Пријем решења, уговора о раду и друге документације која се односи на запослене; ✓ Пријем листа са евиденцијом рада, сатима прековременог рада, решењима за стимулацију, дознака и остале документације; ✓ Шифрирање евиденције; ✓ Унос података у програмску евиденцију за обрачун зарада;
	Контрола обрачуна плата	✓ Контрола унетих података; ✓ Обрачун и контрола обрачуна плата; ✓ Потписивање обрачуна плата;
	Исплата плата	✓ Требовање средстава за исплату плата од РФЗО; ✓ Електронска достава пореске пријаве; ✓ Исплата плата; ✓ Штампанье и достављање обрачуна запосленима;
	Контрола исплаћених средстава	✓ Штампанье и достављање збирних извештаја на књижење; ✓ Контрола исплаћених средстава; ✓ Достављање података о исплаћеним платама Трезору;
Надлежности и одговорности учесника пословног процеса	✓ Директор; ✓ Помоћник директора за економско – финансијске послове; ✓ Шеф рачуноводства; ✓ Референт за обрачун плата; ✓ Одговорна лица за евиденцију присутности (главна сестра, начелници служби).	

У току поступка ревизије, у оквиру ревидираног узорка, извршили смо увид у начин и поступак обрачуна плата, додатака на плату и накнада плате у Дому здравља Кањижа, за период 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године.

Законом о платама у државним органима и јавним службама прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом, да изузетно за запослене у здравственим установама, које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, као и да се елементи за обрачун и исплату увећаних плата утврђују општим актом послодавца.³⁴

Законом о јавним службама³⁵, прописано је да се јавном службом сматрају установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација, као и да се ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом у области здравствене заштите оснивају установе.

³⁴ Члан 12.

³⁵ „Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/05 - др. закон, 81/05 - испр. др. закона, 83/05 - испр. др. закона и 83/14 - др. закон.



³⁶Законом о запосленима у јавним службама уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа запослених, односно права и обавезе по основу рада у јавним службама, које је основала Република Србија, аутономна покрајина, општина, град или градска општина, у складу са законом којим се уређује оснивање и рад јавних служби.³⁷

Законом о изменама Закона о запосленима у јавним службама³⁸ одложена је примена свих одредби овог закона до 1. јануара 2025. године, изузев одредби које се примењују од дана ступања на снагу, а односе се на: правилник о организацији и систематизацији послова, начела за израду и доносиоца наведеног правилника, рок за доношење подзаконских аката и примену важећих општих аката послодавца.³⁹

На основу ових одредби здравствене установе су биле дужне да:⁴⁰

- ✓ донесу Правилник о организацији и систематизацији послова усклађен са одредбама закона којим се уређује систем плата у јавном сектору, у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона;
- ✓ у року од 30 дана од дана ступања на снагу Правилника о организацији и систематизацији послова, донесу решења којима се утврђују називи радних места чије послове запослени обављају, у складу са називима из Правилника о организацији и систематизацији послова⁴¹;
- ✓ пријаве податак о радним местима из наведеног решења у Регистар запослених, изабраних, именованих и постављених лица у јавном сектору у року од 30 дана од дана њиховог доношења.

Законом о систему плата запослених у јавном сектору⁴² уређује се систем плата, који обухвата и јавне службе које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно из доприноса за обавезно социјално осигурање и организације обавезног социјалног осигурања. Наведеним законом уређују се: елементи плате, право на накнаду плате, накнаду трошкова и друга примања и буџетско ограничење.

Законом о изменама Закона о систему плата запослених у јавном сектору⁴³, одложена је примена свих одредби овог закона до 1. јануара 2025. године, изузев одредби које се примењују од дана ступања на снагу, а односе се на: каталог радних места, односно звања, положаја и функција у јавном сектору, рок за доношење подзаконских аката, обавеза усклађивања коефицијената у прописима којима се уређује висина плате са овим законом и усаглашавање посебних закона.⁴⁴

На основу одредбе члана 10 став 7 Закона о систему плата запослених у јавном сектору, Влада Републике Србије донела је Уредбу о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору.⁴⁵

Посебним колективним уговором прописан је начин заснивања радног односа, који се између осталог спроводи расписивањем јавног огласа и спровођењем конкурса. Поступак спровођења конкурса покреће послодавац доношењем одлуке о потреби заснивања радног

³⁶ „Службени гласник РС“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

³⁷ Члан 1 став 1.

³⁸ „Службени гласник РС“, број 123/21, на снази од 16. децембра 2021. године.

³⁹ Одредбе чл. 30, 31, 32, члана 157 ст. 1 и 3 и члана 159, примењују се од дана ступања на снагу и одредбе чл. 93-96, чл. 98 и 101, члана 117 ст. 1-7, чл. 124, 133, 142 и члана 145 став 1 тачка 2), примењују се од 1. 1. 2026. године.

⁴⁰ Члана 159 ст. 1 – 3 Закона о запосленима у јавним службама.

⁴¹ Овим решењима мењају се по сили закона одредбе уговора о раду које се односе на називе послова које запослени обављају.

⁴² „Службени гласник РС“, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

⁴³ „Службени гласник РС“, број 123/21 (на снази од 16. децембра 2021. године).

⁴⁴ Члан 10 и чл. 37-39.

⁴⁵ „Службени гласник РС“, бр. 81/17, 6/18 и 43/18, у примени од 8. септембра 2017. године.



односа, која је у складу са кадровским планом здравствене установе, а спроводи се расписивањем јавног огласа.⁴⁶

Одредбама Закона о буџетском систему прописани су услови и ограничења за ново запошљавање и додатно радно ангажовање, код корисника јавних средстава, које се односи на период 1. 1. 2021 – 31. 12. 2026. године.⁴⁷

Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава уређује поступак прибављања сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање утврђено чланом 27к Закона о буџетском систему.⁴⁸

Закон о здравственој заштити, који уређује систем здравствене заштите у Републици Србији, прописује: прековремени и допунски рад у здравственој установи, органе здравствене установе у јавној својини, стицање и располагање средствима здравствених установа, кадровски план, приправнички стаж, стручни испит и стручно усавршавање здравствених радника и сарадника.

Одредбом Закона о раду⁴⁹ прописано је да се овај закон примењују и на запослене у јавним службама, ако законом није друкчије одређено.

Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем⁵⁰ прописане су економске класификације за текуће буџетске расходе (класа 4). Расходи за запослене (категорија 41) садржи следеће групе, које указују на природу (намену) расхода за коју су извршени: 1) 411000 – Плате, додаци и накнаде запослених (зараде); 2) 412000 – Социјални доприноси на терет послодавца; 3) 413000 – Накнаде у натури; 4) 414000 – Социјална давања запосленима; 5) 415000 – Накнаде трошкова за запослене; 6) 416000 – Награде запосленима и остали посебни расходи.

За разлику од расхода за запослене у здравственим установама у јавној својини, област која је у целости уређена материјалноправним прописима, расходи за ангажоване ван радног односа представљају област, која у великој мери представља правну празнину. Прописи Републике Србије уређују форме и облике ангажовања ван радног односа, али обрачун накнаде и начин исплате лицима ангажованим ван радног односа нису уређени ниједним законским или подзаконским прописом.

Постојање правне празнине у смислу услова ангажовања и обрачуна накнаде по уговорима ван радног односа имаће утицај на доношење налаза и закључака који се односе на економично и ефикасно планирање и извршење расхода за лица ангажована ван радног односа.⁵¹

С обзиром да се први пут спроводи ревизија правилности и сврсисходности пословања, која за предмет има ову тему, налази који ће бити донети у поступку ревизије указаће на поступање субјеката ревизије у овој области. Очекујемо и да ће упоредни налази, код одређеног броја домова здравља (12) бити значајни да се сагледа начин, услови и основ ангажовања, као и висини расхода који се на годишњем нивоу издвајају за ове расходе, у циљу утврђивања да ли су средства употребљена у складу са начелима економичности, ефикасности и ефективности, као и у складу са планираним циљевима.

⁴⁶ Чл. 7-9.

⁴⁷ Члан 27к.

⁴⁸ Влада Републике Србије донела је Одлуку о образовању Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава („Службени гласник Републике Србије, бр. 113/13, 23/17, 25/18 и 9/21) – која је у примени од 21. децембра 2013. године.

⁴⁹ "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).

⁵⁰ „Службени гласник РС", бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 20/18, 36/18, 93/18, 104/18, 14/19, 33/19, 68/19, 84/19, 151/20, 19/21, 66/21, 130/21, 144/22, 26/23, 83/23 и 118/23.

⁵¹ РП_Законодавни и институционални оквир.



Здравствене установе примарног нивоа здравствене заштите – домови здравља

Здравствене установе се оснивају и обављају здравствену делатност у складу са Законом о здравственој заштити⁵² и Уредбом о Плану мреже здравствених установа⁵³.

Здравствена делатност обавља се на примарном, секундарном и терцијарном нивоу здравствене заштите.⁵⁴

Слика бр. 1: Здравствене установе у Републици Србији

Здравствене установе примарног нивоа здравствене заштите	<ul style="list-style-type: none">• Дом здравља• Завод• Здравствена установа поликлиника• Апотекарска установа
Здравствене установе секундарног нивоа здравствене заштите	<ul style="list-style-type: none">• Здравствени центар• Општа болница• Специјална болница
Здравствене установе терцијарног нивоа здравствене заштите	<ul style="list-style-type: none">• Институт• Клиника• Клиничко болнички центар• Универзитетски клинички центар

Уредбом о Плану мреже здравствених установа (у даљем тексту: Уредба о Плану мреже) утврђује се План мреже здравствених установа – број, структура, капацитети и просторни распоред здравствених установа у јавној својини и њихових организационих јединица по нивоима здравствене заштите, организација пружања хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију система здравствене заштите у Републици Србији.⁵⁵

Као здравствена установа примарног нивоа здравствене заштите, дом здравља се издваја као најзначајнији и 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. Дом здравља мора обезбедити здравствену заштиту из области денталне медицине, лабораторијску и другу дијагностику, самостално или преко друге здравствене установе, односно приватне праксе, у складу са законом и Планом мреже.⁵⁶

Дом здравља у јавној својини оснива Република Србија, а на територији аутономне покрајине – аутономна покрајина, у складу са законом и Планом мреже.⁵⁷

Дом здравља у јавној својини оснива се за територију једне општине (са најмање 10.000 становника), две или више општина, односно града, у складу са Планом мреже здравствених установа.⁵⁸

⁵² „Службени гласник РС“, број 25/19.

⁵³ „Службени гласник РС“, бр. 5/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21 и 95/21.

⁵⁴ Закон о здравственој заштити – члан 61.

⁵⁵ Уредба о Плану мреже здравствених установа – члан 1 став 1.

⁵⁶ Закон о здравственој заштити – члан 75.

⁵⁷ Закон о здравственој заштити – члан 74.

⁵⁸ Уредба о Плану мреже здравствених установа, члан 5.



Извештај – Дом здравља Кањижа

Планом мреже здравствених установа којим је утврђен територијални распоред здравствених установа у Републици Србији утврђена су 142 дома здравља, која су распоређена на 24 управна округа и Град Београд.⁵⁹

Планом мреже здравствених установа утврђено је и осам здравствених центара, који у свом саставу имају организационе јединице које обављају делатност дома здравља и опште болнице.⁶⁰ У оквиру ових здравствених установа утврђено је још 17 домова здравља, који не функционишу као самосталне јавне службе.⁶¹

Укупан број корисника (осигураних лица и осигураника) за које домови здравља обезбеђују здравствену заштиту износио је приближно 6,5 милиона корисника у периоду 2021–2022. године.⁶²

Како се предмет ревизије односи на правилност и ефикасност пословања у здравственим установама, било је потребно дефинисати категорију и број здравствених установа, које ће у току израде Плана рада и кроз примену релевантних критеријума за избор субјеката ревизије бити предложене за субјекте ревизије у фази спровођења ревизије.

Како би имали уједначен приступ у ревидирању ове области одабрали смо исту категорију субјеката ревизије, односно домове здравља, који обављају здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите и којима је основна делатност превентивна здравствена заштита за све категорије становника.

У Републици Србији домови здравља територијално су распоређени на следећи начин:⁶³

Дијаграм број 1: Домови здравља у Републици Србији



Од укупног броја домова здравља око 43% распоређено је на подручју Аутономне Покрајине Војводине и Града Београда, односно 57% на подручју Западне и Југоисточне Србије.

Предлог за избор субјеката ревизије је извршен на основу критеријума за избор субјеката ревизије, који су утврђени на основу обрађених података о расходима за запослене и лицима ангажованим ван радног односа, који су прикупљени и обрађени путем упитника.

⁵⁹ Податак је дат без обухвата домова здравља на територији АП Косова и Метохије којих има четири који су утврђени Планом мреже здравствених установа.

⁶⁰ Здравствена установа секундарног нивоа здравствене заштите.

⁶¹ Здравствени центар Аранђеловац, Кладово, Неготин, Зајечар, Књажевац, Врање, Сурдулица и Ужице (у свом саставу има десет домова здравља).

⁶² Податак о броју корисника добијен на основу обрађених података које су доставили домови здравља.

⁶³ Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе у Републици Србији за 2014. годину.



3. Опште информације о субјекту ревизије

Дом здравља Кањижа корисник је средстава Републичког фонда за здравствено осигурање и делатност на примарном нивоу здравствене заштите обавља у оквиру Севернобанатског управног округа. Како здравствену установу у јавној својини на територији аутономне покрајине оснива аутономна покрајина⁶⁴, Покрајинска влада донела је Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља Кањижа⁶⁵.

Управни одбор Дома здравља донео је Статут Дома здравља Кањижа (у даљем тексту: Статут), којим су уређени: делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, услови за именовање и разрешење директора, као и друга питања од значаја за рад и пословање Дома здравља, у складу са Законом.⁶⁶

Број корисника (осигураних лица и осигураника) за које Дом здравља обезбеђује здравствену заштиту износио је приближно 14.026 корисника у 2021. години, односно 10.742 корисника у 2022. години.⁶⁷

Дом здравља је, у свом саставу, образовао две здравствене станице и осам амбуланти.

Укупан број запослених у Дому здравља био је 131 лица, на дан 31. децембар 2021. године, 127 лица, на дан 31. децембар 2022. године и 125 запослених на дан 31.12.2023. године.⁶⁸

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља Кањижа утврђено је да се од дана преузимања оснивачких права, средства за финансирање Дома здравља, за намене утврђене Законом, обезбеђују из буџета Аутономне Покрајине Војводине, доприноса за обавезно социјално осигурање, као и из других извора у складу са Законом.

Законом о здравственој заштити⁶⁹ и Статутом⁷⁰ прописано је да здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из јавних прихода и то: доприноса за обавезно социјално осигурање закључивањем уговора са организацијом обавезног здравственог осигурања, буџета Републике Србије, односно оснивача и прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, као и да здравствена установа у јавној својини може да стиче средства за рад и од донација донатора из Републике Србије и иностранства, легата и завештања, као и других извора, у складу са законом.

У периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године, Дом здравља је остварио приходе и примања:⁷¹

Табела бр. 4: Укупно остварени приходи и примања у периоду 2021–2023. године

Врста прихода	2021	2022	2023
из трансфера од Републичког фонда за здравствено осигурање за пружене услуге из обавезног здравственог осигурања	246.509	268.022	296.706
по основу пружених услуга ван обавезног здравственог осигурања, прихода од имовине, донација и помоћи и примања од продаје нефинансијске имовине	734	5.338	310
из буџета Аутономне Покрајине Војводине	12	3.917	6.921
из буџета Општине	16.260	25.355	24.370
из буџета Републике Србије	547	294	-
из осталих извора	11.734	10.720	12.537
Укупно:	275.796	313.646	340.844

⁶⁴ Закон о здравственој заштити, члан 74.

⁶⁵ 127 Број: 022-827/2019-10 од 18. децембра 2019. године.

⁶⁶ Сагласност оснивача на Статут, бр: 02-44/2007-I од 18.09.2007. године и 022-726/2022 од 01.02.2023. године.

⁶⁷ Податке о броју корисника доставио Дом здравља.

⁶⁸ Завршни рачун Дома здравља Кањижа за период 1.1-31.12.2021.г.; 1.1-31.12.2022. г. и 1.1-31.12.2023. г.

⁶⁹ Члан 144 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.

⁷⁰ Чланом 44 Статута Дома здравља Кањижа.

⁷¹ Подаци о оствареним приходима и примањима су узети из Извештаја о извршењу буџета за период 1.1-31.12.2021.г.; 1.1-31.12.2022. г. и 1.1-31.12.2023. г.



4. Организација послова у Дому здравља Кањижа

Одредбама члана 1 став 2 Закона о раду прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду.⁷²

Одредбама члана 3 ст. 1 и 2 наведеног закона прописано је да се колективним уговором код послодавца уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, као и међусобни односи учесника колективног уговора, као и ситуације у којима се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују правилником о раду, односно уговором о раду.

Дом здравља донео је Колективни уговор код Дома здравља Кањижа⁷³, којим је, у складу са Законом о раду и Посебним колективним уговором, уредио права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада, међусобне односе учесника уговора и друга питања од значаја за запослене и послодавца.

Дом здравља је у периоду 2021–2023. године примењивао и следећа интерна акта у области обрачуна и исплате расхода за запослене и ангазоване ван радног односа:

- 1) Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Дома здравља Кањижа (у даљем тексту: Правилник о систематизацији);⁷⁴
- 2) Правилник о организацији буџетског рачуноводства и рачуноводственим политикама;⁷⁵
- 3) Правилник о поступцима финансијског управљања и контроле.⁷⁶

Правилником о систематизацији, утврђени су: 1) унутрашња организација рада установе (врста, број и делокруг рада организационих јединица); 2) систематизација радних места у установи (радна места, послови и опис послова који се обављају; 3) провера радних способности за обављање послова радног места и пробни рад; 4) посебни услови које мора испуњавати радник да би засновао радни однос у установи).

Организација рада, континуитет и ефикасност пословања обезбеђени су кроз осам Служби: 1) општа медицина са медицином рада; 2) здравствена заштита жена, школске и предшколске деце; 3) хитна помоћ; 4) радиолошка и биохемијско-лабораторијска дијагностика; 5) стоматолошка здравствена заштита; 6) апотека; 7) специјалистичко-консултативна делатност; 8) општи, правни, економско-финансијски, технички и други слични послови.

На овакав начин утврђена организација рада обезбеђује пружање здравствене заштите у оквиру делатности која је утврђена Статутом, у складу са законом и ⁷⁷Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору.

У оквиру Службе за опште, правне, економско-финансијске, техничке и друге сличне послове, систематизована су следећа радна места, са укупно десет извршилаца:

- 1) Руководилац финансијско-рачуноводствених послова (начелник службе);
- 2) Шеф рачуноводства;
- 3) Самостални финансијско-рачуноводствени сарадник (књиговођа и обрачун пореза);
- 4) Ликвидатор;

⁷² „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.

⁷³ Од 04. јуна 2021. године.

⁷⁴ Од 06.11.2023. године и 15.11.2023. године. Управни одбор је дао сагласности на Правилник о систематизацији.

⁷⁵ Од 18.06.2017. године.

⁷⁶ Од 22.03.2018. године.

⁷⁷ „Службени гласник РС“, бр. 81/17, 6/18 и 43/18.



- 5) Референт за финансијско-рачуноводствене послове (обрачун личног дохотка и благајник);
- 6) Референт за финансијско-рачуноводствене послове (главни фактуриста);
- 7) Руководилац правних, кадровских и административних послова;
- 8) Самостални правни сарадник;
- 9) Технички секретар;
- 10) Администратор базе података – информатичар.

Према одредбама Правилника о систематизацији надлежности и одговорности запослених одређене су тако да су непосредни извршиоци одговорни за евиденције, њихову проверу, унос и обраду достављених података, на основу којих се врши обрачун расхода за запослене и ангажована лица, а одговорност руководиоца треба да обезбеди благовремен и тачан обрачун и исплату плата, додатака и накнада запосленима и ангажованим лицима.

Главна сестра Дома здравља у сарадњи са осталим руководиоцима организационих јединица (начелник и шефом службе), води евиденцију о радном времену и одсуствовању запослених с посла и попуњава радне листе за обрачун плата. Попуњене и потписане листе о евиденцији присутности на раду, заједно са евиденцијом прековременог рада и другом документацијом неопходном за обрачун плата, доставља се служби за обрачун.

За послове обрачуна и исплате плата, накнада и других личних примања, предвиђена су два извршиоца: 1) самостални финансијско-рачуноводствени сарадник, са следећим описом послова: обрачун и исплата плата, накнада и других личних примања, припадајућих пореза и доприноса; припрема и обрада документације за пословне промене исказане на изводима рачуна; књижење свих пословних промена у главној књизи на основу добијених књижних налога од стране шефа контног плана и 2) референт за финансијско-рачуноводствене послове, са следећим описом послова: обрачун личног дохотка и свих накнада и личних примања радника и сарадника; усаглашавање са главном књигом свих конта за обрачун зарада, накнада зарада и других примања; вођење благајне и евиденције зарада; обрачун боловања.

За контролу и координацију рада сектора за рачуноводство и књиговодство, непосредно је одговоран запослени на радном месту дипломираног економисте за финансијске и рачуноводствене послове – шеф рачуноводства и књиговодства, са следећим описом послова: организује и контролише циркулацију новчане документације у складу са законом; организује, пружа помоћ и одговара заједно са радницима који припадају служби.

