



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ**  
**О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА**  
**у Дому здравља „Ковин“, Ковин**  
*Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у домовима здравља*



**Број: 400-1059/2024-05/19**  
**Београд, 3. децембар 2024. године**



**Ради повећања економичности и ефикасности остваривања циљева пословања Дома здравља, потребно је обезбедити да обрачун и исплата расхода за запослене буду у складу са прописима, као и унапредити поступак ангажовања лица ван радног односа како би се смањиле нерегуларности.**

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 Ковин, 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.



<https://www.domzdravljakovin.org.rs>

### Препоруке

Државна ревизорска институција је одговорним лицима Дома здравља Ковин, у циљу обезбеђивања правилности и постизања веће ефикасности расхода за запослене и ангажовања лица ван радног односа, дала следеће препоруке, и то да обезбеде:

- 1) да обрачун и исплата расхода за запослене буду у складу са прописима;
- 2) да укупан број ангажованих лица буде у складу са прописима;
- 3) основ за ангажовање лица ван радног односа, у складу са прописима;
- 4) праћење реализације свих уговора о ангажовању лица ван радног односа;
- 5) поштовање начела доброг финансијског управљања и контроле приликом планирања ангажовања лица ван радног односа, као и начела економичности и ефикасности у поступцима праћења реализације уговора.

- ❖ Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Ковин нису у потпуности у складу са прописима, што је утицало на економичност трошења јавних средстава.
- ❖ Ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је број лица и укупне расходе, али је допринело већем обиму пружених услуга здравствене заштите.



## САДРЖАЈ:

Скраћенице и термини .....	5
I Резиме извештаја .....	6
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 .....	19
1. Појам расхода за запослене и ангажовања лица ван радног односа.....	19
2. Законодавни и институционални оквир .....	21
3. Опште информације о Дому здравља Ковин.....	23
4. Организациона структура Дома здравља Ковин .....	27
5. Опште информације о расходима за запослене и лицима ангажованим ван радног односа у Дому здравља Ковин за период 2021–2023. године.....	30
IV Закључци.....	36
<b>ЗАКЉУЧАК 1: Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Ковин нису у потпуности у складу са прописима, што је утицало на економичност трошења јавних средстава.....</b>	<b>37</b>
<b>Налаз 1.1. Кадровски капацитет Дома здравља Ковин, у погледу броја запослених, био је у складу са кадровским плановима који су важили у посматраном периоду. ....</b>	<b>37</b>
<b>Налаз 1.2. Дом здравља Ковин спровео је поступке новог запошљавања у складу са прописима. ....</b>	<b>43</b>
<b>Налаз 1.3. Дом здравља Ковин није усагласио Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору. .</b>	<b>45</b>
<b>Налаз 1.4. Уговори о раду нису сачињени у складу са Законом о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе, што ствара ризик да обрачун плате, додатака и накнада на плату није у складу са прописима и утиче на економично располагање јавним средствима. ....</b>	<b>49</b>
<b>Налаз 1.5. Дом здравља Ковин није уредно и ажурно водио кадровску евиденцију запослених и дневну евиденцију прековременог рада и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду.....</b>	<b>51</b>
<b>Налаз 1.6. Дом здравља Ковин није вршио, у складу са прописима, обрачун и исплату: додатка на плату по основу временаведеног у радном односу (минули рад), додатка за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад),</b>	



накнаде плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, награда, отпремнине, поклона за децу запослених, увођења приправности и скраћеног радног времена. ....	56
Налаз 1.7. Дом здравља Ковин обрачунавао је и исплаћивао увећања плате запосленима из сопствених прихода супротно прописима. ....	83
<b>ЗАКЉУЧАК 2: Ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је број лица и укупне расходе, али је допринело већем обиму пружених услуга здравствене заштите. .88</b>	
Налаз 2.1. Број лица ангажованих ван радног односа у Дому здравља Ковин био је у складу са прописаним бројем. ....	88
Налаз 2.2. Дом здравља Ковин закључивао је уговоре о ангажовању ван радног односа супротно прописима, што је у неким случајевима произишло из потребе боље доступности и приступачности у коришћењу здравствене заштите, док постоје случајеви где се доводи у питање оправданост ове врсте ангажовања. ....	90
Налаз 2.3. Дом здравља Ковин није прописао критеријуме на основу којих ће се одредити висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа. ....	94
Налаз 2.4. Дом здравља Ковин није уредно и ажурно водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа. ....	98
Налаз 2.5. Дом здравља Ковин вршио је обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа у складу са уговореним условима и на основу евиденције присутности на послу. ....	100
Налаз 2.6. Дом здравља Ковин није на ефикасан начин уредио извештавање и праћење реализације обављених послова за све облике ангажовања лица ван радног односа. ....	101
Налаз 2.7. Дом здравља Ковин повећао је број лица и укупне расходе ангажовањем лица ван радног односа за обављање послова који по својој природи нису специфични ни сезонски, али је њихово ангажовање допринело већем обиму пружених услуга здравствене заштите.....	102
<b>V Прилози.....</b>	<b>112</b>
<b>Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....</b>	<b>112</b>
<b>Прилог 2 – Остала питања.....</b>	<b>114</b>



## Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Дом здравља „Ковин“	Дом здравља Ковин
Републички фонд за здравствено осигурање	РФЗО
Влада Републике Србије	Влада РС
Посебни колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе	Посебни колективни уговор за здравствене установе
Јединствени информациони систем за централизовану обрачуна плата у јавном сектору	ИСКРА
Вршилац дужности директора	В. д. директора
Милијарда динара	Млрд. динара
Бруто домаћи производ	БДП

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Израз	Значење
Субјект ревизије	Дом здравља Ковин
Период обухваћен ревизијом	Период од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2023. године на који се односи поступак ревизије
Посматрани период	Период 2021–2023. године
Зарада	Плата



## I Резиме извештаја

### 1. Резиме и препоруке

Јавним расходима финансирају се 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.