Према одредбама Правилника о систематизацији, за контролу и координацију рада Службе за опште, правне, економско-финансијске, техничке и друге сличне послове непосредно је одговоран руководиоца финансијско-рачуноводствених послова – начелник службе, са следећим описом послова: праћење правних прописа и контрола спровођења законитости наменског и економичног трошења средстава; организација рада рачуноводствено-финансијске службе; контрола и одобрење свих исплата и уплата (вирмански налози, одобрења плаћања и др.); фактурисање средстава по Уговору са РФЗО и осталим органима; надзор над правилним радом благајне, обрачуна личних доходака у складу са законом, општим и појединачним актима; остали финансијски послови у складу са законом и одговорност за правилан рад целокупне финансијске службе.

У наставку дат је приказ учесника и активности у процесу обрачуна и исплате расхода за запослене, са утврђеним надлежностима и одговорностима у том процесу.



Извештај – Дом здравља Кањижа

Табела бр. 5: Учесници у процесу, њихове надлежности и одговорности

Надлежности и одговорности учесника у процесу обрачуна и исплате расхода за запослене					
активности/учесници	Директор	Помоћник директора за економско-финансијско пословање	Руководилац финансијско-рачуноводствених послова – Начелник службе	Дипломирани економиста за економско-финансијске послове – Шеф рачуноводства	Одговорна лица за евидентирање присутности
Евиденције присутности					<i>одговорни</i>
Шифрирање, унос података за обрачун плата, обрачун		<i>информисан</i>	<i>информисан</i>	<i>одговоран</i>	
Контрола обрачуна		<i>одговоран</i>	<i>одговоран</i>	<i>одговоран</i>	
Потписивање обрачуна и требовање средстава	<i>одговоран</i>	<i>одговоран</i>	<i>одговоран</i>	<i>учествује</i>	
Исплата плата		<i>одговоран</i>	<i>одговоран</i>	<i>одговоран</i>	
Књижење обрачуна плате		<i>информисан</i>	<i>информисан</i>	<i>одговоран</i>	
Контрола након исплате		<i>одговоран</i>	<i>одговоран</i>	<i>одговоран</i>	
Достављање извештаја		<i>информисан</i>	<i>информисан</i>	<i>одговоран</i>	

У поступку ревизије извршен је увид у интерна акта којима је Дома здравља уредио надлежности и одговорности запослених, као и начин утврђивања, елементе за обрачун и исплату расхода за запослене и накнаде трошкова запосленима, као и процедуре које Дом здравља спроводи у поступцима обрачуна и исплате расхода за запослене и ангажованим лицима ван радног односа.

5. Опште информације о расходима за запослене и ангажовању ван радног односа за период 2021–2023. године

Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа планирани су финансијским планом Дома здравља, за сваку годину. Финансијски план и све измене и допуне финансијског плана потписао је директор установе и усвојени су од стране Управног одбора установе.⁷⁸

Табела бр. 6: Износ планираних средстава за расходе за запослене

Расходи за запослене (категирија 41)			
План/период	2021	2022	2023
Финансијски план	209.649	244.159	266.201
Ребаланс 1	227.043	244.159	266.201
Ребаланс 2	-	246.559	275.256

Планиран износ средстава за расходе за запослене, у току посматарног периода, имао је тренд раста, па је планиран обим средстава у 2022. години за 16,5% већи у односу на 2021. годину, да би након ребаланса проценат увећања износио 8,6%. У 2023. години планиран обим средстава је већи за 9% у односу на 2022. годину, односно 11,6% након ребаланса. На раст ових расхода, у посматраном периоду, утицало је повећања основице за обрачун и исплату плата, повећање броја запослених, исплате осталих облика дохотка (прековремени рад) и друго.

У наставку ће бити приказан преглед планираних и извршених расхода за запослене и расхода за лица ангажована ван радног односа, као и њихово учешће у укупно извршеним расходима и издацима установе.

⁷⁸ Бр: Р-5/2021 од 01. марта 2021. године; Р-5/2022 од 08. фебруара 2022. године; Р-5/2023 од 14. фебруара 2023.г.



Извештај – Дом здравља Кањижа

Табела бр. 7: Опити подаци за период 2021–2023. године

у хиљадама динара

рб	Расходи за запослене (41)	2021. година	2022. година	2023. година
1	Финансијски план	један ребаланс	два ребаланса	два ребаланса
2	Планирани расходи за запослене	227.043	248. 575	275.256
3	⁷⁹ Извршени расходи за запослене	227.043	248.575	274.002
4	% извршења	100%	100%	99,5%
5	Из средстава РФЗО	205.762	220.731	248.169
6	Из средстава општине	11.744	18.244	15.491
7	Из других извора	9.537	9.600	10.342
8	Број запослених	131	127	125
9	Планирани расходи за ангажована лица	1.897	1.900	3.856
10	Извршени расходи за ангажована лица	1.859	1.875	3.642
11	% извршења	98%	98,7%	95%
12	Укупно (3+10)	228.902	250.450	277.644
13	Укупни расходи и издаци	275.969	309.127	344.817
14	% учешћа (12/13)	83%	81%	80,5%

На основу презентованих података може се закључити да је проценат извршења планираних расхода за запослене, у посматраном периоду, висок и креће се од 99,5% до 100%.

⁸⁰Као пружалац здравствених услуга из Плана мреже здравствених установа, расходи за запослене су у највећем обиму финансирани на основу ⁸¹Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања, који је закључен са филијалом Републичког фонда за здравствено осигурање. Из овог извора на расходе за запослене односи се од 89% до 91% извршења, односно од 5% до 7% расхода за запослене финансирано је из средстава општине и око 4% из сопствених прихода.

Расходи за лица која су била ангажована по основу уговора о делу и уговора о допунском раду, такође су расли за око 196%, у периоду 2021–2023. године. Извршење расхода се око 2/3 односи на уговоре о допунском раду и око 1/3 на уговоре о делу, а у највећем обиму финансирани из сопствених средстава.

Посматрано у укупном износу, учешће расхода за запослене и расхода по основу уговора о ангажовању ван радног односа, у укупним расходима и издацима установе, износи око 4/5 укупних расхода, односно од 81% до 83%, у периоду 2021–2023. године.

Како би постигли циљ ревизије, обухваћена је целокупна категорија 41 – расходи за запослене (плате, социјални доприноси, накнада плате, накнаде трошкова запосленима, социјална давања и награде запосленима) и сагледана у односу на постављене критеријуме и утврђене ризике. Такође, обухваћени су сви закључени уговори ван радног односа, појединачно по облицима ангажовања и сагледани кроз утврђене критеријуме и препознате ризике.

Најзначајнији ризици који су утврђени у овој области су: неефикасан систем финансијског управљања и контроле; неусклађеност броја запослених са Кадровским планом; поступци новог запошљавање у супротности са прописима; неажурне и нетачне евиденције; елементи за обрачун плате нису у складу са прописима; обрачун накнада и других примања запосленима у супротности са прописима; сопствени приходи нису транспарентно трошени; број ангажованих лица ван радног односа је већи од прописаног; основ за ангажовање није у

⁷⁹ Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2021. године; Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2022. године; и Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2023. године.

⁸⁰ Правилник о уговарању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања са даваоцима здравствених услуга за 2021, 2022 и 2023. годину.

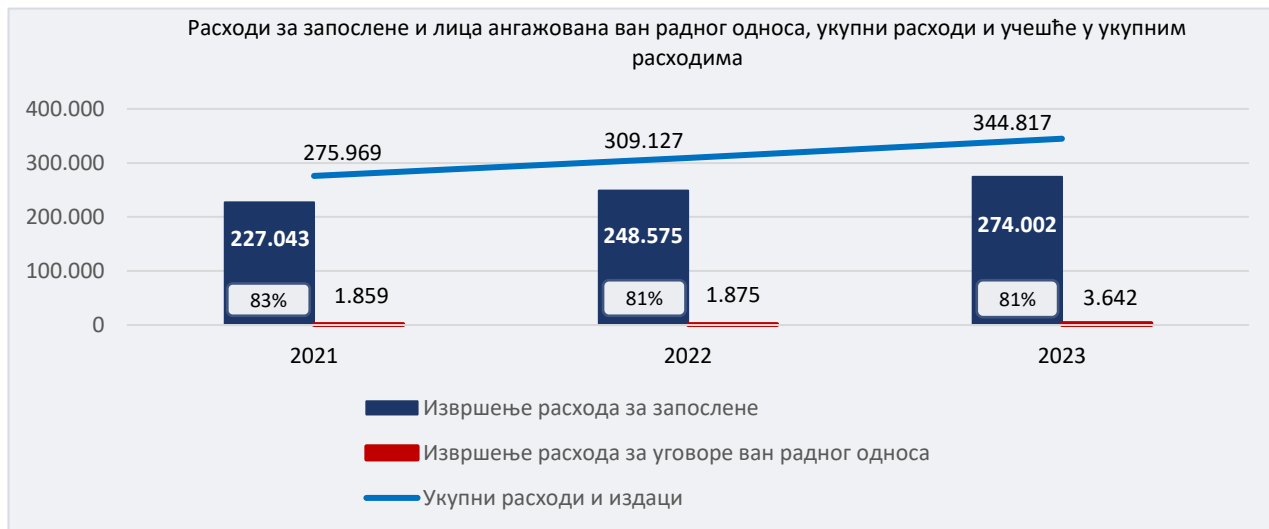
⁸¹ Бр. 108/21 од 25. јануар 2021, са два анекса; 83/22 од 26. јануара 2022. године, са четири анекса; и 81/23 од 26. јануар 2023. године, са три анекса.



складу са прописима; неажурне евиденције о ангажованим лица ван радног односа; обрачун накнаде није транспарентан и други ризици који су утврђени за наведене области расхода.

У наставку ће бити приказано укупно извршење расхода за запослене и ангажована лица и њихово учешће у укупним расходима и издацима установе, у периоду 2021–2023. године:

Графикон бр. 4: Кретање расхода за запослене и ангажована лица у хиљадама динара



У поступку спровођења ревизије, у циљу одговора на ревизијска питања, ревидирали смо расходе за запослене и уговоре о ангажовању ван радног односа у периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године, а које смо приказали у поглављу [IV Закључци](#).

Неправилности и несврсисходности које су откривене у овој области засноване су на критеријумима који произилазе из одредби Закона о платама у државним органима и јавним службама, Закона о здравственој заштити, Закона о буџетском систему, Закона о раду, Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама,⁸² 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, других подзаконских аката и општих аката субјекта ревизије.

⁸² „Службени гласник РС“, бр. 100/11, 63/12, 101/12, 46/13, 113/17 – др. закон, 21/18, 95/18 – др. закон, 10/19, 86/19 – др. закон, 13/20, 157/20 – др. закон и 123/21 – др. закон.



IV Закључци

На основу анализе документације достављене од стране субјекта ревизије, података прикупљених путем упитника и након спроведених аналитичких поступака и образложења одговорних лица субјекта ревизије, донели смо следеће закључке:

1. Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Кањижа нису, у свим областима, вршени у складу са прописима, што је утицало на неусклађеност са прописима, неоправдане трошкове јавних средстава и ефикасност пословања;
2. Ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је укупне расходе, али је допринело континуитету пружања услуга здравствене заштите.



ЗАКЉУЧАК 1: Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Кањижа нису, у свим областима, вршени у складу са прописима, што је утицало на неусклађеност са прописима, неоправдане трошкове јавних средстава и ефикасност пословања

Наш циљ био је да сагледамо све области које су од значаја за обрачун расхода за запослене, а које се односе на: кадровски капацитет субјекта ревизије; поступке новог запошљавања; испуњеност услова запослених за обављање послова на радном месту; садржину уговора о раду; начин вођења кадровских и других евиденција запослених; обрачун и исплата плата, додатака, накнада, доприноса, социјалних давања, накнада трошкова и награда запосленима и обрачун и исплату увећања плате из сопствених прихода.

Начин на који је субјект ревизије уредио и поступао у овим областима имао је утицај на правилност, али и на економичност и ефикасност обрачунатих и исплаћених расхода за запослене.

Кроз следећа питања, испитивали смо да ли су обрачун и исплата расхода за запослене вршени у складу са прописима:

- ❖ Да ли је кадровски капацитет субјекта ревизије, у погледу запослених на неодређено и дређено време, у складу са важећим Кадровским планом?
- ❖ Да ли су поступци новог запошљавања спроведени у складу са прописима?
- ❖ Да ли запослени испуњавају услове за обављање послова на радном месту предвиђене Правилником о систематизацији и другим прописима који дефинишу услове за запошљавање у здравственим установама?
- ❖ Да ли уговор о раду садржи све битне елементе предвиђене прописима?
- ❖ Да ли се уредно и ажурно воде кадровске и друге евиденције запослених?
- ❖ Да ли су обрачун и исплата плата, додатака, накнада, доприноса, социјалних давања, накнада трошкова и награда запосленима вршене у складу са прописима?
- ❖ Да ли су обрачун и исплата увећања плате из сопствених прихода вршени у складу са прописима?

На основу спроведене ревизије изворне документације субјекта ревизије, извршених анализа, достављених изјашњења, рада на терену и комуникације са субјектом ревизије, донели смо закључак, који је заснован на следећим налазима.



Налаз 1.1: Кадровски капацитет Дома здравља, у погледу укупног броја запослених, био је у складу са важећим Кадровским планом



Каталогом радних места, утврђен је попис радних места са описом и захтеви за њихово обављање у јавним службама. Кадровским планом за Дом здравља Кањижа, утврђен је укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања, као и укупан број запослених на неодређено и одређено време. Број и структура радних места, који су утврђени Правилником о систематизацији, морају бити у складу са бројем и структуром који су прописани Кадровским планом. Дом здравља је обезбедио да укупан број запослених, на неодређено и одређено време, буде усаглашен са важећим Кадровским планом, у посматраном периоду.

Законом о здравственој заштити прописано је да министар доноси кадровски план за запослене у здравственим установама у јавној својини (републички кадровски план), кога чини укупан број запослених обухваћен појединачним кадровским плановима здравствених установа у јавној својини (кадровски план здравствене установе). Овако утврђен Кадровски план представља максималан број запослених у свакој појединачној здравственој установи (на неодређено и одређено време), у одговарајућој буџетској години.⁸³

Кадровски план садржи податке о укупном броју и структури запослених у здравственој установи, а израђује се на основу базе података о укупној кадровској обезбеђености здравствених установа у јавној својини, коју води и ажурира завод за јавно здравље основан за територију Републике Србије. Ова база обухвата податке о броју и структури запослених у здравственој установи (по организационим јединицама, начину финансирања плата запослених, на неодређено и одређено радно време, са пуним и непуним радним временом и друге податке), анализу кадровске обезбеђености и предлог мера за унапређивање кадровске обезбеђености здравствених установа.

На основу захтева здравствене установе министар може да измени, односно усклади укупан број запослених у кадровском плану у току једне буџетске године, ради обезбеђивања здравствене заштите, у складу са законом.⁸⁴

Кадровски план, као и његове измене и допуне, мора бити усклађен са финансијским средствима организације обавезног здравственог осигурања, односно здравствене установе, односно буџета оснивача, за буџетску годину за коју се доноси, о чему се доказ доставља Министарству.⁸⁵

Министарство је дужно да кадровске планове, као и њихове измене и допуне, достави организацији обавезног здравственог осигурања, здравственој установи, као и министарству надлежном за послове финансија, у року од пет радних дана од дана доношења.

Број запослених у здравственој установи у јавној својини не сме бити већи од броја утврђеног кадровским планом и забрањен је пријем у радни однос изнад броја запослених утврђених кадровским планом.⁸⁶

Директор здравствене установе доставља надзорном одбору здравствене установе, надлежном заводу за јавно здравље и организацији обавезног здравственог осигурања, шестомесечни извештај о стању кадровске обезбеђености, структури и броју новозапослених у здравственој установи, као и начину финансирања њихових плата, за све облике радног ангажовања, у складу са законом.

⁸³ Чл. 161 – 164 (у поступку доношења кадровског плана за здравствене установе на територији аутономне покрајине, у одговарајућем радном телу Министарства учествују представници аутономне покрајине).

⁸⁴ Члан 163.

⁸⁵ Члан 162.

⁸⁶ Члан 164.



Извештај – Дом здравља Кањижа

Одредбама Посебног колективног уговора прописано је да је послодавац дужан да обезбеди број и структуру запослених у складу са кадровским планом здравствене установе.⁸⁷

Укупан број запослених радника у Дому здравља Кањижа, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО, за период 2021–2023. године, био је одређен⁸⁸ Кадровским планом за Дом здравља Кањижа за 2020. годину.

Прописан Кадровски план садржи податке о укупном броју и структури запослених (на неодређено и одређено време) за чије се плате средства обезбеђују из организације обавезног здравственог осигурања, као и број запослених за чије се плате средства обезбеђују из других средстава, у складу са законом.

Одредбама члана 27к Закона о буџетском систему⁸⁹ прописани су услови за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава и изузетно када укупан број запослених (на неодређено и одређено време) може бити изнад прописаног броја, уз одговарајућу сагласност Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање, код корисника јавних средстава.

У наставку биће приказан табеларни преглед структуре запослених у Дому здравља, а који чини саставни део Кадровског плана:

Табела бр. 8: Број и структура запослених у Дому здравља

Број запослених на неодређено и одређено време који се финансирају из средстава РФЗО		
Структура запослених	Кадровски план_2020	
доктори медицине	32	
фармацеути, фармацеути – биотехничари	1	
здравствени радници са ВШС и ССС	51	
Здравствени сарадници са ВШС и ССС	2	
немедицински радници (укупно)	административни радници	12
	технички и помоћни радници	17
доктори стоматолозије, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	4	
стоматолошке сестре са ВШС и ССС, које обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	5	
зубни техничари са ВШС и ССС, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	2	
Укупан број запослених радника, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања утврђен КП	126	
Укупан број запослених у здравственој установи на неодређено и одређено време утврђен КП	153	

Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору⁹⁰, утврђују се попис радних места са описом и захтеви за њихово обављање у јавним службама (у даљем тексту: Каталог радних места).

Дом здравља је донео Правилник о систематизацији, којим су између осталог, утврђени унутрашња организација рада установе – радна места, опис послова, општи и посебни услови за рад, које мора испуњавати радник да би засновао радни однос у установи, у складу са Каталогом радних места.

Број и структура систематизованих радних места у Правилнику о систематизацији мора бити у складу са бројем и структуром запослених, који су утврђени у Кадровском плану, за одређени период.

Како би утврдили да ли је кадровски капацитет установе, у погледу броја и структуре запослених, у складу са прописаним Кадровским планом, извршили смо упоредне анализе на

⁸⁷ Члан 13.

⁸⁸ Број: 112-01-31/2020-02 од 24. децембра 2020. године.

⁸⁹ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 – др. закон и 92/23.

⁹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 81/17, 6/18 и 43/18.



Извештај – Дом здравља Кањижа

основу изворне документације субјекта ревизије, и то: 1) Завршни рачун – Образац 7 на дан 31.12. (2021–2023. године) – подаци о укупном броју запослених радника; 2) Електронска кадровска база – евиденција о свим запосленим радницима на дан 1. 1 – 31. 12. (2021–2023. године); 3) Планско-извештајне табеле за установе примарне здравствене заштите на дан 31.12. (2021–2023. године) – збирно кадрови и 4) на захтев ревизије достављени подаци о броју запослених у Дому здравља по месецима у 2021, 2022 и 2023. години.

На основу извршене анализе утврдили смо следеће налазе:

- Број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО, на дан 31.12.2021, 31.12.2022. и 31.12.2023. године у Дому здравља Кањижа био је у складу са тада важећим Кадровским планом за Дом здравља Кањижа за 2020. годину, којим је одређен број од 126 запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО и чланом 164 Закона о здравственој заштити;
- Број запослених на неодређено и одређено време, на дан 31.12.2021, 31.12.2022. и 31.12.2023. године у Дому здравља Кањижа био је у складу са тада важећим Кадровским планом за Дом здравља Кањижа за 2020. годину, којим је одређен број од 153 запослених на неодређено и одређено време и чланом 164 Закона о здравственој заштити.

Табела бр. 9: Упоредна анализа броја запослених у Дому здравља

На дан 31.12.	Кадровски план		Завршни рачун	Број запослених који се финансирају из средстава РФЗО	Кадровска база	Планско извештајне табеле
2021.г.	153	126	131	118	131	131
2022.г.	153	126	127	114	127	127
2023.г.	153	126	125	122	131	131

Упоредна анализа броја и структуре запослених, који су утврђени у Правилнику о систематизацији са Кадровским планом и Каталогом радних места, указује да је Дом здравља извршио усклађивање акта о систематизацији са одредбама прописа и обезбедио његову примену у погледу броја и структуре запослених.

Налаз 1.2: Дом здравља није, у складу са прописима, за све поступке новог запошљавања прибавио сагласности и спровео јавни конкурс



Здравствена установа је дужна да у поступцима новог запошљавања примењује одредбе Закона о буџетском систему, које прописују услове за пријем у радни однос новозапослених лица. Законом о здравственој заштити и Колективним уговором је прописано да се радно место у установи попуњава спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, која је у складу са Кадровским планом здравствене установе. Дом здравља, у поступцима новог запошљавања, за осам лица, није обезбедио поступање у складу са прописима, односно није прибавио потребне сагласности Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава и није спровео јавне конкурсе за пријем у радни однос једанаест лица. Наведено указује на ризик изостанка интерних контрола и управљачке одговорности, услед чега није обезбеђена примена одредби законских и подзаконских аката у поступцима новог запошљавања, што је за последицу могло да има нетранспарентност поступака и неадекватне одлуке.