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.

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 лица ван радног односа, уз уважавање принципа економичности и ефикасности.

Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности и сврсисходности пословања Дома здравља Ковин 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, да ли су економично и ефикасно планирана и извршена сва ангажовања лица 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.

Након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања утврдили смо следеће: **Ради повећања економичности и ефикасности остваривања циљева пословања Дома здравља, потребно је обезбедити да обрачун и исплата расхода за запослене буду у складу са прописима, као и унапредити поступак ангажовања лица ван радног односа како би се смањиле нерегуларности.**

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

**ЗАКЉУЧАК 1: Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Ковин нису у потпуности у складу са прописима, што је утицало на економичност трошења јавних средстава.**

**Налаз 1.1: Кадровски капацитет Дома здравља Ковин, у погледу броја запослених, био је у складу са кадровским плановима који су важили у посматраном периоду.**

Каталогом радних места утврђени су попис радних места са описом и захтеви за њихово обављање у јавним службама. Кадровским планом, за одређени период, утврђен је укупан број запослених на неодређено и одређено време, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања. Број и структура радних места утврђених правилником о систематизацији морају бити у складу са бројем и структуром одређеним кадровским планом. Кадровски капацитет Дома здравља Ковин, у погледу броја запослених био је у складу са кадровским плановима који су важили у посматраном периоду.

**Налаз 1.2: Дом здравља Ковин спровео је поступке новог запошљавања у складу са прописима.**

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. Посебним колективним уговором за здравствене установе прописано је да се радно место попуњава спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, која је у складу са кадровским планом здравствене установе. Дом здравља Ковин је све пријеме у радни однос спровео у складу са прописима, односно обезбедио је потребне сагласности за ново запошљавање и спроводио је јавне конкурсе.

**Налаз 1.3: Дом здравља Ковин није усагласио Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору.**

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. У периоду 2021–2023. године, запослени у Дому здравља Ковин, који су обухваћени узорком, испуњавали су услове за обављање послова на радном месту предвиђене Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места. Услед недостатка интерних контрола и нередовног праћења важећих законских и подзаконских аката, Дом здравља Ковин није усагласио Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, у делу који се односи на називе радних места, описе радних места, стручну спрему и услове за рад на радном месту. Наведено указује на постојање ризика да је Дом здравља Ковин, у посматраном периоду, могао да запосли лица на радним местима и под условима који нису у складу са законским и подзаконским прописима.

**Налаз 1.4: Уговори о раду нису сачињени у складу са Законом о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе, што ствара ризик да обрачун плате, додатака и накнада на плату није у складу са прописима и утиче на економично располагање јавним средствима.**

Одредбама Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе прописани су елементи уговора о раду који закључују запослени у здравственим установама. У Дому здравља Ковин узорковани уговори о раду, који су били на снази у периоду 2021–2023. године, не садрже новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду и закључени су на пуно радно време са запосленима који су радили скраћено радно време, јер нису поштоване одредбе Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе, којима су прописани обавезни елементи уговора о раду. Уколико уговори о раду не садрже све прописане елементе, постоји ризик да се обрачун плате, додатака и накнада на плату не спроведе у складу са прописима, а уколико њима није дефинисана дужина радног времена, постоји ризик да ће запослени остварити виши лични доходак од оног који му по прописима припада. Наведено указује на изостанак интерних контрола и утиче на економично располагање јавним средствима.



**Налаз 1.5: Дом здравља Ковин није уредно и ажурно водио кадровску евиденцију запослених и дневну евиденцију прековременог рада и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду.**

Законом о раду, Законом о здравственој заштити, Законом о евиденцијама у области рада и Посебним колективним уговором за здравствене установе прописане су обавезе вођења месечне евиденције зарада и накнада зарада, дневне евиденције прековременог рада, евиденције слободних сати, евиденције приправничког стажа здравствених радника, као и кадровске евиденције. Дом здравља Ковин је, у посматраном периоду, уредно и ажурно водио месечну евиденцију зараде и накнаде зараде и евиденцију приправничког стажа здравствених радника, али није уредно и ажурно водио кадровску евиденцију запослених и дневну евиденцију прековременог рада и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду, због недостатка интерних процедура и контрола, као и због нередовног праћења важећих законских и подзаконских аката. С обзиром да подаци о запосленима омогућавају исправан обрачун плате, додатка на плату (минули рад), накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада, накнаде за верски празник и солидарне помоћи (јубиларне награде и отпремнине), јавља се ризик од погрешног и нетачног обрачуна. Уколико се не води дневна евиденција прековременог рада, постоји могућност да се обрачунају и исплате сати прековременог рада који нису ефективно извршени.

**Налаз 1.6: Дом здравља Ковин није вршио, у складу са прописима, обрачун и исплату: додатка на плату по основу временаведеног у радном односу (минули рад), додатка за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад), накнаде плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, награда, отпремнине, поклона за децу запослених, увођења приправности и скраћеног радног времена.**

Здравствена установа је дужна да запосленима обрачунава и исплаћује: плате, додатке и накнаде, доприносе, социјална давања, накнаде трошкова, награде и остале посебне расходе, у складу са одредбама законских и подзаконских аката. У посматраном периоду, обрачун и исплата расхода за запослене вршени су у складу са прописима који уређују ову област, осим у делу обрачуна и исплате додатка на плату по основу временаведеног у радном односу (минули рад), додатка за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад), накнаде плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, награда, отпремнине, поклона за децу запослених, увођења приправности и скраћеног радног времена. На овај начин Дом здравља Ковин преузео је обавезе и више извршио расходе за запослене у укупном износу од најмање 524 хиљаде динара за исплате на које запослени нису имали право, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему. Уколико обрачун и исплата плата, додатака и накнада, као и помоћи и награда запосленима нису извршени у складу са одредбама важећих законских и подзаконских прописа, јавља се ризик да циљеви пословања неће бити остварени у складу са важећим прописима, уз реално извештавање, економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава и заштиту средстава и података.