Одредбама Закона о буџетском систему прописани су услови за ново запошљавање и додатно радно ангажовање, код корисника јавних средстава.⁹¹

⁹¹ Члан 27к.



У периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2026. године КЈС дозвољено је да без посебних дозвола и сагласности у текућој календарској години приме у радни однос на неодређено и одређено време у својству приправника до 70% укупног броја лица којима је престао радни однос на неодређено време у претходној календарској години (умањен за број новозапослених на неодређено и одређено време у својству приправника у тој календарској години). О пријему изнад тог процента одлучује Комисија Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства финансија.

Почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време, код КЈС, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност Комисије Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства финансија. У ово ограничење не убрајају се лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка.

Одредбама Закона о здравственој заштити прописано је да се пријем у радни однос, у здравственој установи у јавној својини, спроводи на основу јавног огласа, у коме су истакнути услови које кандидат мора да испуни и начин вршења избора кандидата.⁹²

Ближи поступак заснивања радног односа регулисан је Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код КЈС.⁹³

Одредбама Посебног колективног уговора прописано је да се радно место у здравственој установи попуњава спровођењем конкурса. Поступак спровођења покреће директор, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, у складу са кадровским планом здравствене установе, а спроводи се расписивањем јавног огласа.⁹⁴

Колективним уговором код Дома здравља Кањижа, прописано је да се радно место у установи, између осталог, попуњава спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, која је у складу са кадровским планом здравствене установе.⁹⁵

Како би утврдили да ли је Дом здравља поступке новог запошљавања спроводио у складу са прописима, извршили смо увид у изворну документацију субјекта ревизије⁹⁶: 1) ⁹⁷Закључак Владе; 2) документацију о спроведеним конкурсима Дома здравља за пријем у радни однос; 3) одлуке Дома здравља; 4) уговоре о раду и 5) изјашњења субјекта ревизије.

На основу извршене ревизије утврдили смо следеће налазе:

- 1) Дом здравља је у 2021. години примио у радни однос на неодређено време: ⁹⁸1) једно лице по основу пресуде; 2) једно лице по основу члана 27к став 1 Закона о буџетском систему (70% од разлике броја лица којима је престао радни однос у претходној години и лица која су примљена на неодређено време у претходној години) и 3) пет лица за која није имао сагласности прописане одредбом члана 27к став 1 Закона о буџетском систему;
- 2) Дом здравља је у 2022. години примио у радни однос на неодређено време три лица за које није имао сагласности у складу са одредбом члана 27к став 1 Закона о буџетском систему;
- 3) Дом здравља је у 2023. години примио у радни однос на неодређено време: 1) два лица по основу члана 27к став 1 Закона о буџетском систему (70% од разлике броја лица којима је престао радни однос у претходној години и лица која су примљена на

⁹² Члан 164 став 4.

⁹³ „Службени гласник РС“, бр. 159/20 и 116/23.

⁹⁴ Чл. 7 – 9.

⁹⁵ Чл. 7 – 9.

⁹⁶ РП_Поступци новог запошљавања.

⁹⁷ Влада РС је дана 31.08.2023. године, донела Закључак, 05 број:112-7921/2023 у којем се, поред осталог, наводи да је сагласна да здравствени радници, здравствени сарадници и друга лица, који су по основу уговора о раду или по другом основу радно ангажовани на одређено време, након ступања на снагу Наредбе о проглашењу епидемије заразне болести COVID-19 ("Службени гласник РС", број 37/20), а који су радили на пословима лечења оболелих од заразне болести или на пратећим помоћно-техничким пословима у вези са лечењем оболелих у ЗУ у јавној својини и привременим објектима за смештај и лечење оболелих и који су на наведеним пословима провели најмање 1,6 година, почев од дана проглашења епидемије, буду примљени и радни однос на неодређено време.

⁹⁸ Основни суд у Сенти, од 01.10.2021. године.



Извештај – Дом здравља Кањижа

неодређено време у претходној години); 2) девет лица по основу Закључка Владе (ковид запошљавање);

- 4) За све описане пријеме у радни однос, Дом здравља није спровео јавни конкурс за пријем у радни однос, што није у складу са одредбама чл. 164 Закона о здравственој заштити и 7–9 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Табела бр. 10: Пријем у радни однос новозапослених лица

година	2021	2022	2023
Број новозапослених	7	3	11

Дом здравља, у посматраном периоду, у поступцима новог запошљавања није поступао у складу са одредбама Закона о буџетском систему, Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код КЈС, Закона о здравственој заштити, Посебног колективног уговора и општег акта.



Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да поступке новог запошљавања спроводе у складу са одредбама Закона о буџетском систему, Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код КЈС, Закона о здравственој заштити и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Налаз 1.3: Осим у случају једног запосленог, запослени су испуњавали прописане услове за обављање послова радног места



Запослени у здравственој установи морају испуњавати услове, у смислу прописане врсте и степена стручне спреме, односно образовања, као и друге посебне услове за рад на одређеним радним местима. Запослени могу засновати радни однос, на неодређено и одређено време, само на радним местима и за обављање послова који су утврђени Правилником о систематизацији. Одредбама истог правилника утврђено је да директор здравствене установе, на предлог Стручног савета дома здравља, именује помоћника директора. Иако је Дом здравља извршио усаглашавање акта о систематизацији са Каталогом радних места и утврдио одговарајућу врсту и степен стручне спреме, односно образовања за рад на одређеним пословима, једно лице, на радном месту помоћника директора за медицинска питања, није испуњавало прописане услове. Наведено указује на ризик изостанка интерних контрола и управљачке одговорности, услед чега није обезбеђена примена одредби подзаконских и општих аката у погледу доношења одлука о распоређивању на руководећа радна места, што је за последицу могло имати неосноване трошкове, недостатак неопходног нивоа стручности и ефикасно остваривање циљева.

Одредбама Закона о раду⁹⁹ прописани су услови за заснивање радног односа, са лицем које испуњава услове за рад на одређеним пословима, утврђене законом, односно правилником о организацији и систематизацији послова.

Актом о систематизацији утврђују се организациони делови код послодавца, назив и опис послова, врста и степен захтеване стручне спреме, односно образовања и други посебни услови за рад на тим пословима, односно број извршилаца. Приликом заснивања радног односа, лице је дужно да послодавцу достави доказе о испуњености услова за рад на пословима за које заснива радни однос, утврђених општим актом.

⁹⁹ Чл. 24 – 29.



¹⁰⁰Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописани су услови за заснивање радног односа, који може да заснује само лице, које поред законом прописаних услова, испуњава и друге услове за рад на одређеним пословима, и то: назив и опис послова, врста и степен захтеване стручне спреме, односно образовања, радно искуство и други посебни услови за рад на тим пословима. За рад на одређеним пословима, изузетно, могу да се утврде највише два узастопна степена стручне спреме, односно образовања, у складу са законом.

Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавним сектору, утврђен је попис радних места, општи/типични описи за свако радно место, стручна спрема/образовање и други захтеви за њихово обављање, у јавним службама. На радно место утврђено актом о систематизацији могу се примити у радни однос и распоредити на одређена радна места лица који испуњавају услове утврђене Уредбом о каталогу радних места.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Дома здравља Кањижа, утврђени су: 1) унутрашња организација рада установе (врста, број и делокруг рада организационих јединица); 2) систематизација радних места у установи (радна места, послови и опис послова који се обављају); 3) провера радних способности за обављање послова радног места и пробни рад; 4) посебни услови које мора испуњавати радник да би засновао радни однос у установи).¹⁰¹

Свако радно место има утврђене захтеве које радник треба да испуњава да би на њима могао да ради. Поред општих услова прописаних законом, утврђују се и посебни услови, у зависности од врсте послова радног места: 1) стручна спрема; 2) радно искуство; 3) радна и здравствена способност радника; 4) лиценца за рад (здравствени радници).

Услов стручне спреме утврђује се као школска спрема одређеног степена и занимања, која одговара врсти и природи послова који се обављају на одређеном радном месту, за које се по правилу одређује један, а изузетно, у оправданим случајевима, утврђују се две узастопна степена стручне спреме. Стручна спрема се потврђује на основу доказа о завршеном образовању.

Запослени у здравственој установи могу засновати радни однос, на неодређено и одређено време, само на радним местима и за обављање послова утврђених Правилником о систематизацији.

Како би утврдили да ли сви запослени у Дому здравља, у радном односу на неодређено и одређено време, испуњавају услове за обављање послова на радним местима, на којима су распоређени, извршили смо увид у изворну документацију субјекта ревизије: 1) електронска кадровска база – евиденција о свим запосленим радницима на дан 1. 1 – 31. 12. (2021–2023); 2) уговори о раду – садрже податке о образовању, стручној спреми и радном месту запосленог лица и 3) акт о систематизацији (опис послова радних места).

У поступку ревизије, на основу уговора о раду који, између осталих, садрже податке о стручној спреми и радном месту запосленог лица, извршена је анализа усаглашености стручне спреме запосленог и прописане стручне спреме за одређено радно место. У ревидираном узорку, прегледани су уговори о раду, за период који је обухваћен ревизијом.

Дом здравља је, у ревидираном узорку, поштовао одредбе прописа о испуњености услова за обављање послова радног места, као и одредбе општег акта о систематизацији, у погледу утврђених захтева које радник треба да испуњава да би на њима могао да ради, осим у случају једног запосленог, на радном месту помоћника директора за медицинска питања.

Увидом у достављену документацију запосленог (¹⁰²уговор и анекс уговора о раду, обрачунске листе у 2021, 2022 и 2023. г.), утврђено је да је запослени имао вишу стручну спрему, као струковни медицински радиолог, а обављао послове водећег РТГ техничара.

¹⁰⁰ Члан 5.

¹⁰¹ Чл. 1 и 6-8.

¹⁰² Бр. Р-2485/2014 од 17.11.2014. године; Р-519-1/2020 од 22.05.2020. године и Р-500-1/2023 од 14.06.2023. године.



Извештај – Дом здравља Кањижа

Правилником о систематизацији прописана су три места помоћника директора за, економско финансијско пословање, опште и правне послове и медицинска питања, који поред послова помоћника директора, обављају и послове своје струке у матичној служби.

Уредбом о каталогу радних места и Правилником о систематизацији за радно место помоћника директора Дома здравља прописани су: општи/типични опис послова, стручна спрема/образовање, додатна знања и радно искуство. За ово радно место прописано је високо образовање на основним студијама или студијама другог степена из области медицине, стоматологије или фармације у трајању од најмање 5 година, а запослени је имао испуњен услов само за обављање послова радног места РТГ техничара, односно високо образовање на струковним студијама првог степена из радиологије, по пропису који уређује високо образовање. Анекс уговора о раду закључен је, почев од 01. јуна 2020. године, а примењивао се до 30. јуна 2023. године. У наведеном периоду лице које је било запослено на неодређено време на радном месту водећег РТГ техничара, обављало је и послове помоћника директора за медицинска питања, за које није испуњавало услове тог радног места, прописане Уредбом о каталогу радних места и Правилником о систематизацији.

У наставку дат је табеларни приказ прописаних услова за радно место помоћника директора у Дому здравља:

Табела бр. 11: Прописани услови за обављање послова радног места помоћника директора

Радно место	Помоћник директора Дома здравља
Општи/типични опис посла	- извршава налоге директора здравствене установе и учествује у спровођењу одлука органа управљања; - координира рад организационих јединица у циљу рационалнијег пословања; - учествује у планирању стратегије развоја здравствене установе; - учествује у планирању потреба за набавком опреме, лекова и медицинских средстава; - обавља послове образовне и научно-истраживачке делатности; - анализира кадровску обезбеђеност и потребе организационих јединица које обављају здравствену делатност и у складу са Кадровским планом, даје одговарајуће предлоге директору; - у зависности од сложености организационе структуре, специфичности здравствене установе и нивоа здравствене заштите препознају се горе наведена радна места.
Стручна спрема/образовање	Високо образовање: - на интегрисаним академским студијама из области медицине, стоматологије или фармације по пропису који уређује високо образовање, почев од 10. септембра 2005. године; - на студијама другог степена (мастер академске студије) из области друштвено хуманистичких наука, природно математичких, техничко технолошких и организационих наука по пропису који уређује високо образовање, почев од 10. септембра 2005. године; - на основним студијама из области медицине, стоматологије, у трајању од најмање пет година, односно фармације у трајању од најмање четири године, по пропису који је уређивао високо образовање до 10. септембра 2005. године; - на основним студијама из области друштвено хуманистичких наука, природно математичких, техничко технолошких и организационих наука у трајању од најмање четири године, по пропису који је уређивао високо образовање до 10. септембра 2005. године.
Додатна знања /испити/ радно искуство	- за остале образовне профиле: - најмање пет година радног искуства у области здравствене заштите.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

- У периоду од 01. јануара 2021. године до 30. јуна 2023. године, лице запослено на радном месту помоћника директора за медицинска питања, није испуњавало прописане услове, у погледу захтеваног степена стручне спреме, односно образовања за то радно место, за које је прописана висока стручна спрема, што није у складу са одредбама чл. 24 Закона о раду и 5 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

За наведену неправилност није дата препорука, јер од јула 2023. године, анексом уговора, лице више није распоређено на пословима помоћника директора за медицинска питања.



На основу спроведене ревизије, у вези са испуњеношћу услова за обављање послова радног места и стручне спреме запослених, утврђено је да, иако је Дом здравља усагласио одредбе општег акта са Каталогом радних места, није обезбедио његову свеобухватну примену, што је за последицу могло имати неекономично и неефикасно пословање.

Налаз 1.4: Дом здравља је обезбедио да уговори о раду са запосленима садрже све битне елементе утврђене прописима



Одредбама Закона о раду и Колективног уговора прописани су елементи уговора о раду који закључују запослени у здравственим установама. Дом здравља је, у посматраном периоду, приликом закључивања уговора о раду са запосленима поштовао одредбе прописа у погледу садржине уговора о раду.

Одредбама Закона о раду прописано је да се радни однос заснива уговором о раду, који се закључује на неодређено или одређено време између запосленог и послодавца. Уговор о раду закључује се пре ступања запосленог на рад, у писаном облику и прописана је његова садржина. Један примерак уговора о раду се предаје запосленом, а два задржава послодавац. Права и обавезе који нису утврђени уговором о раду уређују се одговарајућим одредбама закона и општег акта.¹⁰³

Одредбама Посебног колективног уговора прописано је да је послодавац дужан пре закључивања уговора о раду обавестити кандидата о пословима који се обављају на одређеном радном месту, условима рада, правима и обавезама из радног односа и правилима у вези са испуњавањем уговорних и других обавеза из радног односа.¹⁰⁴

Дом здравља је одредбама Посебног колективног уговора дефинисао садржину уговора о раду, као и елементе које не мора да садржи, уколико су утврђени законом, колективним уговором код послодавца, правилником о раду или другим актом послодавца, те да се у том случају у уговору мора назначи акт којим су та права утврђена у моменту закључења уговора.

Како би утврдили да ли су уговори о раду које је Дом здравља закључивао са запосленима, садржавали све прописане елементе, у оквиру ревидираног узорка, извршили смо увид у изворну документацију субјекта ревизије: 1) уговори о раду – садрже податке који су прописани Законом, подзаконским актом и општим актом Дома здравља; 2) обрачунске листе исплаћених плата – садрже податке који су утврђени уговором о раду са запосленима.

У оквиру ревидираног узорка, за обухваћен период ревизије 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године, сагледани су уговори о раду запослених и обрачунске листе плата. Утврђено је да су, у оквиру ревидираног узорка, уговори о раду садржавали прописане елементе, осим новчаног износа основне зараде, али се из других елемената овај податак може утврдити.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

Дом здравља је уговоре о раду са запосленим закључивао у складу са прописима и општим актом, тако да садрже све прописане елементе, који су транспарентни, видљиви и упоредљиви са обрачунском листом плате и на такав начин се могу потврдити.

¹⁰³ Чл. 30 – 33.

¹⁰⁴ Чл. 10 – 11.



Налаз 1.5: Дом здравља није, на адекватан начин, обезбедио вођење уредних и ажурних евиденција редовног и прековременог рада



Законом о раду прописана је обавеза вођења месечне евиденције зарада и накнада зарада. Посебним колективним уговором прописана је обавеза послодавца да води персонални досије за сваког запосленог, као и дневне евиденције прековременог рада и слободних сати. Дом здравља донео је Правилник о поступцима финансијског управљања и контроле, којим су утврђене процедуре и контролне активности, којима се обезбеђује остваривање циљева на правилан, економичан и ефикасан начин. У циљу обезбеђења непрекидности рада у пружању здравствене заштите, за сваки месец донет је план о распореду дежурстава запослених. Дом здравља водио је месечне евиденције редовног и прековременог рада, које нису, у свим случајевима, биле упоредиве са планом дежурстава запослених, односно за извршене сате прековременог рада, приправности и рада по позиву није обезбеђено вођење уредних и ажурних евиденција рада. Услед недоследне примене одредби законских и интерних аката, као и изостанка контролних активности запослених, није обезбеђено вођење тачних, ажурних и веродостојних евиденција рада, које представљају основ за обрачун плата и додатка запосленима, у складу са прописима. Наведено поступање за последицу може имати неоправдане трошкове и утицати на економичност и ефикасност пословања.

¹⁰⁵Одредбама Закона о раду прописана је обавеза послодавца да води месечну евиденцију о заради и накнади зараде, која садржи податке о заради, заради по одбитку пореза и доприноса и одбицима од зараде, за сваког запосленог, да је потписује овлашћено лице, као и да води дневну евиденцију о прековременом раду запослених.

Уредбом о буџетском рачуноводству прописана је рачуноводствена исправа, као доказ о насталој пословној промени, из које се недвосмислено може сазнати основ, врста и садржај пословне промене.¹⁰⁶

¹⁰⁷Одредбама Посебног колективног уговора прописана је обавеза послодавца да за свако лице са којим је засновао радни однос води персонални досије. У персоналном досијеу се чувају сви подаци који су важни за радноправни статус запосленог код послодавца (уговор о раду, решења и друга акта о остваривању права, обавеза и одговорности запосленог). Недељни распоред рада, почетак и завршетак радног времена у здравственој установи утврђује оснивач, а распоред радног времена запосленог утврђује послодавац за период од четири недеље (месец дана). Послодавац је дужан да води дневну евиденцију о прековременом раду запослених и евиденцију слободних сати. На писмени захтев запосленог прековремени рад може се тромесечно прерачунати у слободне сате, уместо права на додатак на плату. Такође, послодавац је дужан да води евиденцију ноћног рада и заједно са евиденцијом о прековременом раду, извештај доставља репрезентативном синдикату у установи.

У циљу обезбеђивања непрекидне здравствене заштите, здравствена установа може да уведе дежурство као прековремени рад, у складу са законом. Одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, као и по запосленом здравственом раднику, доноси директор. Запослени обавља послове у складу са одлуком о дежурству, тако да просечно недељно радно време, са прековременим радом, односно дежурством и радом по позиву, не може трајати дуже од 48 часова недељно.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Чл. 55 и 122.

¹⁰⁶ Члан 16.

¹⁰⁷ Чл. 16, 34-35, 42 и 45.

¹⁰⁸ Члан 40.



Правилником о поступцима финансијског управљања и контроле, између осталог, уређују се процедуре и контролне активности, у оквиру система финансијског управљања и контроле у Дому здравља.¹⁰⁹

Одредбама Правилника о систематизацији утврђено је да главна сестра Дома здравља води евиденцију о радном времену и одсуствовању запослених са посла, као и евиденције прековременог рада.

У поступку ревизије, у оквиру ревидираног узорка, извршили смо увид у изворну документацију субјекта ревизије: 1) електронска база примања – садржи податке о свим примањима за сваког запосленог, на дан 31. 12. (2021–2023); 2) електронска база података о запосленима из кадровске евиденције – садржи податке о свим запосленима на дан 1. 1 – 31. 12. (2021–2023); 3) списак радника за дежурство, за сваки месец – садржи сате ноћног рада, дежурства недељом, државним и верским празником, прековремени рад, пасивну приправност; 4) листе евиденције присутности на раду, за сваки месец и организациону јединицу; 5) решења о прековременом раду; 6) збирно решење о утврђеној стимулацији; 7) појединачна решења.

Евиденције на основу којих се врши обрачун плата, додатака и накнада потписане су од стране лица задуженог за њихово вођење, а затим и достављање на обрачун.

1) На основу анализе смо утврдили да *електронска кадровска база* садржи: 1) име и презиме запосленог и матични број; 2) основни и додатни коефицијент; 3) назив радног места и организационе јединице; 4) датум заснивања радног односа и године стажа укупно; 5) врсту радног односа и разлог запослења; 6) степен стручне спреме; 7) врсту радног времена; 9) датум рођења и године старости. Наведени подаци, из кадровске евиденције, садржани су у уговорима о раду са запосленима.

2) У циљу обезбеђења непрекидности рада у пружању здравствене заштите, за сваки месец донет је *распоред дежурства (план)*, који садржи: 1) име и презиме запосленог; 2) датум и број сати дежурства; 3) врсту дежурства (ноћни рад, недеља, празник); 4) сате прековременог рада; 5) сате приправности.

3) Листа *евиденције присутности на раду*, за сваки месец, треба да садржи евиденцију сати обављеног редовног рада, дежурстава, прековременог рада, као и одсутности са посла (годишњи одмор, боловања, плаћено одсуство) и представља основ за обрачун плата, додатака и накнада запосленима. Увидом у достављене листе присутности, утврђено је да је Дом здравља водио евиденције редовног рада, дежурства и прековременог рада запослених, али да није, у свим случајевима, обезбедио уредно и ажурно евидентирање обављеног рада, што нисмо могли да потврдимо кроз усаглашеност са листом дежурстава (планом). Упоредном анализом евиденција и обрачунских листа плата, утврђено је да је обрачун плата, додатака и накнада усаглашен са радним сатима утврђеним у распореду радног времена и плану дежурства, а од одговорног лица добили смо изјашњење, да се одступања која су утврђена односе на пропусте у евидентирању обављеног редовног и прековременог рада.

4) На основу анализе утврдили смо да је *дневна евиденција прековременог рада* вођена у оквиру листа присутности на раду, дакле нису постојале посебне евиденције прековременог рада са описом послова за који је обављен прековремени рад. Решења о прековременом раду у 2021. години, донета су појединачно за сваког запосленог, док су у 2022–2023. години донета збирна решења, за сваки месец, која садрже списак запослених и број сати прековременог рада. Решење којим се утврђује прековремени рад за запослене и директора, врши обрачун и исплата, доносио је директор установе, у току 2021–2023. године. Укупно је извршено 69.792 сата прековременог рада, за које је обрачунато и исплаћено 44.822 хиљаде динара.

¹⁰⁹ Од 23. марта 2018. године.



5) Дом здравља је, за сваки месец, планирао и *сате пасивне приправности* у оквиру плана дежурства. Упоредном анализом планираних сати, евиденција присутности и обрачунских листа плата утврђено је да су сати пасивне приправности обрачунати и исплаћени у обиму у којем су и планирани, односно да није постојала евиденција за стварне сате пасивног рада. Укупно је извршено 174.994 сата пасив рада, за које је обрачунато и исплаћено 11.327 хиљада динара. Евиденција активне приправности вођена је у 2021 и 2022. години, на основу које је извршено укупно 171 сати, за рад по позиву, који се уводи за запослене који се налазе у приправности.

На основу извршене анализе утврдили смо следеће налазе:

- Дом здравља није, на адекватан начин, успоставио и обезбедио вођење тачних, ажурних и веродостојних евиденција редовног и прековременог рада запослених, као и евиденција за стварне сате пасивног рада, односно рада по позиву, што није у складу са одредбама чл. 59 Закона о здравственој заштити, 55–56 Закона о раду, 40–41 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, 16 Уредбе о буџетском рачуноводству и 16 Правилника о поступцима финансијског управљања и контроле;
- Дом здравља није обезбедио да се извештаји о ноћном и прековременом раду, најмање квартално, достављају репрезентативном синдикату у установи, у складу са одредбама члана 45 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе
- Решења о прековременом раду за директора установе, доносио је директор установе, што није у складу са одредбама чл. 192 Закона о раду и 19 Статута Дома здравља Кањижа.

Дом здравља није на адекватан начин планирао, пратио извршење и водио евиденције прековременог рада запослених, што представља ризик за економично трошење јавних средстава.



- Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да обезбеде вођење уредних, ажурних и веродостојних евиденција редовног и прековременог рада, као и приправности, у складу са одредбама Закона о здравственој заштити, Закона о раду, Уредбе о буџетском рачуноводству и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;

- Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да обезбеде да се извештаји о ноћном и прековременом раду достављају репрезентативном синдикату у установи, у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

За утврђену неправилност, која се односи на потписивање решења о прековременом раду за директора установе није дата препорука, јер почев од јануара 2024. године, решења о прековременом раду, за директора установе, потписује Управни одбор Дома здравља Кањижа.



Налаз 1.6: Обрачун и исплата плата и додатака нису, у свим случајевима, вршени у складу са прописима



Законом о платама у државним органима и јавним службама прописан је начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у здравственој установи, која се финансира из доприноса за обавезно социјално осигурање. На обрачун и исплату плате запослених у здравственој установи у државној својини, чије се плате у целини или делимично обезбеђују из средстава буџета или из сопствених прихода здравствене установе, примењују се одредбе закона којима се уређују плате које се исплаћују из средстава доприноса за обавезно социјално осигурање. Дом здравља Кањижа вршио је обрачун и исплату плата, за девет запослених, применом неодговарајућих коефицијената. По том основу више су извршени расходи за запослене најмање у износу од 6.427 хиљада динара, супротно прописима, у периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године. Услед неадекватног функционисања система финансијског управљања и контроле и поступања супротно утврђеним надлежностима, није обезбеђена доследна примена одредби законских и подзаконских аката, у области обрачуна и исплате расхода за запослене. Наведено поступање за последицу је имало неоправдане трошкове и могло је утицати на економично и ефикасно пословање установе.

Прописи који се примењују у систему обрачуна и исплате плата запослених у здравственим установама:

1) Законом о платама у државним органима и јавним службама прописан је начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у јавним службама, које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање. Основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата утврђена законом.¹¹⁰

Табела бр. 12: Елементи за утврђивање плате

Елементи за утврђивање плате		
Основица	Влада Републике Србије утврђује основицу за обрачун и исплату плата	
Коефицијент	изражава сложеност послова, одговорност, услове рада, стручну спрему и садржи додаток на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора	
Додаци на плату	<i>Минули рад</i>	време проведено у радном односу за сваку пуну годину рада у радном односу код послодавца, у висини од 0,4 % од основице
	<i>Дежурство</i>	рад дужи од пуног радног времена и други случајеви одређени прописима (прековремени рад), у висини 26% од основице
	<i>Рад празником</i>	рад на дан државног и верског празника, у висини 110% од основице
	<i>Рад ноћу</i>	ноћни рад између 22 и 6 часова наредног дана, у висини 26% од основице
	<i>Рад по позиву</i>	посебан облик прековременог рада које се уводи као приправност и прековремени рад, у висини 10%, односно 26% од основице
<i>Рад недељом</i>	додатак за рад недељом, 20% од основне плате	
Доприноси	Обавезе које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање	
Радни учинак	Процентуално увећање основне плате и изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре осигураних лица, на основу критеријума и мерила утврђених актом Владе РС	

На обрачун и исплату плата запослених у здравственој установи у државној својини, чије се плате у целини или делимично обезбеђују из средстава буџета или из сопствених прихода здравствене установе, примењују се одредбе закона којима се уређују плате које се исплаћују из средстава доприноса за обавезно социјално осигурање.¹¹¹

¹¹⁰ Чл. 2 – 6.

¹¹¹ Члан 6а.



2) Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама прописани су коефицијенти који се примењују за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање (основни коефицијенти и увећања основног коефицијента).¹¹²

3) Уредбом 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 прописују 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 запослених у здравственим установама.¹¹³

Основна плата одређује се множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента, који износи 0,9612. Основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата увећана за радни учинак. Део плате по основу радног учинка одређује се процентуалним увећањем основне плате, сразмерно укупној оцени, које износи највише 8,08%.

4) Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада; међусобни односи учесника уговора; плата, накнада плате и друга питања запослених¹¹⁴; као и друга питања од значаја за запослене и послодавца.

На основу одредби наведених прописа здравствена установа је дужна да запосленима обрачунава и исплаћује: плату, додатке и накнаде; социјалне доприносе; накнаде у натура; социјална давања; накнаде трошкова; награде и остале посебне расходе.

Дом здравља Кањижа је у периоду обухваћеном ревизијом 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године извршио исплату расхода за запослене у следећим износима и за следеће намене:¹¹⁵

Графикон бр. 5: Обим и структура расхода за запослене – категорија 41 у хиљадама динара

Кonto	Опис	Расходи за запослене			
		Укупно	На терет буџета Општине	На терет буџета ООСО	Из осталих извора
1	2	3 (4+5+6)	4	5	6
2021. година					
410000	Расходи за запослене	227.043	11.744	205.762	9.537
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	183.583	10.038	166.530	7.015
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	31.312	1.706	28.392	1.214
414000	Социјална давања запосленима	258	0	115	143
415000	Накнада трошкова за запослене	8.856	0	7.691	1.165
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	3.034	0	3.034	0
2022. година					
410000	Расходи за запослене	248.575	18.244	220.731	9.600
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	194.938	13.342	175.342	6.254
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	35.353	4.483	29.602	1.268
414000	Социјална давања запосленима	5.865	0	5.789	76
415000	Накнада трошкова за запослене	9.223	419	6.802	2.002
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	3.196	0	3.196	0
2023. година					
410000	Расходи за запослене	274.002	15.491	248.169	10.342
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	216.374	12.851	196.530	6.993
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	35.069	1.948	31.825	1.296
414000	Социјална давања запосленима	6.341	0	6.292	49
415000	Накнада трошкова за запослене	12.412	692	9.716	2.004
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	3.806	0	3.806	0

¹¹² Чл. 2 став 1 тачка 13 и 3 став 1 тачка 11.

¹¹³ Чл. 1, 3 – 5.

¹¹⁴ Чл. 91 – 109.

¹¹⁵ Завршни рачун Дома здравља Кањижа за период: 01.01 – 31.12.2021; 01.01. – 31.12.2022; 01.01. - 31.12.2023.г.



Обрачун и исплата плата, додатака и накнада запосленима (зараде)

¹¹⁶Уредбом о буџетском рачуноводству прописано је да КЈС општим актом дефинишу: организацију рачуноводственог система; интерне рачуноводствене контролне поступке; лица одговорна за законитост, исправност и састављање исправа о пословној промени; кретање рачуноводствених исправа и рокове за њихово достављање, а ове се функције не могу поклапати. Лица одговорна за састављање и контролу рачуноводствених исправа својим потписом гарантују да је истинита и да верно приказује пословну промену.

Правилником о организацији буџетског рачуноводства и рачуноводственим политикама (у даљем тексту: Правилник о буџетском рачуноводству) уређени су буџетско рачуноводство и рачуноводствене политике, интерне контроле, одговорна лица, извештавање и друга питања.¹¹⁷

У поступку ревизије спровели смо следеће поступке: 1) анализа изворне документације и евиденција Дома здравља у вези са расходима за запослене; 2) тестови контрола, који укључују проверу тачности докумената, евиденција и обрачуна; 3) додатна појашњења и интервјуи са одговорним лицима.

У оквиру популације расхода за запослене, у периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године, извршили смо анализу података из електронске кадровске базе и базе примања запослених, у циљу опредељења адекватног и довољног узорка ревизије. Извршили смо проверу прописаних коефицијената (основни и додатни) и основица, након чега је за сваку годину одређен узорак, који је обухватио одређен број запослених радника, са исплатама плата у два различита месеца.

У оквиру одабраног узорка од субјекта ревизије тражена је следећа документација: 1) уговори и анекси уговора о раду; 2) обрачун плата за два различита месеца; 3) радне листе са евиденцијом сати у току месеца; 4) дневне евиденције за прековремени рад запослених; 5) одлуке и решења о прековременом раду; 6) решења о годишњем одмору; 7) решења о одобреним и исплаћеним стимулацијама и 7) друга документација на основу које је извршен обрачун плата. Узорак ревизије обухватио је 140 запослених радника и исплате плата у шест различитих месеци (по два месеца у свакој години).

Поступајући у складу са претходно наведеним одредбама законских, подзаконских и општих аката, Дом здравља је са запосленима закључио уговоре о раду и анексе уговора о раду, којима су уговорена права и обавезе послодавца и запослених. Радници су распоређени на радна места на основу одговарајућег образовања, односно стручне спреме и радног искуства потребног за обављање послова радног места. Основ за обрачун плата, додатака на плату и накнада биле су листе евиденција присутности на раду и распоред дежурства (редован рад, ноћни рад, дежурство недељом и празником, годишњи одмор, боловање), као и евиденција сати прековременог рада. Евиденције присуства/одсуства са посла доказ су стварног времена проведеног на раду. На основу података из месечних евиденција присутности на раду, запосленима се обрачунава плата за сате редовног рада, додаци на плату, прековремени рад, накнаде за годишњи одмор и боловања.

Одредбама Закона о раду је прописано да, на захтев послодавца, запослени је дужан да ради дуже од пуног радног времена у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран, односно да обавља прековремени рад, који не може да траје дуже од осам часова недељно, односно дуже од 12 часова дневно укључујући и прековремени рад.¹¹⁸

Одредбама Закона о здравственој заштити прописано је да, здравствени радници и здравствени сарадници, као и друга лица запослена у здравственој установи, не смеју напустити радно место док им се не обезбеди замена у току и после истека радног времена, ако

¹¹⁶ Члан 16.

¹¹⁷ Од 18. јуна 2017. године.

¹¹⁸ Члан 59 став 2.



Извештај – Дом здравља Кањижа

би се тиме нарушило обављање здравствене делатности. Запослени који је наставио рад после истека радног времена, дужан је да о томе писмено обавести непосредног руководиоца, најкасније наредног радног дана.¹¹⁹

Одлуком о увођењу и обиму рада по позиву и приправности, коју доноси директор здравствене установе, утврђује се време приправности и запослени који су приправни, имајући у виду ефикасност, економичност и рационалност организације рада, као и подједнаку оптерећеност запослених, у складу са законом.¹²⁰

Обрачун плате за прековремени рад вршен је на основу евиденција присутности, у којима су вођени сати прековременог рада, на основу којих је директор установе доносио појединачна решења у 2021. години, односно збирна решења у 2022 и 2023. години (без месечних извештаја са описом послова за које је обављен прековремени рад).

Основ за обрачун и исплату прековременог рада директору Дома здравља била је Одлука Управног одбора¹²¹, којом је утврђено право на прековремени рад директору установе. Наведеном Одлуком, која је донета 2015. године, није утврђен период на који ће се примењивати ово право. Решења, којима је одобрен број сати прековременог рада и право на увећану зараду за извршен прековремени рад, за директора установе, доносио је директор установе, за сваки месец. За период обухваћен ревизијом, није достављена одговарајућа документација, која се односи на захтеве послодавца, на основу којих је директор установе био дужан да настави да ради дуже од пуног радног времена, у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран (прековремени рад). За сате прековременог рада директора установе, до законом дозвољеног максимума, као и изнад законом дозвољеног максимума није постојала сагласност Управног одбора. Субјект ревизије је доставио изјашњење да почев од јануара 2024. године решења о извршеном прековременом раду за директора установе, доноси Управни одбор.¹²²

У наставку ће бити приказани извршени сати прековременог рада у установи:

Табела бр. 13: Прековремени рад у установи у периоду 2021–2023. године

месец	сати 2021	износ 2021	сати 2022	износ 2022	сати 2023	износ 2023
јануар	2.102	1.325.773	2.108	1.319.506	2.116	1.430.388
фебруар	2.020	1.314.670	1.918	1.278.100	1.940	1.432.202
март	1.913	1.106.104	1.925	1.114.871	1.982	1.327.847
април	2.435	1.505.309	1.942	1.220.857	2.221	1.687.888
мај	2.393	1.482.192	2.052	1.236.858	2.120	1.407.781
јун	2.076	1.228.052	1.845	1.136.341	1.934	1.366.612
јул	1.971	1.139.295	2.077	1.382.298	2.073	1.504.542
август	1.781	1.035.748	1.860	1.095.336	1.847	1.223.967
септембар	1.990	1.164.276	1.765	1.082.980	2.097	1.583.919
октобар	2.131	1.306.636	1.843	1.191.001	2.000	1.447.514
новембар	1.938	1.095.777	1.750	1.065.154	2.027	1.490.309
децембар	1.880	1.026.242	1.720	1.065.445	0	0
УКУПНО:	24.630	14.730.074	22.805	14.188.747	22.357	15.902.969
<i>ПРОСЕЧНО</i>	<i>2.052</i>		<i>1.900</i>		<i>2.031</i>	

Из приложене табеле закључујемо да је највећи број прековремених сати рада извршен у 2021. години, а износ утрошених средстава у 2023. години.

¹¹⁹ Члан 53 ст. 1-3.

¹²⁰ Члан 41.

¹²¹ Број: Р-5/2015 од 18. фебруара 2015. године.

¹²² Службена информација, од 21. октобра 2024. године.



Такође, увидом у електронску базу примања је утврђено да су, код одређеног броја запослених, вршене исплате ¹²³разлике за ефективно остварене сате прековременог рада и максимално могућег фонда сати прековременог рада, у месецу. По основу ове разлике извршено је укупно 4.097 сати прековременог рада, за које је исплаћено 3.037 хиљада динара. На основу изјашњења субјекта ревизије, запослени нису писмено обавештавали непосредног руководиоца да су наставили рад после истека радног времена.

На основу Закључка Владе Републике Србије¹²⁴, запосленима ангажованим на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести (COVID-19), исплаћене су новчане награде (стимулације). Директор Дома здравља донео је Одлуку о исплати посебне награде запосленима због успешног рада и датог доприноса за време епидемије изазване вирусом COVID-19 у Републици Србији¹²⁵. Исплати је претходило доношење Решења, за сваки месец, којим је утврђено да се запосленима исплаћује 10% додатка од основне плате, изузев запослених у ковид амбуланти, којима се исплаћује 20 – 30% зависно од времена проведеног на раду. Новчане награде су исплаћене из средстава РФЗО.

Поред општих података о послодавцу и запосленом, обрачунска листа плата садржи податке о припадајућој основици и коефицијенту, проценту минулог рада, корективни коефицијент и коефицијент по основу радног учинка, месец за који је извршен обрачун плате и износ аконтације, као и друге елементе. Упоређујући податке из евиденција редовног рада и обрачуне плата, утврдили смо да су евидентирани сати и обрачунати сати усаглашени.

Анализирајући податке, у ревидираном узорку, на основу којих је вршен обрачун плате утврдили смо да: осим за девет запослених, други запослени имају прописане и одговарајуће коефицијенте; примењене су прописане и одговарајуће основице; проценат минулог рада у складу је са годинама рада код послодавца; примењен је корективни коефицијент и коефицијент за радни учинак обрачунат у складу са оценом; додаци на плату су обрачунати у складу са прописаним процентима; накнаде су обрачунате у складу са прописима на основу припадајућег просека; порези и доприноси су обрачунати по прописаним стопама.

На основу извршене анализе утврдили смо следеће:

У поступку ревизије, извршена је анализа обрачунатих и исплаћених плата запосленима и директору установе, којом је утврђено да, за девет запослених, нису примењени одговарајући основни и додатни коефицијенти. Анализом уговора и анекса уговора о раду, као и обрачунских листа плата, утврђено је да:

1) Код четири запослена додељени су коефицијенти са већим степеном стручне спреме, у односу на школску спрему запослених. Уговорима о раду утврђени су коефицијенти за обрачун и исплату плата у висини коефицијента за послове са шестим степеном стручне спреме, иако запослени имају четврти степен стручне спреме. Разлика у коефицијентима је обрачуната и исплаћена запосленима из сопствених средстава Дома здравља у укупном износу од 2.165 хиљада динара, за период 2021–2023. године.

2) Код три запослена и директору установе утврђени су додатни коефицијенти по више основа. Уговорима о раду утврђени су додатни коефицијенти за руковођење, на основу којих је извршен обрачун и исплата плата, и то: 1) директору установе утврђени су следећи додатни коефицијенти: директор, помоћник директора; начелник немедицинске службе; шеф одсека – службе; разлика припадајућег коефицијента и коефицијента за послове магистара здравствених сарадника и функционални додатак за рад директора. Неприпадајући основни и додатни коефицијенти, као и функционални додатак утврђени су одлуком Управног одбора и садржани су у уговору о раду. Обрачун и исплата плата вршена је на начин да је припадајући основни и додатни коефицијент обрачунат и исплаћен из средстава РФЗО, док су обрачун и исплата разлике за основни коефицијент и додатни коефицијенти извршени из сопствених

¹²³ Основ за исплату био је Закључак Владе, 05 број: 401-1978/2021 од 04. марта 2021. године.

¹²⁴ 05 Бр. 401-11187/2020 од 29. децембра 2020. године и 401-1295/2022 од 10. фебруара 2022. године.

¹²⁵ Број: Р-299/2021 од 30. марта 2021. године.



средстава Дома здравља, у укупном износу од 3.006 хиљада динара, за период 2021–2023. године. Основни и додатни коефицијенти у здравственим установама утврђени су Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, а Управни одбор није надлежан да одлучује о коефицијентима директора установе, као ни о функционалном додатку; 2) запосленом на радном месту помоћника директора за опште и правне послове, који уједно обавља и послове радног места шефа правних, кадровских и административних послова, уговором о раду је утврђен основни коефицијент за послове магистара здравствених сарадника, као и додатни коефицијенти за помоћника директора и руководиоца немедицинских служби. Обрачун и исплата плате вршена је на начин да су припадајући основни и додатни коефицијент за помоћника директора обрачунати и исплаћени из средстава РФЗО, док су обрачун и исплата разлике за основни коефицијент и додатног коефицијента извршени из сопствених средстава Дома здравља, у укупном износу од 933 хиљаде динара, за период 2021–2023. године; 3) запосленом на радном месту помоћника директора за медицинска питања, који уједно обавља послове водећег РТГ техничара, уговором о раду утврђен је одговарајући основни коефицијент, као и три додатна коефицијента – помоћника директора, главног техничара и по основу руковођења синдикатом медицинских техничара. Обрачун и исплата плата вршена је на начин да су основни и додатни коефицијент за помоћника директора обрачунати и исплаћени из средстава РФЗО, док је обрачун и исплата додатног коефицијента извршена из сопствених средстава Дома здравља, у укупном износу од 108 хиљада динара, за период 2021–2023. године. Одредбама Колективног уговора, утврђено је да је послодавац дужан да представнику репрезентативног синдиката исплати увећану месечну плату у висини три основице за обрачун и исплату плата запослених у здравству. Обрачун и исплата додатка по основу руковођења синдикатом медицинских техничара вршена је применом додатног коефицијента; 4) запосленом на радном месту заменика директора, који обавља и послове начелника службе хитне медицинске помоћи уговором о раду утврђена су два додатна коефицијента – заменика директора и начелника медицинске службе. Обрачун и исплата плата вршена је на начин да је додатни коефицијент за заменика директора обрачунат и исплаћен из средстава РФЗО, док је обрачун и исплата додатног коефицијента за начелника извршена из сопствених средстава Дома здравља, у укупном износу од 215 хиљада динара, за период 2021–2023. године; 5) запосленом на радном месту начелника службе за здравствену заштиту жена, школске и предшколске деце, утврђен је додатни коефицијент за руковођење синдикатом, што није у складу са прописаним начином обрачуна ове накнаде.