**Налаз 1.7: Дом здравља Ковин обрачунавао је и исплаћивао увећања плате запосленима из сопствених прихода супротно прописима.**

Законом о здравственој заштити и Законом о платама у државним органима и јавним службама прописано је да јавне службе, односно здравствене установе које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга могу увећати основну плату највише до 30% по запосленом, сразмерно учешћу трошкова рада у





оствареном приходу. Дом здравља Ковин није обрачунавао и исплаћивао увећања плате запосленима из сопствених прихода у складу са прописима, јер:

- 1) општим актом није утврдио елементе за обрачун и исплату увећања плате из оствареног сопственог прихода,
- 2) није утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу,
- 3) није на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе ради обрачуна и исплате увећања плате,
- 4) није обавештавао репрезентативни синдикат о оствареним приходима и извршеним расходима за исплату увећања плате.

На овај начин Дом здравља Ковин преузео је обавезе и извршио расходе за увећања плате у износу од 1.912 хиљада динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему. Уколико се увећања плате обрачунавају и исплаћују супротно прописима, постоји ризик од неједнаког поступања и трошења јавних средстава.

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

**Налаз 2.1: Број лица ангажованих ван радног односа у Дому здравља Ковин био је у складу са прописаним бројем.**

Број лица ангажованих ван радног односа прописан је одредбама Закона о буџетском систему. У периоду 2021–2023. године, број лица ангажованих ван радног односа у Дому здравља Ковин био је у складу са прописаним бројем.

**Налаз 2.2: Дом здравља Ковин закључивао је уговоре о ангажовању ван радног односа супротно прописима, што је у неким случајевима произишло из потребе боље доступности и приступачности у коришћењу здравствене заштите, док постоје случајеви где се доводи у питање оправданост ове врсте ангажовања.**

Одредбама Закона о раду уређен је рад ван радног односа. Дом здравља Ковин је, у периоду 2021–2023. године закључио 40 уговора о обављању привремених и повремених послова (и анекса уговора) са 12 лица, за послове који су по својој природи трајног карактера и који су трајали дуже од 120 радних дана у календарској години. На овај начин Дом здравља Ковин поступио је супротно прописима приликом закључивања уговора о обављању привремених и повремених послова. Узрок ангажовања лица ван радног односа је у одређеним случајевима био оправдан из потребе боље доступности и приступачности у коришћењу здравствене заштите. Међутим, у одређеним случајевима доводи се у питање оправданост ангажовања лица ван радног односа, јер запослени на тим радним местима нису пружили број услуга предвиђен нормативима у табели мера извршења.<sup>1</sup>

**Налаз 2.3: Дом здравља Ковин није прописао критеријуме на основу којих ће се одредити висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа.**

Планирање броја лица, врсте ангажовања и износа средстава која су неопходна за ангажовање лица ван радног односа нису уређени позитивним законодавством. У посматраном периоду, Дом здравља Ковин планирао је број лица и врсту ангажовања, као и износ средстава потребан за ангажовање лица ван радног односа. Међутим, Дом

<sup>1</sup> Правилник о ближим условима за обављање здравствене делатности у здравственим установама и другим облицима здравствене службе („Службени гласник РС“, бр. 43/06, 112/09, 50/10, 79/11, 10/12 – др. правилник, 119/12 – др. правилник, 22/13, 16/18, 18/22 и 20/23) – Табела мера извршења, Мере извршења у примарној здравственој делатности и специјалистичко-консултативној делатности.



здравља Ковин није прописао критеријуме на основу којих ће се одредити висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа, као ни у којим случајевима се може повећати висина накнаде. Узроци оваквог поступање Дома здравља Ковин су:

- 1) законска неуређеност у областима које се односе на планирање броја лица, врсте ангажовања и износа средстава која су неопходна за ангажовање лица ван радног односа;
- 2) недостатак интерних процедура ради успостављања одговарајуће организационе структуре за ефективно остваривање циљева и управљање ризицима;
- 3) неадекватно управљање људским ресурсима;
- 4) недовољно ангажовање одговорних лица Дома здравља Ковин да изврше анализе, планирају и ближе уреде начин ангажовања лица ван радног односа.

Последица свега наведеног јесте да основ за ангажовање лица ван радног односа није у складу са прописима, док се расходи за ангажовање ових лица повећавају из године у годину.

**Налаз 2.4: Дом здравља Ковин није уредно и ажурно водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа.**

Важећим законским и подзаконским прописима у области рада и запошљавања није ближе уређено вођење евиденција о ангажованим лицима ван радног односа. Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава представља скуп података о корисницима јавних средстава, података о запосленим, изабраним, именованим, постављеним и ангажованим лицима код корисника јавних средстава, као и података о примањима тих лица. Дом здравља Ковин је, у периоду 2021–2023. године, водио евиденције присутности на послу и достављао кадровске податке и финансијске податке у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава у складу са одредбама Уредбе о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава и Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања. Међутим, Дом здравља Ковин није уредно и ажурно водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа, јер она није ближе уређена законским и подзаконским прописима.

**Налаз 2.5: Дом здравља Ковин вршио је обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа у складу са уговореним условима и на основу евиденције присутности на послу.**

Висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа уређена је уговорима о ангажовању ван радног односа. Дом здравља Ковин је, у периоду 2021–2023. године, обрачун и исплату накнада извршио у складу са прописаним стопама за обрачун пореза и припадајућих доприноса, на основу месечних евиденција присутности на послу и уговорених услова.