3) Стручни савет установе утврдио је распоред рада у насељеним местима општине Кањижа, којим је уведен распоред дежурстава и приправност за поједине службе. Одредбама Посебног колективног уговора прописано је да приправност радним даном може трајати највише 16 сати, а суботом, недељом и празником 24 сата, као и да приправност по запосленом на месечном нивоу може трајати највише половину од слободних сати запосленог. Изузетно, запослени може бити приправан и дуже, уколико је то неопходно због организације рада, уз изричиту писмену сагласност запосленог. Запослени који је у приправности има право на додатак на плату за сате проведене у приправности. Дом здравља је кроз распоред дежурстава планирао и увео приправност и рад по позиву. Утврђено је, у случају седам запослених, да је приправности била уведена у обиму од 480 до 512 сати, у току месеца и да је имала трајни карактер, током године. Од укупно извршених 174.994 сати пасив рада, за које је исплаћено 11.327 хиљада динара, седам запослених имало је 101.623 сати пасив рада, за које је исплаћено 6.950 хиљада динара, што доводи у питање ефикасност и рационалност организације рада, као и подједнаку оптерећеност запослених. Даљом анализом је утврђено да је активна приправност и рад по позиву, у току 2021–2023. године, износила 181 сат, на нивоу установе, односно да запослени који су имали уведено пасивну приправност у највећем обиму, нису имали рад по позиву, што доводи у питање економичност и оправданост организације рада.

4) На основу Решења о именовану директора Дома здравља Кањижа у Кањижи, Скупштина општине Кањижа именовала је директора Дома здравља, на период од четири године. Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља Кањижа, Аутономна



Покрајина Војводине, преузела је од општине Кањижа оснивачка права над Домом здравља Кањижа и утврдила да ће дужност и послове директора Дома здравља обављати именовано лице, до именовања директора Дома здравља у складу са законом и Статутом Дома здравља. Увидом у следећа акта – Уговор о раду¹²⁶, Анекс Уговора о раду¹²⁷ и Уговор о правима и обавезама директора¹²⁸, која је донео Управни одбор установе, утврђено је да ће, поред послова директора, именовано лице обављати и послове Помоћника директора за економско-финансијско пословање, Начелника службе за опште правне, економско-финансијско, техничке и друге сличне послове и Шефа сектора за финансије, план, анализу и развој. Одредбама¹²⁹ Закона о раду је прописано да о правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца. Одредбама¹³⁰ Закона о здравственој заштити и¹³¹ Статута утврђене су надлежности Управног одбора које се, између осталог, односе на права, обавезе и одговорности из радног односа за директора установе, али не и одлучивање у погледу распоређивања и обављања послова радног места. Правилником о систематизацији утврђено је да су за послове помоћника директора за економско-финансијско пословање, као и руководиоца финансијско-рачуноводствених послова – начелника службе, предвиђена радна места и запошљавање у складу са одредбама других законских и подзаконских прописа, односно директор установе може извршити распоређивање на руководећа радна места. Са тим у вези, потребно је обезбедити раздвајање одговорности за доношење, извршавање и контролу одлука.

На основу извршене ревизије утврдили смо следеће налазе:

- Дом здравља извршио је обрачун и исплату плата и додатака директору установе и запосленима у већем износу за 6.427 хиљада динара, услед неправилно утврђених и додељених основних и додатних коефицијената, у периоду 2021–2023. године, што није у складу са одредбама чл. 8 Закона о платама у државним органима и јавним службама и 2 и 3 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама;
- Накнада за рад представнику репрезентативног синдиката је обрачуната и исплаћена на основу утврђеног додатног коефицијента, што није у складу са одредбама члана 130 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;
- За прековремени рад директора установе није постојала адекватна документација која се односи на захтев послодавца за рад дужи од пуног радног времена, за случајеве прописане Законом, што није у складу са одредбама члана 53 Закона о раду;
- За прековремени рад запослених није постојала адекватна документација која се односи на писмено обавештење запосленог да је наставио рад после истека радног времена, што није у складу са одредбама члана 59 Закона о здравственој заштити;
- Решења о прековременом раду директора установе доносио је директор установе, супротно својим надлежностима, што није у складу са одредбама члана 192 Закона о раду;
- Дом здравља увео је приправност по запосленом на месечном нивоу већем од половине слободних сати, што није у складу са одредбама члана 44 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;

¹²⁶ Број: Р-911/2008 од 11. августа 2008. године.

¹²⁷ Број: Р-499-2/2017 од 29. маја 2017. године.

¹²⁸ Број: Р-499-1/2017 од 29. маја 2017. године.

¹²⁹ Члан 192 став 1 тачка 1).

¹³⁰ Члан 119.

¹³¹ 127 Број: 022-726/2022 од 01. фебруара 2023. године.



- Директор установе је поред послова за које је именован, обављао послове помоћника директора за економско-финансијско пословање, начелника службе за опште правне, економско-финансијско, техничке и друге сличне послове и шефа сектора за финансије, план, анализу и развој, за које су му утврђени додатни коефицијенти и функционални додатак, на основу одредби Уговора о правима и обавезама директора, које је супротно својим надлежностима, утврдио Управни одбор, што није у складу са одредбама чл. 192 Закона о раду и 28 Статута Дома здравља Кањижа.



- Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да обрачун и исплату плата и додатака директору установе и запосленима врше у складу са одредбама чл. 8 Закона о платама у државним органима и јавним службама и 2 и 3 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама;
- Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да обезбеде прописану документацију за прековремени рад директора установе и обезбеде да прековремени рад директора установе буде у складу са одредбама члана 53 ставови 1–3 Закона о раду;
- Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да прековремени рад запослених обезбеде адекватну документацију, у складу са одредбама члана 59 Закона о здравственој заштити;
- Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да обезбеде да накнада за рад представнику репрезентативног синдиката буде обрачуната у складу са прописима који уређују ову област;
- Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да обезбеде увођење приправности у складу са прописима који регулишу ову област;
- Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да обезбеде да се о правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује на основу утврђених овлашћења, што је у складу са чланом 192 Закона о раду.

Накнада трошкова и друга примања запослених

Одредбама ¹³²Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: Посебан колективни уговор) прописано је да запослени има право на:

1) накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз, у складу са колективним уговором код послодавца, правилником о раду и уговором о раду;

2) друга примања за отпремнине при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци, с тим што тако исплаћена отпремнина не може бити нижа од три просечне плате код послодавца у последњих 12 месеци, односно три просечне зараде исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније;

3) друга примања за јубиларне награде за остварених 10, 20, 30, 35 и 40 година рада у радном односу, у складу са просеком зараде из статистичких података;

4) друга примања за солидарне помоћи за случајеве прописане посебним колективним уговором.

Дом здравља је Колективним уговором уредио начин остваривања права запослених на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада.

¹³² Чл. 102 – 109.



Приликом обрачуна накнаде трошкова и других примања запослених Дом здравља је накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада вршио на основу стварног броја дана проведеног на раду уз документовање трошкова превоза, а обрачун отпремнина за одлазак у пензију, јубиларних награда и солидарне помоћи вршен је на основу података које објављује републички орган надлежан за послове статистике, уз приложену одговарајућу документацију.

На основу спроведене ревизије утврђен је следећи налаз:

- Дом здравља је за период 2021–2023. године обрачун и исплату накнаде трошкова и других примања запосленима вршио у складу са прописима који уређују ову област.

Увођење скраћеног радног времена

Одредбама чл. 52 Закона о раду и 37–38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе је прописано да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог. Скраћено радно време утврђује се на основу извршене процене ризика и стручне анализе, а највише 10 часова недељно. Запослени који ради скраћено радно време има сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом. Послодавац актом о процени ризика утврђује радна места с повећаним ризиком. Дужина радног времена за групе послова, који се обављају на радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком, утврђује се на основу смерница прописаних одредбама члана 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

У поступку ревизије извршен је увид у Акт о процени ризика за радна места и у радној околини¹³³ (у даљем тексту: Акт о процени ризика), Одлуку о распореду, почетку и завршетку радног времена у Дому здравља Кањижа¹³⁴, електронску кадровску базу запослених, евиденције присутности на раду и уговоре о раду.

Дом здравља донео је Акт о процени ризика, којим су идентификоване опасности и штетности на радном месту у радној околини, извршена процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запослених у тим условима, утврђена радна места са повећаним ризиком и предложен план мера за отклањање, смањивање и спречавање ризика од опасности и штетности на радном месту и радној околини. Извршена је процена ризика за сва радна места у установи, утврђена радна места са повећаним ризиком и утврђене заштитне мере, које не укључују меру скраћења радног времена.

Увидом у кадровску базу, уговоре и анексе уговора о раду, Дом здравља је утврдио право на скраћено радно време за укупно 44 запослена, на следећим пословима:

1) возача санитетског возила, возача у Служби хитне медицинске помоћи, више патронажне сестре – координатора и патронажне сестре, у складу са смерницама датим у Посебном колективном уговору¹³⁵ и Колективном уговору¹³⁶, за радна места која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком;

2) у Служби РТГ, Служби хитне медицинске помоћи, лабораторији, Служби стоматолошке здравствене заштите и Служби кућног лечења и неге, у складу са смерницама датим у Посебном колективном уговору и Колективном уговору, за радна места која нису Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком.

¹³³ Број: 19/2010-18 од 28. априла 2010. године.

¹³⁴ Од 23. априла 2020. године.

¹³⁵ Члан 38 став 3.

¹³⁶ Члан 38 став 3.



У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, увео скраћено радно време на радним местима, за која је Актом о процени ризика утврђено да су са повећаним ризиком, али као заштитну меру, није утврдио скраћено радно време, односно увео скраћено радно време на радним местима, за која Актом о процени ризика није утврдио да су радна места са повећаним ризиком. За сва напред наведена радна места, радно време је скраћено у складу са смерницама прописаним одредбама члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

На основу спроведене ревизије утврђен је следећи налаз:

- Дом здравља имао је утврђено скраћено радно време применом прописаних смерница, за радна места за која Актом о процени ризика као заштитна мера није утврђено скраћено радно време, односно за која није утврђено да су радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама чл. 52 став 2 Закона о раду и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и 38 Колективног уговора код Дома здравља Кањижа.



Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да одредбе аката о увођењу скраћеног радног времена ускладе са прописима који уређују ову област.

Налаз 1.7: Дом здравља вршио је обрачун и исплату стимулација запосленима из сопствених прихода, супротно одредбама законских, подзаконских и општих аката



Законом о платама у државним органима и јавним службама, прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи, могу увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је да се увећање плате из сопствених прихода врши сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода. Дом здравља вршио је обрачун и исплату стимулација запосленима из сопствених прихода, а да није за сваки месец утврдио приходе и расходе, за остваривање овог права сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу и без претходно утврђених норматива и стандарда рада о начину утврђивања доприноса сваког запосленог постигнутом резултату. Решења о стимулацији, којим се утврђује проценат стимулације и одобрава исплата директору, доносио је директор установе. У периоду 2021–2023. године, за 13 радника су сваког месеца обрачунате и исплаћене стимулације. Услед недоследне примене одредби законских и интерних аката, као и изостанка контролних активности, није обезбеђено управљање и располагање сопственим приходима, у складу са прописима. Наведено поступање за последицу може имати неосновано трошење јавних средстава и утицати на економичност и ефикасност пословања.

Законом о здравственој заштити 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. Здравствена установа у јавној својини може да врши плаћање искључиво до висине расхода који су утврђени финансијским планом здравствене установе, а који одговарају апропријацији из финансијског плана за ту намену у одговарајућој буџетској години.¹³⁷

¹³⁸Закон о платама у државним органима и јавним службама прописује да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи, могу увећати плате до висине оствареног

¹³⁷ Члан 144.

¹³⁸ Члан 12.



прихода, а највише до 30% по запосленом. Изузетно, за запослене у здравственим установама, који остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Елементи за обрачун и исплату плата утврђују се општим актом послодавца.

¹³⁹Посебним колективним уговором прописано је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи, могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода. Послодавац је обавезан да општим актом утврди елементе за обрачун и исплату плата и да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање овог права и о томе обавести репрезентативни синдикат.

Плате запослених које се не обезбеђују из средстава РФЗО могу се финансирати само из планираних, односно реалних извора прихода здравствене установе (сопствених прихода), који се остварују ван уговора са РФЗО.

Законом о раду прописано је да о правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца.¹⁴⁰

Управљачка одговорност је обавеза руководиоца корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе ко их је именовао или пренео одговорност.¹⁴¹

Дом здравља је Колективним уговором прописао да установа може увећати плате из сопствених прихода, до висине оствареног прихода, а највише 30% по запосленом. Директор установе био је дужан да, за сваки месец, утврди приходе и расходе за остваривање овог права и о томе обавести репрезентативни синдикат, као и да се увећања плате из сопствених средстава врше у складу са актом о нормативима и стандардима рада, односно квалитета обављеног посла.¹⁴²

Дом здравља је у периоду обухваћеном ревизијом остваривао сопствене приходе на основу којих је вршио обрачун и исплату увећања плата и стимулација запосленима.

У наставку дајемо табеларни преглед остварених прихода из осталих извора и извршење расхода за запослене, по следећим наменама:

Табела бр. 14: Остварени сопствени приходи и извршени расходи за категорију 41 у хиљадама динара

Завршни рачун	2021	2022	2023
700000 – остали извори	11.734	10.720	12.537
410000 – расходи за запослене	9.537	9.600	10.342
411000	7.015	6.254	6.993
412000	1.214	1.268	1.296
414000	143	76	49
415000	1.165	2.002	2.004

У поступку ревизије, извршили смо увид у изворну документацију субјекта ревизије: 1) завршне рачуне за период 1. 1 – 31. 12. (2021, 2022. и 2023. године); 2) финансијске планове за 2021, 2022. и 2023. годину; 3) обрачунске листе плата; 4) документацију која је била основ за обрачун и исплату стимулација; 5) изјашњење субјекта ревизије.

Дом здравља је остварио сопствене приходе из следећих делатности: 1) за услуге које нису обухваћене уговором са РФЗО (ангажовање лекара специјалиста за пружање услуга здравствене заштите у допунском раду и по основу уговора о делу); 2) ангажовање доктора медицине (лекарски прегледи противградних стрелаца) и 3) друго.

¹³⁹ Члан 94.

¹⁴⁰ Члан 192 став 1 тачка 1).

¹⁴¹ Члан 2.

¹⁴² Члан 95.



Извештај – Дом здравља Кањижа

Увидом у изворну документацију и изјашњење субјекта ревизије, утврдили смо да је Дом здравља вршио обрачун и исплату увећане плате и стимулација директору установе и запосленима из сопствених средстава, у посматраном периоду. Расходи из осталих извора, који су извршени за категорију 41 – расходи за запослене, односе се на следеће намене: 1) стимулације; 2) остали додаци и накнаде запосленима по одлукама Управног одбора; 3) накнада представнику репрезентативног синдиката и 4) друго.

Основ за обрачун и исплату стимулација било је збирно Решење за посебне стимулације којим се одобрава исплата посебне стимулације радницима који су показали изузетне резултате рада и који су имали посебне акције рада у току месеца, а према оцени рада, са различитим процентима (5 – 30%), а које је доносио директор Дома здравља, за сваки месец. Иако се у Решењу наводи да су посебне стимулације утврђене према оцени рада, не постоји писмени предлог руководиоца организационе јединице, односно друга документација о утврђивању права запослених на увећање плате у виду стимулација и начин утврђивања доприноса конкретном запосленом постигнутом резултату.¹⁴³

Основ за обрачун и исплату стимулације директору Дома здравља била је Одлука Управног одбора¹⁴⁴, којом је одобрено право на стимулацију. Наведеном Одлуком, која је донета 2015. године, није утврђен проценат стимулације који се одобрава директору установе, као ни период на који ће се примењивати ово право. Стимулације су обрачунате и исплаћене на основу Решења, којим је утврђен проценат и одобрена исплата директору установе, за сваки месец, а које је доносио директор установе, у износу 30% од плате, а у оквиру збирног решења које се односило и на друге запослене, током периода 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године. Одредбама Закона о раду и Статута прописано је да о правима, обавезама и одговорностима из радног односа за директора установе одлучује Управни одбор, а да директор установе може да одлучује само о правима, обавезама и одговорностима из радног односа за запослене. У наведеном случају, директор установе је одлучивао о својим правима и доносио решења о стимулацији, којим је утврдио проценат стимулације и одобравао исплату.

Стимулације запосленима исплаћиване су сваки месец у периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године, на основу Решења која је доносио директор Дома здравља.

У наставку дајемо табеларни преглед исплаћених стимулација за директора установе и запослене, по месецима за сваку годину:

Табела бр. 15: Исплаћене стимулације у периоду 2021–2023. године у динарима

мес.	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Σ
2021	488.193	520.747	505.329	550.798	493.262	478.486	464.895	438.693	393.215	439.632	419.579	405.190	5.598.021
2022	437.545	428.496	426.003	424.467	350.575	383.979	368.487	410.330	440.002	293.721	320.755	265.158	4.549.517
2023	328.233	395.805	416.861	404.220	285.464	405.127	393.064	330.691	458.274	431.691	451.626	265.758	4.566.814

Увидом у документацију коју је доставио субјект ревизије – решења за посебне стимулације за сваки месец, електронску базу картона примања запослених, обрачунске листе исплаћених плата, утврђено је да су у посматраном периоду, по годинама: 1) у току 2021. године исплаћене стимулације за 37 радника, од којих за 16 радника, сваког месеца; 2) у току 2022. године исплаћене стимулације за 25 радника, од којих за 13 радника, сваког месеца; 3) у току 2023. године исплаћене стимулације за 19 радника, од којих за 12 радника, сваког месеца; 4) у периоду 2021–2023. године, за 13 радника су сваког месеца исплаћене стимулације.

Осим збирног Решења, којим се утврђује проценат и одобрава исплата стимулације, за директора установе и запослене, а које је доносио директор установе, није донет акт о нормативима и стандардима рада, односно квалитету обављеног посла, како је прописано

¹⁴³ Изјашњење субјекта ревизије од 18. јуна 2024. године.

¹⁴⁴ Број: Р-5/2015 од 18. фебруара 2015. године.



Извештај – Дом здравља Кањижа

Колективним уговором, нити друга документација на који начин је утврђен допринос сваког запосленог оствареним резултатима рада установе.

Такође, Дом здравља није за сваки месец утврдио приходе и расходе, за остваривање права на увећање плата сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу и није о томе обавештавао репрезентативни синдикат, како је прописано одредбама Колективног уговора.

У наставку дајемо табеларни преглед учешћа исплаћених стимулација у извршеним расходима за запослене из сопствених прихода, за сваку годину:

Табела бр. 16: Учесће стимулација у расходима за плате из сопствених прихода у хиљадама динара

Остварени сопствени приходи		2021	2022	2023
		11.734	10.720	12.537
1	Извршени расходи за плате из сопствених прихода	8.229	7.522	8.289
2	Исплаћене стимулације из сопствених прихода	5.598	4.550	4.567
3	Учесће (2/1)	68%	60%	55%

Увидом у изворну документацију – решења за посебне стимулације за сваки месец и електронску базу картона примања запослених, утврђено је да су у посматраном периоду: 1) појединим запосленима утврђено је право на стимулацију и када су у том месецу имали утврђено право на годишњи одмор (цео месец), али увидом у електронску базу картона примања, стимулације нису биле обрачунате и исплаћене; 2) поједини запослени имали су стимулацију утврђену у истом проценту за месец у којем су радили, као и за месец у којем су имали утврђено право за годишњи одмор (део месеца); 3) директору установе је обрачуната и исплаћена стимулација за месец октобар 2022. године, у којем је имао утврђено право на годишњи одмор.

Решења којим је утврђен проценат и одобрена исплата стимулације, односи се на запослене који су имали изузетне резултате рада и посебне акције рада у току конкретног месеца, што указује на изостанак критеријума за доделу стимулација и у периоду када је запослени био на годишњем одмору.¹⁴⁵ Субјект ревизије доставио је изјашњење да је оправдано да се запосленом одобри стимулација и у месецу кад је био на годишњем одмору, услед изузетних залагања у претходном периоду, односно након повратка са годишњег одмора. Увидом у сва решења у току периода ревизије, утврђено је да су то запослени који су имали утврђену стимулацију сваког месеца.

На основу извршене ревизије утврдили смо следеће налазе:

- Дом здравља није за сваки месец утврдио приходе и расходе, за остваривање права на увећање плата сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу и није о томе обавештавао репрезентативни синдикат, што није у складу са одредбама чл. 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и 95 Колективног уговора код Дома здравља Кањижа;
- Дом здравља није донео акт о нормативима и стандардима рада, односно квалитета обављеног посла, којим су дефинисани критеријуми за одређивање доприноса конкретног запосленог постигнутом резултату и остваривање права на увећање плате у виду стимулација, што није у складу са одредбама члана 95 Колективног уговора код Дома здравља Кањижа;
- Појединачни акт којим се утврђује проценат стимулација и одобрава исплата директору установе, за сваки месец, доносио је директор установе, што није у складу са одредбама чл. 192 Закона о раду и 19 Статута Дома здравља Кањижа.

¹⁴⁵ Изјашњење субјекта ревизије, 21. октобар 2024. године.



Извештај – Дом здравља Кањижа

Поступање на овакав начин указује да Дом здравља није на адекватан начин управљао сопственим приходима, што представља ризик да јавна средства нису планирана и извршена у складу са принципима доброг финансијског управљања и поред неусклађености са прописима, за последицу може имати неосновано трошење јавних средстава, као и неекономично и неефикасно пословање.



- Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља Кањижа да за сваки месец утврде приходе и расходе, за остваривање права на увећање плата сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу и да о томе обавештавају репрезентативни синдикат, у складу са одредбама чл. 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и 95 Колективног уговора код Дома здравља Кањижа;
- Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља Кањижа да донесу акт о нормативима и стандардима рада, односно квалитета обављеног посла, којим ће дефинисати критеријуме за одређивање доприноса конкретног запосленог постигнутом резултату и остваривање права на увећање плате у виду стимулација, у складу са одредбама члана 95 Колективног уговора код Дома здравља Кањижа;
- Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља Кањижа да Одлуку и појединачни акт којим се утврђује проценат стимулација и одобрава исплата директору установе, за сваки месец, доноси надлежни орган Дома здравља, у складу са одредбама чл. 192 Закона о раду и 19 Статута Дома здравља Кањижа.



ЗАКЉУЧАК 2: Ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је укупне расходе, али је допринело континуитету пружања услуга здравствене заштите

Наш циљ био је да сагледамо све области које су од значаја за обрачун расхода за накнаде лицима ангажованим ван радног односа, а које се односе на: број ангажованих лица; основ за ангажовање; начин ангажовања ван радног односа; евиденције и обрачун накнаде; праћење реализације; утицај на циљеве пословања.

Начин на који је субјект ревизије поступао у овој области имао је утицај на економичност и ефикасност пословања установе, односно да су послови за које су лица ангажована стварно извршени и накнаде обрачунате и исплаћене за извршен посао.

Кроз следећа питања, испитивали смо да ли су расходи за лица ангажована ван радног односа вршени у складу са прописима и начелом ефикасности:

- ❖ Да ли је кадровски капацитет субјекта ревизије, у погледу ангажованих лица ван радног односа, у складу са прописима?
- ❖ Да ли је основ за ангажовање лица ван радног односа у складу са прописима?
- ❖ Да ли су здравствене установе планирале број лица, врсту ангажовања и износ средстава, који је неопходан за ангажовање ван радног односа?
- ❖ Да ли се уредно и ажурно воде евиденције за лица ангажована ван радног односа?
- ❖ Да ли је обрачун расхода лицима ангажованим ван радног односа у складу са прописима?
- ❖ Да ли је субјект ревизије на ефикасан начин успоставио праћење реализације за све облике ангажовања ван радног односа (извештаји о раду, евиденције присутности)?
- ❖ На који начин и у којој мери ангажовање лица ван радног односа утиче на ефикасност пословања здравствене установе и остваривање циљева здравствене заштите?

На основу ревидирања изворне документације субјекта ревизије, достављених изјашњења, спроведених анализа, рада на терену и комуникације са субјектом ревизије, донели смо закључак, који је заснован на следећим налазима.

**Налаз 2.1: Број лица ангажованих ван радног односа, у Дому здравља Кањижа, био је већи у односу на прописан број**

Одредбама Закона о буџетском систему прописано је да број запослених на одређено време и лица ангажованих ван радног односа не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно уз прибављене сагласности. Дом здравља је у циљу унапређења услуга здравствене заштите организовао ангажовање лекара специјалиста ван радног односа. Број ангажованих лица био је већи, у односу на прописан број, у току 2022 и 2023. године. Иако је ангажовање лица ван радног односа допринело већем обиму и квалитету пружених услуга, није праћено стање кадровске обезбеђености и прибављене потребне сагласности. Услед изостанка контролних активности, није обезбеђено планирање и управљање поступцима ангажовања ван радног односа, у складу са прописима. Наведено поступање за последицу може имати неосноване трошкове и утицати на економичност и ефикасност пословања.

¹⁴⁶Одредбама Закона о буџетском систему прописано је, почев од 1. јануара 2021. године, да укупан број запослених на одређено време, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност Комисије Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

¹⁴⁷Кадровски план садржи податке о укупном броју и структури запослених у здравственој установи, укључујући и број запослених за чије се плате средства стичу на други начин у складу са законом, податке о броју запослених који раде на одређено радно време, као и друге податке о кадровској обезбеђености здравствене установе.

Кадровски план, као и његове измене и допуне, мора бити усклађен са финансијским средствима организације обавезног здравственог осигурања, односно здравствене установе, односно буџета оснивача, за буџетску годину за коју се доноси.

Број запослених у здравственој установи у јавној својини не сме бити већи од броја утврђеног кадровским планом. Директор здравствене установе доставља надзорном одбору здравствене установе, надлежном заводу за јавно здравље и организацији обавезног здравственог осигурања, шестомесечни извештај о стању кадровске обезбеђености, структури и броју новозапослених у здравственој установи, као и начину финансирања њихових плата, за све облике радног ангажовања, у складу са законом.

Дом здравља је, у периоду 2021–2023. године, имао један важећи Кадровски план, којим је утврђен укупан број запослених на неодређено и одређено време.

Табела бр. 17: Кадровски план Дома здравља Кањижа

	2021	2022	2023
Кадровски план	126 – укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	126 – укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	126 – укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања
	153 – укупан број запослених на неодређено и одређено време утврђен КП	153 – укупан број запослених на неодређено и одређено време утврђен КП	153 – укупан број запослених на неодређено и одређено време утврђен КП
Максималан број запослених на одређено време и АВР	≤12	≤12	≤12
Изнад КП	изузетно, уз сагласност Комисије Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства		

¹⁴⁶ Члан 27к.¹⁴⁷ Закон о здравственој заштити, чл. 161 – 164.



Извештај – Дом здравља Кањижа

У току поступка ревизије извршили смо анализу броја лица ангажованих ван радног односа у Дому здравља, по месецима, у периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године и упоредили податаке које је доставио Дом здравља са изворном документацијом за ангажоване ван радног односа: уговоре о допунском раду и уговоре о делу, у истом периоду.

Табела бр. 18: Број ангажованих лица по месецима у периоду 2021 – 2023. године

година	Основ ангажовања	јануар – децембар											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2021	повећан обим посла	5	5	5	3	5	5	5	5	5	5	6	6
	уговори о делу	1	2	3	3	2	1	1	2	2	3	1	1
	уговори о допунском раду	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1
2022	повећан обим посла	6	6	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5
	уговори о делу	1	1	2	1	2	2	2	3	2	1	2	1
	уговори о допунском раду	1	1	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
2023	повећан обим посла	6	6	5	6	6	6	6	6	4	4	5	5
	уговори о делу	2	1	2	4	2	2	1	2	2	1	1	1
	уговори о допунском раду	3	3	3	4	4	3	4	4	4	4	4	4

На основу увида у наведену документацију и достављених изјашњење субјекта ревизије, утврдили смо следеће налазе, у Дому здравља Кањижа:

- 1) број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу и уговору о допунском раду, у периоду 1. 1 – 31. 12. 2021. године, није био већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, што је у складу са одредбом члана 27к став 4 Закона о буџетском систему;
- 2) број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу и уговору о допунском раду, у периоду 1. 1 – 31. 12. 2022. године, био је већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време у месецу августу 2022. године, што није у складу са одредбом члана 27к став 4 Закона о буџетском систему;
- 3) број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу и уговору о допунском раду, у периоду 1. 1 – 31. 12. 2023. године, био је већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време у месецу априлу, мају и августу 2023. године, што није у складу са одредбом члана 27к став 4 Закона о буџетском систему.

На основу извршене ревизије утврдили смо следећи налаз:

- Дом здравља Кањижа имао је већи број лица ангажованих ван радног односа, у току месеца августа 2022. године и месеца априла, маја и августа 2023. године, у односу на прописан број, што није у складу са одредбама члан 27к Закона о буџетском систему.



Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да број лица ангажованих ван радног односа ускладе са одредбама чл. 27к Закона о буџетском систему.

**Налаз 2.2: Дом здравља није обезбедио основ за ангажовање у складу са прописима, за све уговоре ван радног односа, што доводи у питање оправданост ове врсте ангажовања**

Одредбама Закона о раду прописан је рад ван радног односа. У поступцима ангажовања ван радног односа, у Дому здравља Кањижа, нису биле обезбеђене сагласности послодавца за обављање допунског рада, за обављање послова из делатности послодавца закључивани су уговори о делу, односно ангажована су лица ван радног односа за одређене послове и поред запослених лица за обављање истих послова. Услед изостанка контролних активности, није обезбеђено планирање и управљање поступцима ангажовања ван радног односа, у складу са прописима. Наведено поступање за последицу може имати неосноване трошкове и утицати на економичност и ефикасност пословања.

¹⁴⁸Одредбама Закона о раду прописан је рад ван радног односа: привремени и повремени послови, уговор о делу, допунски рад и уговор о стручном оспособљавању и усавршавању.

Табела бр. 19: Облици ангажовања ван радног односа

Рад ван радног односа	Основ за ангажовање ван радног односа		
Привремени и повремени послови	≤120 дана у календарској години	незапослено лице; запослени који ради непуно радно време – до пуног радног времена; корисник старосне пензије	уговор се закључује у писаном облику
Уговор о делу	за обављања послова који су ван делатности послодавца		уговор се закључује у писаном облику
Допунски рад	запослени који ради са пуним радним временом може да закључи уговор о допунском раду са другим послодавцем, а највише до једне трећине пуног радног времена (сагласност послодавца)		уговор се закључује у писаном облику
Стручно оспособљавање и усавршавање	ради обављања приправничког стажа, односно полагања стручног испита, обављање специјализације		уговор се закључује у писаном облику

¹⁴⁹Одредбама Закона о здравственој заштити прописани су услови за обављање допунског рада.

У току поступка ревизије извршили смо анализу поступака ангажовања ван радног односа у Дому здравља, по месецима у периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године и упоредили податке које је доставио Дом здравља са изворном документацијом за поступке ангажовања ван радног односа: уговоре о допунском раду и уговоре о делу, у истом периоду.

На основу увида у наведену документацију и достављених изјашњење субјекта ревизије, утврдили смо следеће налазе:

- 1) *Уговори о допунском раду* – закључени су са ангажованим лицима, у току 2021, 2022 и 2023. године, за обављање послова специјалистичких прегледа, којима су дефинисани опис послова, проценти ангажовања, период ангажовања, висина уговорене накнаде, начин вођења евиденције и друго. У току месеца је вођена евиденција о радним сатима коју је потписивао извршилац посла и налогодавац. У посматраном периоду, осам од једанаест лица ангажованих за обављање специјалистичких послова, нису имала сагласности послодавца за обављање допунског рада. Дом здравља није за сва ангажована лица у допунском раду обезбедио сагласности послодавца, што није у складу са одредбама члана 60 Закона о здравственој заштити.
- 2) *Уговори о делу* – закључени су у периоду 2021–2023. године, за обављање послова специјалистичких прегледа (офталмолог, психијатар, РТГ техничар, психолог,

¹⁴⁸ Чл. 197 – 202.

¹⁴⁹ Члан 60.



педијатар, епидемиолог, кардиолог), едукације у области кардиологије, унапређења клиничко-епидемиолошког надзора и израду докумената квалитета. Са ангажованим лицима закључени су уговори о делу, којима је прецизиран опис посла за који је лице ангажовано, период ангажовања и висина уговорене накнаде. У уговорима о делу је дефинисано да ће наручилац посла евиденцију рада водити у радним листама. У посматраном периоду, десет од 24 лица ангажовано је по основу уговора о делу, за обављање послова који су предвиђени актом о систематизацији и спадају у делокруг рада послодавца. Дом здравља је ангажовао следећа лица: 1) у 2021. година: 1 лице (спец. офталмологије), 1 лице (спец. психијатрије) и 1 лице (РТГ техничар); 2) у 2022. година: 1 лице (спец. офталмологије), 1 лице (спец. психијатрије), 1 лице (РТГ техничар) и 1 лице (психолог); 3) у 2023. година: 1 лице (спец. офталмологије), 1 лице (спец. психијатрије) и 1 лице (психолог). Наведена радна места су прописана актом о систематизацији радних места и у периоду од 1. 1. 2021. до 31. 12. 2023. године – била су попуњена, осим радног места – специјалиста офталмологије. На основу образложења одговорног лица Дома здравља, ангажовање лица по основу уговора о делу за послове за која су радна места предвиђена актом о систематизацији била попуњена, вршено је у случајевима одсутности запослених лица.

Иако су ангажовања лица ван радног односа у одређеним случајевима била оправдана, из потребе обезбеђења континуитета и приступачности у коришћењу здравствене заштите, у одређеним случајевима доводи се у питање оправданост ангажовања лица ван радног односа, јер је Дом здравља Кањижа ангажовао лица ван радног односа за обављање послова психијатра, психолога и РТГ техничара, иако је имао запослене за обављање истих послова, у току 2021–2023. године. *Дом здравља је ангажовао лица по основу уговора о делу на пословима из делатности послодавца, односно за обављање послова за које су радна места била попуњена, што није у складу са одредбама члана 199 Закона о раду и начелом економичности и ефикасности.*

У току постука ревизије утврдили смо следеће налазе:

- Дом здравља је у периоду 2021–2023. године ангажовао осам лица по основу уговора о допунском раду, а да претходно није обезбедио сагласности послодавца за обављање допунског рада, што није у складу са одредбама члана 60 Закона о здравственој заштити.
- Дом здравља је у периоду 2021–2023. године ангажовао десет лица по основу уговора о делу (3 лица у 2021. години, 4 лица у 2022. години и 3 лица у 2023. години), за обављање послова из делатности послодавца, што није у складу са одредбама члана 199 Закона о раду.

Поступање на овакав начин представља ризик да јавна средства неће бити планирана и употребљена у складу са принципима доброг финансијског управљања, уз уважавање начела ефикасности и економичности пословања.



- Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да обезбеде основ за ангажовање лица ван радног односа у складу са прописима;
- Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да обезбеде сагласности послодавца за обављање допунског рада.



Налаз 2.3: Дом здравља је планирао изворе средстава, основ ангажовања и расходе за уговорене накнаде, за сваку буџетску годину



Законом о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини може вршити плаћање искључиво до висине расхода који су утврђени финансијским планом здравствене установе, у одговарајућој буџетској години. Дом здравља планирао је расходе за уговоре ван радног односа потребне за њихову реализацију, у оквиру одговарајуће апропријације у финансијском плану. У периоду 2021–2023. године планиран је број лица, основ и период ангажовања, послови за које се закључују уговори о ангажовању ван радног односа, висина накнаде и извор финансирања. Одредбама појединачних уговора о ангажовању ван радног односа утврђена су права, обавезе и одговорности из уговорног односа. У случају појединих уговора није обезбеђено ажурно праћење и продужење ангажовања. Код планирања ових уговора изостале су интерне финансијске контроле и процедуре, што указује да управљање поступцима ангажовања ван радног односа није успостављено на довољно ефикасан начин.

Законом о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини може да врши плаћање искључиво до висине расхода који су утврђени финансијским планом здравствене установе, а који одговарају апропријацији из финансијског плана за ту намену у одговарајућој буџетској години.

Одредбама Закона о раду прописан је рад ван радног односа – привремени и повремени послови, уговор о делу, допунски рад и уговор о стручном оспособљавању и усавршавању, а одредбе Закона о здравственој заштити ближе прописују услове за обављање допунског рада.

Систем финансијског управљања и контроле представља политике, процедуре и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима, обезбеђује да ће се циљеви остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин, кроз пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима.¹⁵⁰

Услед изражене потребе за рационализацијом трошкова у претходном периоду, ради остварењу уштеда у буџету, а која се односила и на расходе за запослене, корисници јавних средстава били су принуђени да радно ангажују кадрове по неком другом основу, у циљу обављања редовне делатности, како би превазишли ограничења новог запошљавања.

Како правна регулатива у овој области још увек није уређена (као у случају расхода за запослене), послодавцима је препуштено да сами утврде висину накнаде код ангажовања ван радног односа. Управо наведени разлози – одређивање основа за ангажовање, начин утврђивања висине накнаде, период трајања ангажовања, представљају ризик и узрок могућих нерегуларности и неефикасности. Превазилажење ових ризика могуће је кроз уређење правне регулативе у овој области.

¹⁵¹ Дом здравља је доставио изјашњење у којем се наводи да се планирање обима и основа ангажовања заснива на процени потреба за медицинским кадром у наредној години. Директор установе сагледава потребе за лекарима одређених специјалности и планира обим потребних средстава, као и изворе финансирања. Расходи за лица ангажована ван радног односа највећим делом се финансирају из сопствених средстава, које установа оствари у медицини рада (допунски рад и уговори о делу), а део средстава делимично се обезбеђује из средстава општине и других извора, за које претходно морају бити одобрена средства и добијене сагласности на финансијски план за те изворе финансирања. Директор установе је истакао да је поред недостатка здравственог кадра, уочена и потреба грађана (услед дужег чекања, удаљености болнице, разуђености насеља) да прегледе на лични захтев уз утврђену накнаду,

¹⁵⁰ Члан 3.

¹⁵¹ Изјашњење Дома здравља од 07. октобра 2024. године.



Извештај – Дом здравља Кањижа

обаве и у дому здравља. На овај начин обезбеђује се одређен ниво здравствених услуга кроз ангажовање специјалиста у допунском раду (хирургија, ортопедска хирургија и трауматологија, струковни физиотерапеут и психолог). Друге потребе, реализоване су закључивањем уговора о делу, а односиле су се на услуге лекара специјалиста (офталмолог, психолог, кардиолог, психијатар, неуропсихијатар и РТГ техничар), одржавање едукација, специјалистичких прегледа, спровођење програмских задатака клиничко-епидемиолошког надзора и израду докумената квалитета.

У периоду 2021–2023. године са свим лицима су закључени уговори и утврђени услови који се односе на опис послова који ће се обављати, место обављања посла, период трајања ангажовања, висина уговорене накнаде и период исплате, начин вођења евиденција, као и друга питања у зависности од облика ангажовања и врсте уговореног посла.

Иако је Дом здравља за сва ангажовања ван радног односа закључио уговоре са ангажованим лицима, на одређен период или дане ангажовања, за које је предвиђено да се обави посао, одређен број уговора о ангажовању закључен је након периода ангажовања. У питању су послови лекара специјалиста, који се уговарају током целе године, са лицима која су ангажована једном недељно, а обављали су се према утврђеном распореду рада (на одређене дане у месецу), а да претходно, није обезбеђено продужење уговора о допунском раду, него накнадно по обављеном послу. Из изворне документације се може потврдити да је посао за који је лице ангажовано извршен у уговореном обиму. Код планирања ових уговора изостале су интерне финансијске контроле и процедуре, што указује да управљање поступцима ангажовања ван радног односа није успостављено на ефикасан начин.

Висина накнаде за ангажована лица у допунском раду одређена је на основу уговореног учешћа у цени здравствених услуга које се пружају, а према званичном ценовнику Дома здравља, односно као удео од основне плате доктора медицине, сразмерно уговореном обиму ангажовања. Код лица ангажованих по дану у току месеца, висина накнаде утврђена је сразмерно колико би лице остварило у редовном раду за те дане. У појединим случајевима за лекаре одређених специјалности, а које нису на нивоу Дома здравља, висина накнаде је утврђена по договору са тим специјалистима. Висина накнаде за ангажована лица по основу уговора о делу одређена је сразмерно обиму и врсти посла (по дану рада, за сваки сат рада, по прегледаном пацијенту, учешће у цени пружене здравствене услуге, нето месечни износ), односно висина накнаде је одређена према извору финансирања (општина, сопствена средства и друго).

Табела бр. 20: Планирање ангажовања ван радног односа у периоду 2021–2023. године

рб	Расходи за лица ангажована ван радног односа	2021. година	2022. година	2023. година
1	Планирани расходи за ангажована лица	1.897	1.900	3.856
2	<i>Уговор о допунском раду</i>	901	1.139	2.584
3	<i>Уговор о делу</i>	958	736	1.058
4	¹⁵² Извршени расходи за ангажована лица	1.859	1.875	3.642
5	<i>Из средстава општине</i>	303	754	1.219
6	<i>Из осталих извора</i>	761	563	1.229
7	<i>Из донација и помоћи</i>	614	300	310
8	<i>Из АП</i>	12	18	31
9	<i>Из ООСО</i>	169	240	853
10	Број ангажованих лица	≤7	≤8	≤9
11	% извршења (4/1)	98%	99%	95%

На основу претходно наведеног, закључили смо да је установа планирала број лица, врсту послова, основ ангажовања и потребан износ средстава на основу процењених потреба за наредну буџетску годину и износа планираних и одобрених средстава за ове намене (средстава од општине, сопствена средства, донације и друго). Планиран обим средстава одобрен је финансијским планом Дома здравља, посебно за сваки основ ангажовања ван радног односа, а извршење расхода за ове намене исказано је у Завршном рачуну установе.