**Налаз 2.6: Дом здравља Ковин није на ефикасан начин уредио извештавање и праћење реализације обављених послова за све облике ангажовања лица ван радног односа.**

Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности којима се, управљајући ризицима, обезбеђује да се циљеви корисника јавних средстава остваре на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин. У посматраном периоду, Дом здравља Ковин није на ефикасан начин уредио извештавање и праћење реализације обављених послова за које су закључивани уговори о привременим и повременим пословима и уговори о допунском раду, јер уговорима и интерним актом није предвиђен



начин праћења и извештавања о реализованом послу. Уколико изостану интерне контроле код планирања и реализације уговореног посла, постоји могућност да се расположива финансијска средства не користе економично и ефикасно, да се уговорене услуге не пруже у уговореном обиму и квалитету, као и да се накнаде исплате без доказа о пруженим услугама.

**Налаз 2.7: Дом здравља Ковин повећао је број лица и укупне расходе ангажовањем лица ван радног односа за обављање послова који по својој природи нису специфични ни сезонски, али је њихово ангажовање допринело већем обиму пружених услуга здравствене заштите.**

Иако је Дом здравља Ковин, у периоду 2021–2023. године, планирао број лица и врсту ангажовања, као и износ средстава, утврђено је, на основу извршених анализа, да је повећао број лица и укупне расходе ангажовањем лица ван радног односа за обављање послова који по својој природи нису специфични ни сезонски. Такође, утврђено је да је њихово ангажовање допринело већем обиму пружених услуга здравствене заштите. Разлози наведеног могу бити следећи: немогућност запошљавања лица на неодређено и одређено време због ограничења кадровским планом, недобијање сагласности за ново запошљавање, неуређеност области ангажовања лица ван радног односа, као и непостојање критеријума за одређивање висине накнаде. Наведено може утицати на ефикасност пословања Дома здравља Ковин.

Државна ревизорска институција је, након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања у Дому здравља Ковин 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 лица ван радног односа, одговорним лицима Дома здравља Ковин дала следеће **препоруке**<sup>2</sup>, и то да:

1) са запосленима закључују уговоре о раду који садрже све битне елементе уговора прописане Законом о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе (Налаз 1.4. – Приоритет 1);

2) уговоре о раду са запосленима ускладе са Актом о процени ризика за сва радна места у радној околини, односно прописима који уређују ову област (Налаз 1.4. – Приоритет 1);

3) воде дневну евиденцију о прековременом раду, у складу са одредбама Закона о раду (Налаз 1.5. – Приоритет 1);

4) најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи, који припада репрезентативном синдикату у делатности здравствене заштите становништва у Републици Србији, достављају извештај о прековременом и ноћном раду, како је прописано одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе (Налаз 1.5. – Приоритет 1);

5) обрачун и исплату додатака на плату запосленима врше у складу са прописима који регулишу ову област (Налаз 1.6. – Приоритет 1);

6) донесу одлуку о увођењу и обиму рада по позиву и приправности којом ће обухватити све запослене за које се уводе приправност и рад по позиву (Налаз 1.6. – Приоритет 1);

<sup>2</sup> 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) измене и допуне Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини у складу са Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини (Налаз 1.6. – Приоритет 2);

8) утврђују право на пригодан поклон за Нову годину деци запослених до 15 година старости у складу са одредбама Закона о буџету Републике Србије (Налаз 1.6. – Приоритет 1);

9) предузму мере и активности да се отпремнина при одласку у пензију обрачунава и исплаћује у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе (Налаз 1.6. – Приоритет 1);

10) донесу општи акт којим ће утврдити елементе за обрачун и исплату увећања плате из оствареног сопственог прихода а у складу са одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама (Налаз 1.7. – Приоритет 1);

11) обрачун и исплату увећања плате врше сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, а сагласно одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама и Посебног колективног уговора за здравствене установе (Налаз 1.7. – Приоритет 1);

12) на месечном нивоу утврђују приходе и расходе ради обрачуна и исплате увећања плате и обавештавају репрезентативни синдикат о висини остварених прихода и извршеним расходима за исплату увећања плате, сагласно одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе (Налаз 1.7. – Приоритет 1);

13) предузму мере и активности да закључују уговоре о обављању привремених и повремених послова у складу са прописима који уређују ову област (Налаз 2.2. – Приоритет 2);

14) донесу интерну процедуру којом ће се ближе уредити поступак ангажовања лица ван радног односа, и то: одређивање потреба ангажовања са образложењем, жељених ефеката ангажовања и критеријума за начин одређивања висине накнаде (Налаз 2.3. и Налаз 2.7– Приоритет 2);

15) уреде начин уговарања, праћења и извештавања о реализацији обављеног посла за који се ангажују лица ван радног односа (Налаз 2.6. – Приоритет 2).

## **2. Мере предузете у поступку ревизије**

Одговорна лица Дома здравља Ковин су у поступку ревизије предузела следеће мере и активности:

1) усагласила су Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места Дома здравља Ковин са прописима (Налаз 1.3. и Прилог 2 – Остала питања);

2) отпочела су вођење евиденције о лицима ангажованим по уговорима ван радног односа (Налаз 2.4.).