¹⁵² Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2021. године; Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2022. године; и Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2023. године.



У току постука ревизије утврдили смо следећи налаз:

- Дом здравља за поједине уговоре о ангажовању ван радног односа није обезбедио ажурно продужење уговора, у складу са планираним ангажовањем у току године, што указује да интерне финансијске контроле не обезбеђује на адекватан начин управљање поступцима ангажовања ван радног односа.



Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да обезбеде адекватно и ажурно планирање и управљање у поступцима ангажовања ван радног односа, у складу са одребама Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Налаз 2.4: Дом здравља је обезбедио ажурне евиденције о извршеном послу, за уговоре о ангажовању ван радног односа



Рачуноводствена исправа представља писани или електронски документ о насталој пословној промени и недвосмислено приказује основ, врсту и садржај пословне промене. Одредбама појединачних уговора о ангажовању ван радног односа утврђен је обим ангажовања у току недеље, односно месеца и начин вођења евиденција о присуству. Дом здравља је за све уговоре ван радног односа обезбедио вођење радних листа са месечном евиденцијом уговорених дана ангажовања, односно обављених специјалистичких прегледа, које су потписане и оверене од стране налогодавца.

Рачуноводствена исправа представља писани или електронски документ о насталој пословној промени и обухвата све податке потребне за књижење у пословним књигама. Рачуноводствена исправа се саставља на месту и у времену настанка пословног догађаја и недвосмислено приказује основ, врсту и садржај пословне промене. Рачуноводствена исправа мора бити потписана од стране лица које је исправу саставило, контролисало и одговорног лица за насталу пословну промену.¹⁵³

Уговорима о допунском раду, који су закључени са ангажованим лицима, прописана је одредба да ће радне листе водити послодавац, у току радне недеље и да ће исте на крају месеца бити достављене ради обрачуна накнаде.

Уговорима о делу, који су закључени са ангажованим лицем, прописана је одредба да ће извршилац посла исти обављати у складу са стандардима струке и квалитетно, уз консултације са директором наручиоца или лицем које он овласти.

Поступак ревизије обухватио је све уговоре о ангажовању ван радног односа, за период 2021–2023. године.

У случају уговора о допунском раду, за сваки месец, достављене су радне листе са евиденцијом којег дана је лице било ангажовано, као и списак обављених прегледа тог дана. Такође, достављене су обрачунске листе остварења за сваки месец, у којима је приказан обрачун накнаде на основу обима ангажовања и уговорених услова. Из листе обрачуна пореза и доприноса може се потврдити да су накнаде обрачунате и исплаћене, у уговореним износима, заједно са припадајућим обавезама по основу пореза и доприноса.

У случају уговора о делу, који се највећим делом, односе на обављање специјалистичких прегледа, достављене су радне листе са евиденцијом за дане ангажовања, обрачун накнада на основу броја дана ангажовања и уговорених услова, као и обрачун пореза и доприноса. Код појединих уговора о делу (одржавање едукације и израда докумената квалитета) уговором није дефинисана одредба на који начин ће наручилац посла пратити реализацију уговора, а обрачун накнаде је извршен на основу уговорених услова.

¹⁵³ Члан 16.



Код највећег броја уговора радне листе са евиденцијом на дане ангажовања представљају и извештаје о реализацији посла. Када упоредимо уговорене услове (број дана /број сати/број прегледаних пацијената), са обрачуном накнаде за одређен месец, закључујемо да су усаглашене и да је ангажованом лицу плаћена накнада за стварне дане рада, односно ангажовања. Изворна документација је оверена и потписана од стране лица које је вршило обрачун и контролу и ангажованог лица.

На основу спроведене ревизије изворне документације и изјашњења субјекта ревизије утврђено је да је Дом здравља Кањижа, у посматраном периоду, водио евиденције извршеног рада за лица ангажована по основу уговора ван радног односа, које су представљале основ за обрачун накнада.

Налаз 2.5: Обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа вршен је у складу са уговореним условима, осим код једног уговора о делу



Валидна рачуноводствена документа морају да садрже основ, врсту и садржај пословне промене. Управљачка одговорност руководиоца корисника јавних средстава, јесте да све послове обавља у складу са одредбама прописа, интерних општих аката и уговора, како би се смањио ризик на остваривање циљева пословања и настанка неоснованих трошкова. Уговорима о ангажовању ван радног односа утврђена је висина накнаде лицима за обављање уговорених послова. Обрачун накнада вршен је у складу са прописаним стопама за обрачун пореза и припадајућих доприноса, на основу месечних евиденција присутности и радних сати. У случају једног уговора о делу накнада је обрачуната у већем износу од уговореног и више извршени расходи у износу од најмање 116 хиљада динара. Услед изостанка контролних активности, није обезбеђен обрачун накнада, код једног уговора о делу, у складу са уговореним условима. Наведено поступање за последицу је имало неосноване трошкове и могло је утицати на економичност и ефикасност пословања.

Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање уређују се доприноси за обавезно социјално осигурање, обвезници, основице и стопе доприноса по којима се обрачунавају и плаћају доприноси, начин обрачунавања и плаћања доприноса и друго.

Добро финансијско управљање односи се на захтев да се јавна средства троше и са њима управља у складу са принципима економичности, ефективности и ефикасности. Управљачка одговорност руководиоца корисника јавних средстава, јесте да све послове обавља у складу са одредбама прописа, интерних општих аката и уговора, како би се смањио ризик на остваривање циљева пословања и настанка неоснованих трошкова.¹⁵⁴

Корисници јавних средстава интерним општим актом дефинишу: организацију рачуноводственог система; интерне рачуноводствене контролне поступке; лица одговорна за законитост, исправност и састављање исправа о пословној промени; кретање и рокове за њихово достављање, а функције ових лица не могу се поклатати.¹⁵⁵

Валидна рачуноводствена документа морају да садрже основ, врсту и садржај пословне промене, морају бити потписана од стране лица које је исправу саставило, контролисало и одговорног лица за насталу пословну промену и достављена на књижење најкасније наредног дана од дана њеног добијања.

Одредбом уговора о допунском раду, који су закључени са ангажованим лицима, одређена је висина накнаде ангажованом лицу (нето износ). Накнада је уговорена у односу на обим посла, који је предвиђено да се изврши, а највећим бројем уговора дефинисана је као учешће у цени здравствене услуге која се пружа, према званичном ценовнику Дома здравља, односно као удео од основне плате доктора медицине, сразмерно уговореном обиму ангажовања; као укупни месечни износ или по једном доласку/прегледаном пацијенту. Код

¹⁵⁴ Члан 2.

¹⁵⁵ Члан 16.



Извештај – Дом здравља Кањижа

уговора о допунском раду утврђени су дани у месецу за које ће лице бити ангажовано и вођене су евиденције дана када је лице стварно било ангажовано, што је представљало основ за обрачун накнада за одређен месец. Код уговора у којима је утврђено да ће се накнада обрачунавати као учешће у цени здравствене услуге, накнада је обрачуната сразмерно уговореном учешћу у односу на износ оствареног прихода од пружене услуге тога дана. Код месечног износа накнаде, исте су исплаћиване у висини уговореног износа за извршен посао.

Одредбама уговора о делу, који су закључени са ангажованим лицима, одређена је висина уговорене накнаде ангажованом лицу (нето износ). Како су се послови, највећим делом, односили на обављање специјалистичких прегледа, достављене су радне листе са евиденцијом за дане ангажовања, обрачун накнада на основу броја дана ангажовања и уговорених услова, као и обрачун пореза и доприноса. Код појединих уговора о делу (вршење лекарског прегледа за противградне стрелце, по уговору са Републичким хидрометеоролошким заводом и на основу рачуна Дома здравља), достављене су фактуре, које су садржавале спецификације броја обављених прегледа и цену ове услуге, а обрачун накнаде извршен је у уговореном износу. Уговор о делу за спровођење програмског задатка унапређења клиничко-епидемиолошког надзора над одређеним заразним болестима на територији општине Кањижа, закључен је на основу Уговора са Институтом за јавно здравље Војводине, који је финансирао ове услуге у уговореном износу. Поједини уговори о делу (одржавање едукације и израда докумената квалитета) не садрже одредбу на који начин ће наручилац посла пратити реализацију уговора, а обрачун накнаде је извршен на основу уговорених услова.

Поступак ревизије уговорених накнада обухватио је проверу следећих области: обрачун припадајућих пореза и доприноса; евиденције извршеног рада и обрачунатих накнада (да ли је накнада плаћена за извршен посао) и обрачун уговорених накнада (да ли накнада обрачуната и плаћена у уговореном износу).

Након извршене анализе достављене документације, утврђено је да је обрачун уговорених накнада вршен у складу са прописаним стопама за обрачун пореза и припадајућих доприноса и на основу прописане формуле за обрачун уговорених накнада (прописани коефицијенти за прерачун), да су евиденције извршеног рада представљале основ за обрачун накнада и да су у току месеца потписане од стране лица које је вршило обрачун и контролу. Осим код једног уговора о делу, накнаде су обрачунате и плаћене у уговореним износима, за обављен посао у току месеца. Код наведеног уговора о делу за обављање лекарских специјалистичких прегледа, у периоду 2021–2023. године, утврђена је накнада у износу од 5.000 динара, за сваки дан рада, а провером обрачуна утврђено је да је накнада, за поједине месеце обрачуната у износу од 5.000 динара, односно у износу од 6.000 динара, за одређене месеце. Наведено указује на изостанак интерних контрола и поступање супротно уговореним одредбама, у поступцима обрачуна накнада, што за последицу имало неоправдане трошкове.

У наставку дајемо приказ уговорених накнада у периоду од три године, за све уговоре ван радног односа.

Табела бр. 21: Висина уговорене накнаде за уговоре ван радног односа у динарима

Опис послова		Висина уговорене накнаде 2021	Висина уговорене накнаде 2022	Висина уговорене накнаде 2023
Уговори о допунском раду	Послови лекара специјалиста	1/3 од цене здравствене услуге коју пружа, по званичном ценовнику Дома здравља	1/3 од цене здравствене услуге коју пружа, по званичном ценовнику Дома здравља	1/3 од цене здравствене услуге коју пружа, по званичном ценовнику Дома здравља
		50% од цене здравствене услуге коју пружа, по званичном ценовнику Дома здравља	40% од цене здравствене услуге коју пружа, по званичном ценовнику Дома здравља	1.200 динара (нето) по прегледаном пацијенту
		5.000 динара (нето) по дану	1/3 од плате доктора медицине изабраног лекара	45.000 динара (нето) месечно
			45.000 динара (нето) месечно	50.000 динара (нето) месечно



Извештај – Дом здравља Кањижа

Уговори о делу	Послови лекара специјалиста	5.000 динара (нето) по дану рада	5.000 динара по дану рада	5.000 динара (нето) по дану
		6.000 динара (нето) по дану рада		
		450 динара по одрађеном сату за сваки дан рада	2.500 динара (нето) по дану	6.000 динара (нето) по дану
		50% од цене здравствене услуге коју пружа, по званичном ценовнику Дома здравља	6.000 динара (нето) по дану	
	Унапређење клиничко-епидемиолошког надзора	3.647,73 динара месечно	5.989 динара месечно	9.974,50 динара месечно
	Лекарски прегледи за стрелце	100.000 динара за извршен посао	70.000 динара за извршен посао	65.000 динара за извршен посао
	Едукација запослених	15.050 динара (нето)	-	-
		25.550 динара (нето)	-	-
Израда докумената квалитета	-	-	25.000 динара (нето) месечно	

Из наведеног може се закључити да су накнаде уједначене, за исти или сличан посао и да нису неосновано повећаване, у посматраном периоду.

У току поступка ревизије утврдили смо следећи налаз:

- У случају једног уговора о делу, обрачун накнаде вршен је у износу већем од уговореног и извршени су расходи за ове намене у већем износу од најмање 116 хиљада динара, што није у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, Уредбом о буџетском рачуноводству и одредбама појединачних аката.



Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да обезбеде адекватно управљање и поштовање уговорних одредби, у поступцима ангажовања ван радног односа, у складу са одредбама појединачних уговора о ангажовању.

Налаз 2.6: Дом здравља за поједине уговоре о делу није обезбедио праћење реализације обављених послова, услед чега се не може потврдити обим и квалитет извршеног посла



Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности којима се, управљајући ризицима, обезбеђује да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин. Праћење реализације уговора ван радног односа успостављено је кроз евиденције рада, којима је обезбеђено да се код већине уговора може потврдити да су послови извршени у уговореном обиму. Поједини уговори о делу, нису садржавали одредбу на који начин ће се пратити њихова реализација. У случају ових уговора, изостале су интерне финансијске контроле, што представља ризик који за последицу може имати неефикасно остваривање циљева пословања.

Финансијско управљање и контрола представља систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин, кроз пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима.¹⁵⁶

¹⁵⁶ „Службени гласник РС“, број 89/19.



Анализа планираних и реализованих уговора о ангажовању ван радног односа, код Дома здравља Кањижа, обухватила је: број ангажованих лица, начин планирања који су послови потребни и период реализације, по ком основу ће лица бити ангажована, начин праћења реализације уговореног посла, обрачун уговорене накнаде и друга питања. У поступку ревизије обухваћени су сви уговори о ангажовању ван радног односа, за период 2021–2023. године.

Уговори о допунском раду прописивали су одредбу да ће наручилац посла водити радне листе, у току извршења посла и да ће исте представљати основ за обрачун накнаде. На основу анализе достављене документације, утврђено је да је код свих уговора, који су се односили на обављање лекарских специјалистичких прегледа, послодавац водио евиденцију о радним данима (број излазака, број пацијената), која је на крају извршеног посла потписана и оверена од стране лица које је вршило обрачун и контролу и представљала је основ за обрачун накнада.

На овакав начин, код ових уговора, Дом здравља је успоставио праћење реализације уговорених послова и обезбедио њихово извршење у уговореном обиму, као и обрачун накнаде на основу стварно извршеног обима посла.

Уговорима о делу, који су закључени са ангажованим лицем, прописана је одредба да ће извршилац посла исти обављати у складу са стандардима струке и квалитетно, уз консултације са директором наручиоца или лицем које он овласти. Уговори о делу који су се односили на едукације запослених и израду докумената квалитета, не прописују одредбу на који начин ће наручилац посла пратити реализацију уговора. За извршење послова уговорена је накнада по обављеном послу, односно месечна накнада у нето износу, која је на основу уговорених услова обрачуната и исплаћена, али без евиденција или извештаја о извршеном послу.

Ангажовање лица по основу уговора ван радног односа, за потребе едукација запослених и израду докумената квалитета, допринеће квалитету услуга здравствене заштите у установи, али како су лица ангажована за обављање послова који су специфични, требало би обезбедити да се и за ове уговоре успостави ефикасан систем праћења реализације.

Потребно је да одговорна лица успоставе интерне финансијске контроле, које ће обухватити све руководиоце и запослене, организационе јединице, процесе, активности, програме и уговоре у оквиру установе и обезбеде да се јавна средства троше и са њима управља у складу са принципима економичности, ефикасности и ефикасности.

У току поступка ревизије утврдили смо следећи налаз:

- Иако је Дом здравља, у посматраном периоду, обезбедио праћење реализације уговора ван радног односа, поједини уговори о делу не садрже одредбу на који начин ће се пратити њихова реализација, услед чега се не може потврдити обим и квалитет извршеног посла.



Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да успоставе адекватно праћење реализације за све уговоре о ангажовању ван радног односа, на начин који ће утврдити појединачним уговорима о ангажовању.

Налаз 2.7: Дом здравља је кроз уговоре о ангажовању ван радног односа побољшао обим и квалитет здравствених услуга, али за све уговоре није обезбедио поштовање одредби прописа и уговора



Дом здравља Кањижа је, за сваку буџетску годину, планирао и ангажовао лица, по основу уговора о делу и уговора о допунском раду, којима је дефинисао, права, обавезе и услове ангажовања. У периоду 2021–2023. године, за послове лекара специјалиста и доктора медицине, за које није постојао расположиви здравствени кадар, ангажовано је 35 лица, чиме је обезбеђен континуитет у пружању услуга здравствене заштите, уз расходе ангажовања који нису били већи од упоредивих. Како послови за које су ангажована лица ван радног односа нису по својој природи специфични ни сезонски, што представља смисао ове врсте ангажовања, потребно је



да Дом здравља унапреди управљање поступцима ангажовања ван радног односа, у циљу постизања веће ефикасности пословања. Иако Дом здравља кроз поступке ангажовања није за све уговоре обезбедио поштовање законских и уговорних одредби, наведена ангажовања ван радног односа допринела су остваривању циљева здравствене заштите.

Одредбама Закона о раду прописан је рад ван радног односа – привремени и повремени послови, уговор о делу, допунски рад и уговор о стручном оспособљавању и усавршавању, као и услови за његово обављање. Одредбе Закона о здравственој заштити ближе прописују услове за обављање допунског рада.

Систем финансијског управљања и контроле односи се на све руководиоце и запослене, а обухвата све организационе јединице, процесе, активности, програме и пројекте у оквиру корисника јавних средстава. Адекватно управљање ризицима обезбеђује остварење циљева пословања у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима, на економичан и ефикасан начин.¹⁵⁷

У посматраном периоду, Дом здравља радно је ангажовао лица по другим основама, у циљу обезбеђења континуитета у пружању услуга здравствене заштите. Поред потребе за здравственим кадром одређеног профила, Дом здравља је препознао и потребе грађана (услед листа чекања или удаљености болнице) да прегледе на лични захтев уз утврђену накнаду обави у установи. На овај начин, кроз ангажовање специјалиста у медицини рада, обезбеђен је већи обим и континуитет у пружању здравствених услуга. У посматраном периоду, ангажована су лица по основу уговора о допунском раду и уговора о делу. Овим уговорима у највећем обиму ангажовани су лекари специјалисти (хирург, кардиолог, офталмолог, психијатар, ортопед, струковни физиотерапеут, педијатар, неуропсихијатар, доктор медицине – изабрани лекар, као и РТГ техничар) за обављање специјалистичких прегледа у медицини рада, као и лекари специјалисти за обављање послова едукације запослених, спровођења програмског задатка унапређења клиничко-епидемиолошког надзора и израда докумената квалитета (кардиолог, епидемиолог, педијатар и доктор медицине). Ангажовање ових лица финансирано је из средстава које је Дом здравља остварио пружањем здравствених услуга, делом из средстава општине, донација и других извора финансирања.

Табела бр. 22: Укупан број уговора ван радног односа у периоду 2021–2023. године (по месецима)

јануар–децембар												
уговори о допунском раду_2021	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1
уговори о допунском раду_2022	1	1	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
уговори о допунском раду_2023	3	3	3	4	4	3	4	4	4	4	4	4
јануар–децембар												
уговори о делу_2021	3	4	5	5	2	3	3	4	4	5	3	3
уговори о делу_2022	3	3	4	3	2	2	2	5	4	3	2	3
уговори о делу_2023	4	3	4	6	4	4	3	4	4	3	3	3

Основни критеријуми који су определили обим и врсту ангажовања биле су потребе за медицинским кадром одређених специјалности, за које је директор установе доносио одлуку у којем периоду ће бити ангажовани, као и обим финансијских средстава, планиран за ову намену. На основу изјашњења одговорног лица Дома здравља, услед флукуација и недостатка здравственог кадра радно су ангажована лица за замену привремено одсутних запослених, као и у случају потребе за одређеним лекарима, када се на други начин не могу обезбедити одређене здравствене услуге (описано у потпитању 2.2 и 2.3).

Висина накнаде одређена је сразмерно обиму ангажовања, и то као: учешће у цени здравствене услуге која је пружена, а према званичном ценовнику Дома здравља; учешће у

¹⁵⁷ Члан 4.



плати доктора медицине – изабраног лекара; износ месечне накнаде; износ накнаде по прегледаном пацијенту; износ накнаде по дану рада; једнократна накнада за извршен посао. Приликом одређивања висине накнаде, одређујуће је било колико би лице за тај рад и период ангажовања остварило у радном односу. Код уговора о допунском раду накнада је у највећем броју случајева одређена као учешће у цени здравствене услуге (оствареном приходу), док су код уговора о делу накнаде утврђене по дану ангажовања или као једнократан износ за обављен посао. Код једног уговора о делу, који је обнављан током посматраног периода, висина накнаде била је утврђена у износу од 5.000 динара и 6.000 динара, а обрачуната и исплаћена у износу 6.000 динара и за поједине месеце у којима је утврђена у износу од 5.000 динара (описано у потпитању 2.5). Дом здравља је, у периоду 2021–2023. године, извршио расходе за 35 ангажованих лица у укупном износу од 7.736 хиљада динара. Накнаде које су исплаћене ангажованим лицима, током целог периода, су упоредиве, нису неосновано повећаване и утврђене су у односу на обим уговореног посла.

У поступку ревизије извршена је анализа и упоређивање цене рада запосленог и висине накнаде за ангажована лица, за исте послове (психијатар, РТГ техничар и психолог).

Табела бр. 23: Упоредни преглед накнаде за рад и накнаде за ангажовање за послове **психијатра**

Година	Месећ	Број радних сати у месецу/дана		Накнада за рад по времену	Цена рада/по дану	Висина накнаде/по дану	Висина накнаде/по месецу
1	2	3		4	5 (4/3)	6	7
2023.	фебруар	144	18	160.489	8.916	6.000	24.000
	март	184	23	178.322	7.753	6.000	24.000
	мај	168	21	162.815	7.753	6.000	24.000

* лице је ангажовано 4 дана у току месеца

Табела бр. 24: Упоредни преглед накнаде за рад и накнаде за ангажовање за послове **РТГ техничара**

Година	Месећ	Број радних сати у месецу/дана		Накнада за рад по времену	Цена рада/по дану	Висина накнаде/по сату	Висина накнаде/по дану
1	2	3		4	5 (4/3)	6	7
2023.	фебруар	144	18	110.817	6.156	450	2.700
	март	184	23	123.130	5.353	450	2.700
	јун	176	22	123.130	5.996	450	2.700

* лице је ангажовано највише 6 часова дневно

Табела бр. 25: Упоредни преглед накнаде за рад и накнаде за ангажовање за послове **психолога**

Година	Месећ	Број радних сати у месецу/дана		Накнада за рад по времену	Цена рада/по дану	Висина накнаде/по дану	Висина накнаде/по месецу
1	2	3		4	5 (4/3)	6	7
2023.	јануар	160	20	113.905	5.695	6.000	24.000
	фебруар	144	18	112.766	6.264	6.000	24.000
	април	128	16	100.237	6.264	6.000	24.000

*лице је ангажовано 4 дана у месецу

Континуитет трајања ангажовања одређен је на основу потребе послодавца и саме природе уговореног посла. У случају уговора о допунском раду, највећи број, закључен је на период од годину дана, а уколико је потреба за лекаром одређене специјалности постојала и даље, закључени су нови уговори за наредни период. У случају уговора о делу, који су се, највећим делом односили на обављање специјалистичких прегледа, закључени су на краћи период и обнављани су током године. Највећи број ових уговора закључен је за одређене дане, у току месеца, које ће лице бити ангажовано и по потреби су обнављани новим уговорима. Уговори о делу који су се односили на спровођење програмских задатака и израду докумената квалитета, закључени су на период од годину дана. Код појединих уговора о делу и допунском



раду, утврђено је да су накнадно закључени, по извршеном ангажовању или у току ангажовања (описано у потпитању 2.3).

Транспарентност поступака ангажовања обезбеђена је на начин да су вођене евиденције извршеног посла (радне листе по данима ангажовања, прегледаних пацијената, обрачунске листе и друго). Код појединих уговора о делу (одржавање едукација, израда докумената квалитета) уговори не садрже одредбу на који начин ће послодавац пратити реализацију ових уговора (описано у потпитању 2.6).

Обрачун накнада вршен је за дане рада, односно сразмерно обиму извршеног посла и у складу са прописаним основицама за порезе и доприносе. Како правна регулатива у овој области још увек није уређена и није прописан начин утврђивања ових накнада, као што је то случај код расхода за запослене, Дом здравља је одредбом уговора прописао вођење радних листа, које су представљале основ за обрачун накнада. Осим код једног уговора о делу, за све уговоре накнада је обрачуната и исплаћена у складу са уговореном накнадом. Дом здравља приликом исплате накнада није обезбедио да се исте исплаћују у следећем месецу, за претходни месец, него се код већег броја уговора каснило са исплатама у току године.

У поступку ревизије извршен је увид у реализацију Плана рада за период 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године и утврђено да су за одређене послове остварена прекорачења плана. За ове послове ангажована су лица ван радног односа, иако су у истом периоду била запослена лица.

Табела бр. 26: Упоредни преглед броја планираних и извршених услуга за послове на којима су била запослена лица и вршено ангажовање ван радног односа

Радно место	2021		2022		2023	
	План	Извршење	План	Извршење	План	Извршење
Психијатрија	6850	6119	9240	9751	8810	8856
РТГ техничар	6150	7160	2550	2416	1800	3782

У посматраном периоду Дом здравља је исказао потребу за следећом врстом послова, које је обезбедио кроз прописане облике ангажовања ван радног односа.

Табела бр. 27: Уговорени послови ван радног односа

Основ ангажовања	Опис послова
Уговори о делу (2021–2023)	Послови лекара специјалиста Унапређење клиничко-епидемиолошког надзора Лекарски прегледи за стрелце Едукација запослених Израда докумената квалитета
Уговори о допунском раду (2021–2023)	Послови лекара специјалиста

На основу ревизије уговора о ангажовању ван радног односа, закључујемо да је Дом здравља имао потребе за одређеним пословима, у највећем обиму лекара специјалиста, које је реализовао кроз уговоре о ангажовању ван радног односа.



Извештај – Дом здравља Кањижа

У току постука ревизије утврдили смо следећи налаз:

- У посматраном периоду, Дом здравља је планирао и реализовао уговоре о ангажовању ван радног односа, који су допринели обезбеђењу континуитета у пружању услуга здравствене заштите становништва, али у тим поступцима није обезбедио потпуно, адекватно и ефикасно управљање и контролу, у делу њиховог планирања и реализације. Како послови за које су ангажована лица ван радног односа нису по својој природи специфични ни сезонски, што представља смисао ове врсте ангажовања, потребно је да Дом здравља унапреди управљање поступцима ангажовања ван радног односа, у циљу постизања веће ефикасности пословања.



Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Кањижа да у поступцима ангажовању ван радног односа обезбеде потпуно, адекватно и ефикасно управљање и контролу, у делу њиховог планирања и реализације, у складу са прописима који регулишу ову област.



Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Ревизија правилности и сврсисходности спроведена је кроз фазу планирања ревизије, која је обухватила израду плана рада и матрице – концепта ревизије и кроз фазу вршења ревизије. У фази планирања сагледали смо популацију установа здравствене заштите са аспекта предмета ревизије, идентификовали потенцијалне ризике за остварење циља ревизије и извршили припрему и планирање за спровођење ревизије.

Предлог за избор субјеката ревизије извршен је на основу критеријума за избор субјеката ревизије, који су утврђени на основу обрађених података о расходима за запослене и лицима ангажованим ван радног односа. Подаци су прикупљени и обрађени на основу упитника, који је садржао сва релевантна питања из области расхода за запослене и других облика радног ангажовања.

Планирање ревизије

У поступку планирања ревизије, од здравствених установа су прикупљене и обрађене следеће информације: донета интерна акта, кадровски капацитет установе, кадровске и остале евиденције запослених, висина извршених расхода за запослене, обрачун расхода за запослене и извори финансирања, сопствени приходи, планирани и извршени расходи; учешће расхода за запослене у укупним расходима установе; облици ангажовање ван радног односа, висина извршених расхода¹⁵⁸. Такође, анализирали смо податке о расходима за запослене и ангажовању ван радног односа из финансијских планова и завршних рачуна установа.

Сва питања су формулисана на основу Закона о раду, Закона о здравственој заштити, Закона о платама у државним органима и јавним службама и других подзаконских аката и тако да обухватају кадровски план лица на неодређено и одређено време, поступке новог запошљавања, обрачун и исплату расхода за запослене, увећања плата из сопствених прихода, основ за ангажовање и исплату лицима ангажованим ван радног односа и друго.

Упитник је послат путем администраторског панела Државне ревизорске институције (<http://upitnik.dri.rs>), на адресе 135 здравствених установа.

Критеријуми на основу којих је извршено бодовање, рангирање и избор субјеката ревизије код којих ће се спровести ревизија правилности и сврсисходности пословања у области расхода за запослене и ангажовања по основу уговора ван радног односа:¹⁵⁹

1. Да ли је субјект ревизије успоставио ефикасан систем финансијског управљања и контроле – донео интерна акта у циљу правилног, економичног, ефикасног, ефективног остваривања циљева установе (правилник о систематизацији, колективни уговор, правилник о начину стицања и расподеле сопствених прихода, статут, правилник о организацији буџетског рачуноводства и др.)?
2. Број запослених у установи – како би смо сагледали кадровски капацитет установе;
3. Да ли установа ажурно води податке о сваком лицу са којим је заснован радни однос – како би смо сагледали да ли су кадровске евиденције ажурне и ефикасне?
4. Висина извршених расхода за запослене у периоду 2021–2023. године – у циљу утврђивања материјалности;
5. Да ли је установа остваривала сопствене приходе, висина и начин расподеле – у циљу сагледавања прихода које установа остварује из прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања?

¹⁵⁸ Популација од 135 здравствених установа, које у периоду 2019 – 2023. године нису биле субјекти ревизије.

¹⁵⁹ Критеријуми за избор субјеката ревизије утврђени су на основу питања из упитника, али уколико буде потребно биће коришћени и додатни критеријуми, обраде достављених података.



6. Број и основ за ангажовање лица ван радног односа и износ извршених расхода – у циљу утврђивања материјалности?
7. Учешће расхода за запослене и расхода за лица ангажована ван радног односа у укупним расходима – у циљу утврђивања материјалности у ревизији;
8. Територијални распоред здравствених установа у Републици Србији – како би одредили популацију субјеката ревизије која покрива целу територију државе.

Како би се обезбедио уједначен приступ код ревидирања расхода за запослене и ангажовања ван радног односа, како би се сагледале неправилности/несврсисходности у оквиру исте категорије здравствених установа, приликом писања налаза и давања препорука, било је потребно одабрати исту категорију субјеката ревизије.

Предлог је да се избор субјеката ревизије спроведе на популацији домова здравља, као здравствене установе на примарном нивоу здравствене заштите, због упоредивости података, дефинисања и примене критеријума за избор субјеката ревизије, анализе и упоредивост прикупљених података.

Анализа података извршена је на основу наведених критеријума код 81 дома здравља.¹⁶⁰ За сваки критеријум утврђена је скала за бодовање, на основу које је извршено бодовање домова здравља. Сабирањем бодова по свим утврђеним критеријумима одређена је листа домова здравља са укупним бројем бодова и извршено је њихово рангирање (од највише до најмање бодова). Након тога извршен је избор 12 субјеката ревизије уз примену територијалног принципа¹⁶¹, тако што су из региона АП Војводина и Београдског региона одабрана 4 дома здравља са највише бодова, из региона Шумадије и Западне Србије изабрана су 4 дома здравља са највише бодова и из региона Јужне и Источне Србије 4 дома здравља са највише бодова. Кључ за одабир дома здравља за одређени регион (територију) био је број запослених, висина извршених расхода за запослене, висина остварених сопствених прихода, број ангажованих ван радног односа и висина извршених расхода по том основу.¹⁶² Након поступка бодовања и рангирања субјеката ревизије из даљег одабира смо искључили одређен број домова здравља, из разлога што су код ових субјеката вршене ревизије правилности пословања, које су за тематску област имале расходе за запослене, у периоду 2019–2023. године¹⁶³. Такође из коначног одабира искључени су домови здравља који су субјекти ревизије правилности пословања по Програму ревизије за 2024. годину. Коначна популација за одабир субјеката ревизије је 81 дом здравља код којих у претходном периоду нису вршене ревизије од стране Државне ревизорске институције, односно код 11 домова здравља вршена је ревизија правилности пословања 2018. године.

На основу достављених и обрађених информација из упитника, за период 2021–2023. године, утврдили смо:¹⁶⁴

¹⁶⁰ РП Методологија – критеријуми за извор субјеката ревизије.

¹⁶¹ „Службени гласник РС“, број 104/14 – Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину.

¹⁶² РП Анализа домова здравља.

¹⁶³ Анализа спроведених ревизија домова здравља у претходном периоду показује да: 1) 44 ревизије вршене у 2012. години односиле су се на ревизије апотекарских установа у саставу дома здравља; 2) у периоду 2013 – 2015. године спроведена је једна комбинована ревизија Дома здравља Крагујевац; 3) у периоду 2016 – 2017. године спроведено је пет комбинованих ревизија (финансијска и правилност) домова здравља; 4) у 2018. години спроведено је 11 ревизија које су се односиле на комбиноване ревизије и ревизије правилности пословања; 5) у 2019. години Дом здравља Нови Сад је био субјект ревизије сврсисходности пословања; 6) у периоду 2021 – 2022. године спроведене су укупно 43 ревизије правилности пословања домова здравља.

¹⁶⁴ Упитник за здравствене установе – расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у периоду 2021 – 2023. године.



- да је око 37% здравствених установа интерним актима уредило област расхода за запослене, 21% делимично су уредили, док 32% установа нису донела сва акта у овој области;
- да је код 80% – 90% здравствених установа у периоду 2021–2023. године број запослених на неодређено и одређено време у складу са кадровским планом, код 6% – 13% делимично, а код 4% – 7% није у складу;
- да се код 95% установа ажурно и тачно воде евиденције које се односе на базу података из кадровске евиденције, електронску базу примања запослених, персонална досијеа и друго, а само четири субјекта имају делимично ажурне евиденције;
- извршење планираних расхода за запослене код 90 – 95% установа било је у распону 90 – 100%, само је мањи број установа имао извршење преко 100%, односно знатно мање од планираног;
- код 96% установа остварени су сопствени приходи, док су износ и намена детаљније садржани у упитнику;
- код 84 – 86% установа се изјаснило да су имали ангажовања ван радног односа, док су облици ангажовања, висина извршених расхода и извори финансирања детаљније садржани у упитнику.

Имајући у виду податке које су здравствене установе доставиле и њиховом анализом, закључили смо да нису све установе у потпуности пословале у складу са прописима, да су расходи за запослене извршени у значајном обиму, да је велики број установа остваривао сопствене приходе и имао ангажовања ван радног односа. Наведени подаци представљају разлог који је определио Државну ревизорску институцију да спроведе ревизију правилности и сврсисходности пословања расхода за запослене и лица ангажованих ван радног односа.

У овој ревизији ће се поред правилности обрачунатих и извршених расхода за запослене испитивати и оправданост ангажовања лица ван радног односа и у којој мери су допринели остварењу циљева и унапређењу пословања установе у односу на извршене расходе, односно да ли се ефикаснијим управљањем код ангажовања ван радног односа може обезбедити транспарентније располагање и управљање јавним средствима.

Спровођење ревизије

Поступак ревизије је, у зависности од ревизијских питања, обухватио расходе за запослене и ангажовање ван радног односа у периоду 2021–2023. године. Да би одговорили на ревизијска питања анализирани су закони и подзаконска акта, којима је уређена област расхода за запослене и ангажовања лица по основу уговора ван радног односа; интерна акта субјекта ревизије, којима је успостављен систем финансијског управљања и контроле и ближе уређена предметна област; надлежности и одговорности запослених лица; као и изворна документација субјекта ревизије (уговори о раду, евиденције присутности, евиденције прековремених сати рада, решења, одлуке, обрачунске листе плата, рекапитулације, кадровске базе, базе примања запослених, уговори о раду, кадровски план, документација у вези са новим запошљавањем, сопствени приходи и начин расподеле, уговори о ангажовању, број ангажованих лица, евиденције присутности, обрачун накнаде и друго).

Фокус ревизије био би на томе да се испита колико је успостављена кадровска структура ефикасна, да ли су правилно обрачунати и извршени расходи за запослене, на који начин су домови здравља користили сопствене приходе, да ли је постојала стварна потреба за обимом ангажовања ван радног односа и да ли су ангажовања ван радног односа допринела економичном и ефикасном пословању установе, висина обрачунатих и извршених расхода за лица ангажована ван радног односа и у којој мери су допринели остварењу циљева пословања за уложени новац.



Имајући у виду обим расхода за запослене у здравственим установама и учешће у буџетима, идентификоване ризике и неправилности, било је потребно утврдити главне узроке таквог стања и дати препоруке за уређење ове области и смањење неправилности и несврхисходности.

Ревизија је обухватила обрачун плата, додатака, накнада, социјалних давања, накнада трошкова и других примања и да ли су наведене категорије извршене у складу са прописима. Утврдили смо да ли су остварени сопствени приходи планирани и коришћени у складу са прописима. Такође, ценили смо *ефикасност ангажовања ван радног односа* у домовима здравља, у смислу да ли се ова ангажовања врше у складу са стварним потребама, обрачун и исплату расход, најчешће облике ангажовања. Такође, испитали смо одговорности свих учесника у овом процесу.

Утврђени ризици да здравствене установе приликом обрачуна и исплате расхода за запослене и ангажоване ван радног односа нису поступале на адекватан и ефикасан начин:

1) Основни ризици који се јављају приликом обрачуна и исплате расхода за запослене, могу бити следећи:

- ✓ здравствена установа није интерним актима уредила и успоставила ефикасан систем финансијског управљања и контроле у овој области (статут, правилник о организацији буџетског рачуноводства, акт о организацији и систематизацији послова, колективни уговор, акт о начину стицања и расподеле сопствених прихода и др.);
- ✓ број запослених на одређено и неодређено време није у складу са кадровским планом установе;
- ✓ поступци новог запошљавања нису вршени уз претходно прибављено мишљење Министарства;
- ✓ установа не води ажурне и тачне податке за сва лица са којима је заснован радни однос;
- ✓ установа не води ажурно и тачно електронску базу података о запосленима из кадровске евиденције;
- ✓ установа не води ажурно и тачно електронску базу примања са обрачуном плата, накнада и других примања запослених;
- ✓ установа не води ажурно и тачно персонална досијеа са уговорима о раду, решењима и другим појединачним актима о остваривању права, обавеза и одговорности из радног односа;
- ✓ установа не води тачно и уредно дневну евиденцију присуства на раду запослених;
- ✓ установа не води уредно и тачно евиденцију часова прековременог рада запослених;
- ✓ приликом сваког обрачуна плате запосленима се не доставља обрачун плате;
- ✓ елементи за обрачун плате нису у складу са прописанима (основица, коефицијенти, додатак на плату, део плате по основу радног учинка);
- ✓ плата и додаци на плату не обрачунавају се на основу евиденције о присуству и у складу са прописима;
- ✓ накнада плате не обрачунава се у складу са прописима;
- ✓ накнаде трошкова не обрачунавају се у складу са прописима;
- ✓ друга примања запосленима не обрачунавају се у складу са прописима;
- ✓ приликом сваког обрачуна и исплате плате и накнаде нису обрачунавани и уплаћивани порези и доприноси;
- ✓ установа није донела интерни акт којим су уређени начин утврђивања, као и елементи за обрачун и исплату увећања плате запосленима из сопствених прихода;
- ✓ установа није утврђивала приходе и расходе, за остваривање права на увећање плате, сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу;
- ✓ сопствени приходи нису транспарентно трошени.



2) Основни ризици који се јављају приликом обрачуна и исплате расхода за лица ангажована ван радног односа, могу бити следећи:

- ✓ број ангажованих лица ван радног односа није у складу са кадровским планом установе;
- ✓ основ за ангажовање лица није у складу са прописима;
- ✓ ангажовање лица по основу уговора о делу за систематизоване послове;
- ✓ ангажовање лица по основу уговора о привременим и повременим пословима у периоду дужем од прописаног;
- ✓ установа не води уредне и ажурне евиденције за лица ангажована ван радног односа;
- ✓ установа не прати реализацију уговора по основу ангажовања ван радног односа (не достављају се извештаји о раду, листе присутности и друго).

Циљ ревизије јесте да се испита правилност и ефикасност обрачунатих и исплаћених расхода за запослене и расхода за лица ангажована ван радног односа, односно да ли су субјекти ревизије обезбедили да се обрачун и исплата плата, додатака, накнада, социјалних доприноса, социјалних давања, накнада трошкова запосленима и награда запосленима врше у складу са прописима, да се давања запосленима из сопствених прихода врше у складу са прописима, као и да је основ за ангажовање лица ван радног односа у складу са прописима и начелом ефикасности.



Прилог 2 – Преглед извршених расхода за запослене и лица ангажована ван радног односа у периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године

У наставку је дат преглед планираних и извршених расхода за запослене у периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године у Дому здравља Кањижа, као и расхода за лица ангажована ван радног односа.

Табела бр. 28: Расходи запослене у периоду 2021–2023. године

рб	Расходи за запослене (41)	2021. година	2022. година	2023. година
1	Финансијски план	један ребаланс	два ребаланса	два ребаланса
2	Планирани расходи за запослене	227.043	248.575	275.256
3	¹⁶⁵ Извршени расходи за запослене	227.043	248.575	274.002
4	% извршења	100%	100%	99,5%
5	Из средстава РФЗО	205.762	220.731	248.169
6	Из средстава општине	11.744	18.244	15.491
7	Из других извора	9.537	9.600	10.342
8	Број запослених	131	127	125
9	Планирани расходи за ангажована лица	1.897	1.900	3.856
10	Извршени расходи за ангажована лица	1.859	1.875	3.642
11	% извршења	98%	98,7%	95%
12	Укупно (3+10)	228.902	250.450	277.644
13	Укупни расходи и издаци	275.969	309.127	344.817
14	% учешћа (12/13)	83%	81%	80,5%

Табела бр. 29: Расходи по основу уговора ван радног односа

рб	Расходи за лица ангажована ван радног односа	2021. година	2022. година	2023. година
1	Планирани расходи за ангажована лица	1.897	1.900	3.856
2	Уговор о допунском раду	901	1.139	2.584
3	Уговор о делу	958	736	1.058
4	¹⁶⁶ Извршени расходи за ангажована лица	1.859	1.875	3.642
5	Из средстава општине	303	754	1.219
6	Из осталих извора	761	563	1.229
7	Из донација и помоћи	614	300	310
8	Из АП	12	18	31
9	Из ООСО	169	240	853
10	Број ангажованих лица	≤7	≤8	≤9
11	% извршења (4/1)	98%	99%	95%

¹⁶⁵ Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2021. године; Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2022. године; и Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2023. године.

¹⁶⁶ Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2021. године; Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2022. године; и Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2023. године.