### **Скретање пажње**

1) Скрећемо пажњу на Организациону структуру Дома здравља Ковин у којој је описано да министар није прописао услове и начин унутрашње организације здравствених установа, укључујући број помоћника директора за одређене области, у зависности од врсте здравствене установе, како је прописано одредбама члана 125 ст. 3 и 4 Закона о здравственој заштити;



2) Скрећемо пажњу на Налаз 1.1. у коме је описано да кадровски планови за Дом здравља Ковин за 2021. и 2022. годину не садрже број и структуру запослених за чије се плате средства стичу на други начин у складу са законом, како је прописано одредбом члана 161 став 6 Закона о здравственој заштити;

3) Скрећемо пажњу на Налаз 1.3. у коме је описано да директор Лекарске коморе Србије није доносио решења о обнављању лиценце на основу решења о постојању услова за обнављање лиценце донетих од стране председника огранака – регионалних комора Лекарске коморе Србије, како је прописано одредбама чл. 15 и 16 Статута Лекарске коморе Србије;

4) Скрећемо пажњу на Налаз 1.6. у коме је описано да је Правилником о условима и начину унутрашње организације здравствених установа прописано да су организационе јединице дома здравља: огранак дома здравља, здравствена станица и здравствена амбуланта. Чланом 3 став 1 тачка 11) подтачка а)) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама прописано је којим запосленима у здравственим установама припада увећање основног коефицијента по основу руковођења. Међу наведеним руководиоцима у здравственим установама не помињу се одређени руководиоци организационих јединица у оквиру дома здравља (шеф здравствене станице и шеф здравствене амбуланта);

5) Скрећемо пажњу на Налаз 1.6. у коме је описано да, у циљу уједначеног утврђивања радних места са повећаним ризиком, у вези са одредбама члана 146 Посебног колективног уговора за здравствене установе, завод за медицину рада који оснива Република Србија, уз сарадњу са потписницима Посебног колективног уговора за здравствене установе, није донео јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама;

6) Скрећемо пажњу на Налаз 1.6. у коме је описано да је одредбом Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци. Прописима није дефинисано да ли се у обрачун просечне плате запосленог у последњих 12 месеци узима исплаћена плата или обрачуната плата, као ни да није дефинисано на који начин се утврђује просек уколико је запослени био привремено спречени за рад у месецима који улазе у просек;

7) Скрећемо пажњу на Налаз 2.4. у коме је описано да важећим законским и подзаконским прописима у области рада и запошљавања није ближе уређено вођење евиденција о ангажованим лицима ван радног односа.

### **Захтев за достављање одазивног извештаја**

Дом здравља Ковин је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откритих 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 умањење ризика од појављивања одређене неправилности/несврсисходности у свом будућем пословању за



чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Дом здравља Ковин је обавезан да у одазивном извештају искаже 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 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 Дом здравља Ковин је у обавези да достави 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, Дом здравља Ковин 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 подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности/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 институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст. 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

**Генерални државни ревизор**

---

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



## II Увод

ДРИ 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 Ковин, 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 спроведена је у складу са Законом о Државној ревизорској институцији<sup>3</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>4</sup> и Програмом ревизије Државне ревизорске институције – обједињен, пречишћен текст за 2024. годину<sup>5</sup>.

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 (плате, социјални доприноси, накнаде трошкова запосленима, социјална давања, награде запосленима и др.) представљају значајну компоненту јавног сектора, јер по својој структури и обиму обухватају значајна издвајања, односно учешћа у буџетима и финансијским плановима корисника јавних средстава.

На нивоу опште државе, плате и пензије чине око 40% јавних расхода. 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.<sup>6</sup>

Графикон број 1. Кретање учешћа расхода за запослене у БДП-у



У протеклом периоду била је изражена потреба за рационализацијом трошкова у свим областима јавне потрошње, која се огледала у остварењу могућих уштеда у буџету, по свим ставкама и транспарентности трошења. Једна од таквих буџетских ставки су и

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, број 9/09.

<sup>5</sup> Број: 06-988/2024-02-02, од 26. марта 2024. године.

<sup>6</sup> <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Program-ekonomskih-reformi-2023-2025-.pdf>



расходи за запослене и расходи по основу ангажовања лица ван радног односа (уговори о делу, уговори о привременим и повременим пословима и др.).

Како би превазишли ограничења новог запошљавања, корисници јавних средстава били су принуђени да радно ангажују кадрове по неком другом основу, у циљу обављања редовне делатности. Приликом ангажовања лица ван радног односа јављају се одређени проблеми, који се односе на:

- 1) непостојање критеријума и услова за ангажовање лица,
- 2) начин планирања и утврђивања потреба за ову намену,
- 3) начин утврђивања висине накнаде,
- 4) континуитет и транспарентност поступка ангажовања,
- 5) ангажовање лица за обављање истих или сличних послова дефинисаних систематизацијом радних места на дуже временске периоде,
- б) дужи период ангажовања лица по привременим и повременим пословима од прописаног и др.

Такође, правна регулатива у овој области још увек је неуређена и није прописан начин утврђивања ових накнада, као што је то случај код расхода за запослене (основице за обрачун плата, коефицијенти, додаци на плату и др.). Послодавцима је препуштено да сами утврде висину накнаде код ангажовања лица ван радног односа.

ДРИ је у претходном периоду у својим извештајима указивала да су у јавном сектору Републике Србије најзначајније неправилности утврђене у областима више исплаћених плата, као и извршених расхода по основу неправилно закључених уговора о привременим и повременим пословима, уговора о делу из домена рада послодавца, као и на друге неправилности из ове области.

У ревизијама правилности пословања које су у периоду 2021–2022. године спроведене код 45 здравствених установа утврђене су неправилности у вези са обрачуном и исплатом расхода за запослене у укупном износу од 141,76 милиона динара. Неправилности се у највећем броју односе на више исплаћене плате, неправилно утврђено радно време, увећање плате запосленима (стимулација), а да здравствене установе нису на месечном нивоу утврђивале сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, као и на више исплаћене накнаде и остале личне трошкове.<sup>7</sup>

У извештајима о раду ДРИ за 2021. и 2022. годину представљене су неправилности утврђене код ревидираних корисника јавних средстава, и то: 1) више исплаћена плата, накнада плате и остали лични трошкови (у највећој мери услед примене увећаних основица и коефицијената, додатка за повећан обим посла, погрешног обрачуна, доделе солидарне помоћи свим запосленима и др.) у износу од 585,99 милиона динара код 52 субјекта ревизије; 2) 26 субјеката ревизије извршило је расходе у износу од 217,16 милиона динара по основу неправилно закључених уговора (уговори о привременим и повременим пословима који трају дуже од 120 радних дана; уговори о делу из домена рада послодавца и др.); 3) број запослених 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 милиона динара; 4) мање исплаћена плата, накнада плате и остали лични трошкови у износу од 12,93 милиона динара код шест субјеката ревизије.

<sup>7</sup> РП Неправилности за групу расхода 41 преузете из Секторског извештаја за Сектор 3.





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

## 2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је био 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 лица ван радног односа код домова здравља, да ли је постојала стварна потреба за одређеним облицима и трајањем ангажовања и у којој мери су допринела остварењу циљева пословања за уложени новац.

Ревизијом смо обухватили обрачун плата, додатака, накнада, социјалних давања, накнада трошкова и других примања и испитали да ли су наведене категорије извршене у складу са прописима, као и да ли су остварени сопствени приходи планирани и коришћени у складу са прописима. Такође, оценили смо ефикасност ангажовања лица ван радног односа у здравственим установама примарног нивоа здравствене заштите, у смислу да ли се ова ангажовања врше у складу са стварним потребама и испитали обрачун и исплату расхода за лица ангажована ван радног односа.

Фокус ревизије је био 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 лица ван радног односа, и да ли су ангажовања лица 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.

У претходном периоду, у ревизијама правилности расхода за запослене углавном се испитивала правилност обрачуна плата, док се питање сврсисходности ангажовања лица ван радног односа није разматрало у довољној мери. Управо кроз ревизију сврсисходности, оценом 3Е (економичност, ефикасност и ефективност), могуће је дати целовиту оцену како обрачуна и исплате расхода за запослене, тако и оправданости ангажовања лица ван радног односа.

Циљ ревизије сврсисходности јесте да се утврди да ли се постојећим ресурсима остварује економично и ефикасно коришћење јавних средстава, да ли се коришћењем расположивих ресурса благовремено пружају најбоље услуге, да ли установа остварује текуће и стратешке циљеве пословања и др. Улога ревизије сврсисходности јесте да укаже на постојеће пропусте у остваривању претходно наведених циљева и да у складу са тиме да одговарајуће препоруке за унапређење.

Ревизија правилности и сврсисходности расхода за запослене и ангажовања лица ван радног односа допринела је да се код одређеног броја здравствених установа утврди да ли су расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа обрачунати и исплаћени уз поштовање законских и подзаконских норми које уређују ову област, али је и открила слабости у процесу управљања ангажовањем лица ван радног односа. На овај начин открили су се узроци нетранспарентног трошења јавних средстава, а све у циљу економичнијег и ефикаснијег ангажовања јавних средстава.



### 3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије, формулисали смо ревизијска питања, која су у вези са расходима за запослене, укључујући и сопствене приходе и расходима за 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 расходе за запослене и лица ангажована ван радног односа у здравственим установама, било је потребно обезбедити уједначен приступ у ревидирању, због чега смо одабрали исту категорију субјеката 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 вези са расходима за запослене и лицима ангажованим ван радног односа у периоду 2021–2023. године. Како би адекватно одговорили на ревизијска питања, од субјекта ревизије је прикупљена документација и подаци за период који се односи на предмет ревизије.

Предмет ревизијског испитивања биле су следеће активности субјекта ревизије:

- 1) Унутрашња организација и систематизација послова;
- 2) Ново запошљавање;
- 3) Обрачун плата, додатака, накнада, социјалних давања, накнада трошкова и других примања;
- 4) Ангажовање лица ван радног односа;
- 5) Обрачун накнаде лицима ангажованим ван радног односа.

У ревизији нисмо испитивали:

- 1) да ли финансијски извештаји субјекта ревизије истинито и објективно приказују његово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима, као и
- 2) финансијске трансакције и одлуке субјекта 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 и издатака који су настали по основу расхода за запослене и лица ангажованих ван радног односа.

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

- 1) одређене одредбе закона и подзаконских аката којим се уређује радно-правни однос запослених као и ангажовање лица ван радног односа ступају на снагу у наредном периоду;
- 2) ограничен кадровски капацитет и недостатак евиденције о запосленима;
- 3) начин исплате и обрачун накнаде лицима ангажованим ван радног односа не уређују се ниједним законским или подзаконским прописом.

Ревизијски критеријуми утврђени су полазећи од одредби закона, подзаконских аката и интерних аката субјекта ревизије, којима је уређена област расхода за запослене и лица ангажованих ван радног односа.



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 расходе за запослене и лица ангажована ван радног односа, као и интерна акта субјекта ревизије која се односе на расходе за запослене и лица ангажована ван радног односа.

У поступку ревизије анализирали смо кадровски план, интерни акт о организацији и систематизацији послова, поступак новог запошљавања и поступак ангажовања лица ван радног односа, као и друга акта, којима су уређени расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа.

Ради прикупљања потребних података за боље разумевање предузетих активности, упознавања са њиховим ефектима и узроцима утврђених одступања, као и ради сагледавања могућности за унапређење, у поступку ревизије упућени су захтеви за достављање података и обављени интервјуи са одговорним лицима субјекта ревизије.

Након спроведене анализе садржаја прикупљених одлука и интерних аката, прелиминарних аналитичких поступака, анализе достављене документације и израђених тестова детаља, сагледавања података који су прикупљени упитницима и интервјуима, изведени су закључци и формулисани су 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 лица 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 кадровске обезбеђености здравствене установе.

Здравствене установе су дужне да у складу са Законом о раду<sup>8</sup>, Законом о здравственој заштити<sup>9</sup>, Законом о запосленима у јавним службама<sup>10</sup> и другим законским и 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.

<sup>8</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

<sup>9</sup> „Службени гласник РС“, бр. 25/19 и 92/23 – аутентично тумачење.

<sup>10</sup> „Службени гласник РС“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.



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

Одредбама чл. 2–6а Закона о платама у државним органима и јавним службама<sup>11</sup> и чл. 91–109 Посебног колективног уговора за здравствене установе<sup>12</sup> 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) додаток 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.

Одредбама Закона о раду уређен 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.<sup>13</sup>

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 лица 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 економичности, ефикасности и ефикасности, као и у складу са планираним циљевима.<sup>14</sup>

Ревизија правилности и сврсисходности расхода за запослене и ангажовања лица ван радног односа требала је да утврди да ли су расходи за запослене извршени у складу са прописима, као и да ли су ангажовања лица ван радног односа извршена у складу са прописима и начелом ефикасности. На овај начин су се сагледали укупно извршени

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

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

<sup>13</sup> Чл. 197–202 Закона о раду.

<sup>14</sup> Члан 2 тачка 4) Закона о Државној ревизорској институцији.



расходи у овој области и дате су препоруке које ће допринети економичнијем и ефикаснијем ангажовању јавних средстава.

## 2. Законодавни и институционални оквир

Област расхода за запослене обухваћена је прописима којима се уређују права запослених у здравственим установама, и то: Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду, Законом о здравственој заштити, Посебним колективним уговором за здравствене установе, као и бројним подзаконским актима.

Законом о платама у државним органима и јавним службама уређено је да се плате запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање утврђују на основу: основице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, дела плате по основу радног учинка и корективног коефицијента. Основица за обрачун и исплату плата запослених у државним органима и јавним службама утврђује се актом Владе РС.

Одредбама Закона о здравственој заштити уређује се систем здравствене заштите у Републици Србији, његова организација, друштвена брига за здравље становништва, општи интерес у здравственој заштити, надзор над спровођењем овог закона, као и друга питања од значаја за организацију и спровођење здравствене заштите. Овим Законом је уређен и допунски рад у здравственим установама, дежурство, приправнички стаж, доношење, садржај и примена републичког кадровског плана и појединачних кадровских планова здравствених установа у јавној својини, евиденција приправничког стажа здравствених радника.

Одредбама Законом о раду ближе су уређена права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада.

Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама<sup>15</sup> утврђени су коефицијенти за обрачун плата запослених у здравственим установама.

Део плате по основу радног учинка одређује се процентуалним увећањем основне плате, које изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица, као и других критеријума и мерила утврђених 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<sup>16</sup>.

Посебним колективним уговором за здравствене установе уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада, међусобни односи учесника овог уговора, поступак измена и допуна овог уговора, право на исплату отпремнине при одласку у пензију, исплату јубиларне награде, исплату накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада и право на солидарну помоћ у случајевима одређени овим уговором, као и друга питања од значаја за запослене и послодавца.

<sup>15</sup> „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, 48/2021 и 123/21 – др. закон.

<sup>16</sup> „Службени гласник РС“, бр. 100/11, 63/12, 101/12, 46/13, 113/17 - др. закон, 21/18 и 95/18 - др. закон, 10/19, 86/19 - др. закон, 13/20, 157/20 - др. закон и 123/21 - др. закон.



Одредбама члана 17 Закона о буџету Републике Србије<sup>17</sup> прописано је да, у складу са чланом 2 тачка 31), чланом 54 и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему, у буџетској 2021, 2022. и 2023. години, неће се вршити обрачун и исплата поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда и бонуса и примања запослених ради побољшања материјалног положаја и услова рада, као и других примања из члана 120 став 1 тачка 4) Закона о раду предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, и другим актима за директне и индиректне кориснике буџетских средстава Републике Србије и кориснике средстава организација за обавезно социјално осигурање, осим јубиларних награда за запослене и новчаних честитки за децу запослених. У 2021, 2022. и 2023. години не могу се исплаћивати запосленима код корисника буџетских средстава Републике Србије награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса. Изузетно од ст. 1 и 2 овог члана, исплата награда и бонуса запосленима код корисника средстава буџета Републике Србије и корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање у 2021, 2022. и 2023. години може се вршити на основу одлуке Владе РС.

Одредбама Закона о буџетском систему<sup>18</sup> прописана су ограничења у погледу заснивања радног односа са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места, као и ограничење укупног броја запослених на одређено време код корисника јавних средстава (члан 27к).

Одредбом члана 27к став 1 Закона о буџетском систему прописано је да је у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2023. године корисницима јавних средстава дозвољено да без посебних дозвола и сагласности у текућој календарској години приме у радни однос на неодређено време и радни однос на одређено време у својству приправника до 70% укупног броја лица којима је престао радни однос на неодређено време по било ком основу у претходној календарској години (умањен за број новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника у тој календарској години), док о пријему новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника изнад тог процента одлучује тело Владе РС, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Одредбом члана 27к став 4 Закона о буџетском систему прописано је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев у својству приправника), 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 тела Владе РС, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава<sup>19</sup> ближе је уређен поступак за прибављање сагласности за заснивање радног односа са новим лицима.

<sup>17</sup> „Службени гласник РС“, бр. 149/2020, 40/2021 и 100/2021; „Службени гласник РС“, бр. 110/2021 и 125/2022; „Службени гласник РС“, бр. 138/2022 и 75/2023.

<sup>18</sup> „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.

<sup>19</sup> „Службени гласник РС“, бр. 159/20 и 116/23.



### 3. Опште информације о Дому здравља Ковин

Дом здравља Ковин је корисник средстава РФЗО-а и делатност на примарном нивоу здравствене заштите обавља у оквиру Јужнобанатског управног округа.

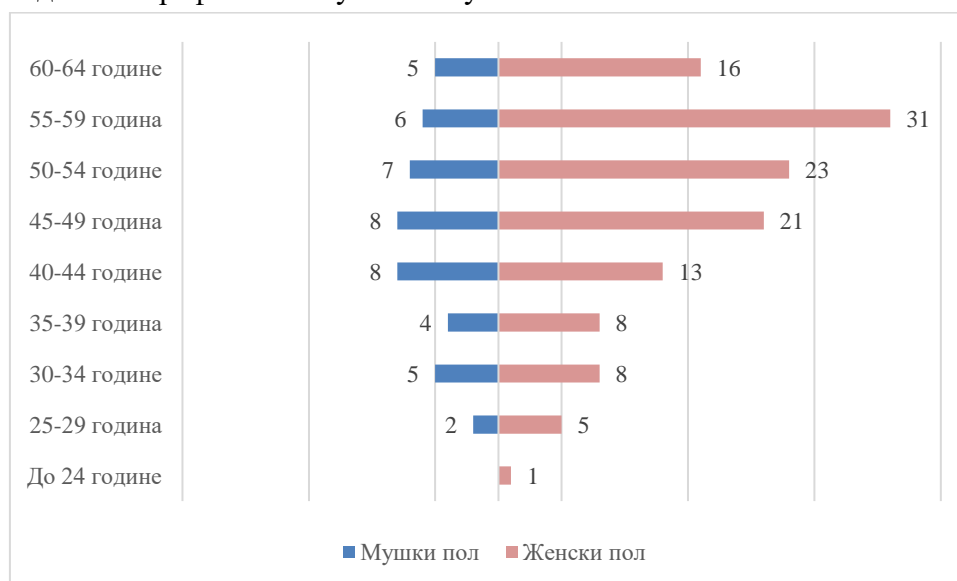
Оснивач Дома здравља Ковин је Општина Ковин, која је 2002. године преузела права и обавезе оснивача<sup>20</sup> над Домом здравља и Апотеком у Ковину од Републике Србије.<sup>21</sup> Права и дужности оснивача Дома здравља Ковин до 18. децембра 2019. године вршила је Скупштина Општине Ковин. Решењем Привредног суда у Панчеву<sup>22</sup> права и дужности оснивача Дома здравља Ковин прелазе на Аутономну покрајину Војводину. Покрајинска влада донела је Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља Ковин<sup>23</sup>.

У наредној табели дат је преглед броја запослених у Дому здравља Ковин по посматраним годинама.

Табела број 1. Број запослених у Дому здравља Ковин по годинама<sup>24</sup>

На дан	Број запослених		Укупно 4=2+3
	На неодређено	На одређено	
1	2	3	
31.12.2021.	161	10	171
31.12.2022.	164	7	171 <sup>25</sup>
31.12.2023.	165	8	173

Старосна структура запослених у Дому здравља Ковин по посматраним годинама може се видети на графиконима у наставку.



Графикон број 2. Старосна структура запослених у Дому здравља Ковин у 2021. години<sup>26</sup>

<sup>20</sup> Одлуком о преузимању права и обавеза оснивача над Домом здравља и Апотеком у Ковину, број: 02-11/2002-I, од 5. јуна 2002. године.

<sup>21</sup> Одлука о оснивању Дома здравља Ковин, број: 022-18/2014-I, од 15. јула 2014. године.

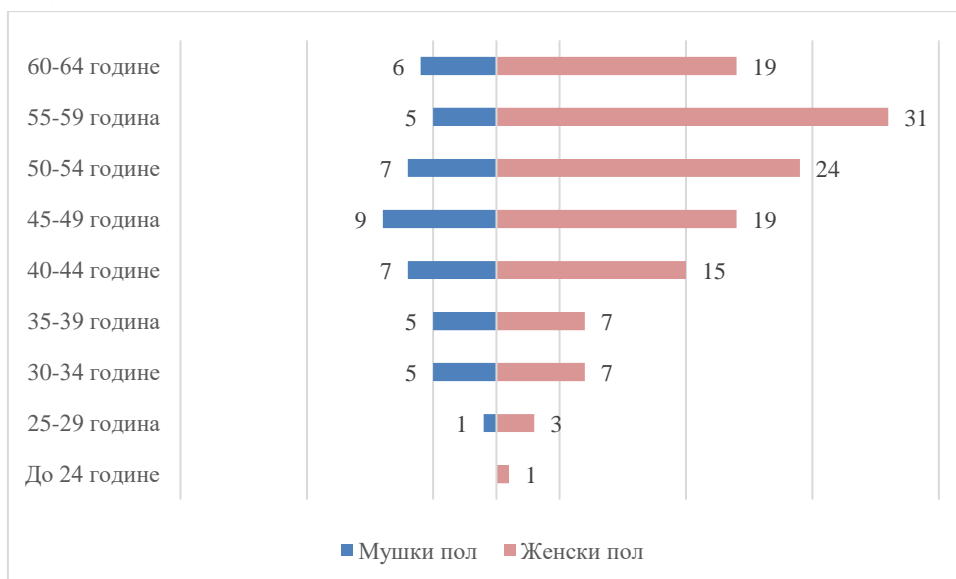
<sup>22</sup> Број: Фи.98/19, од 27. децембра 2019. године.

<sup>23</sup> 127 Број: 022-827/2019-19, од 18. децембра 2019. године.

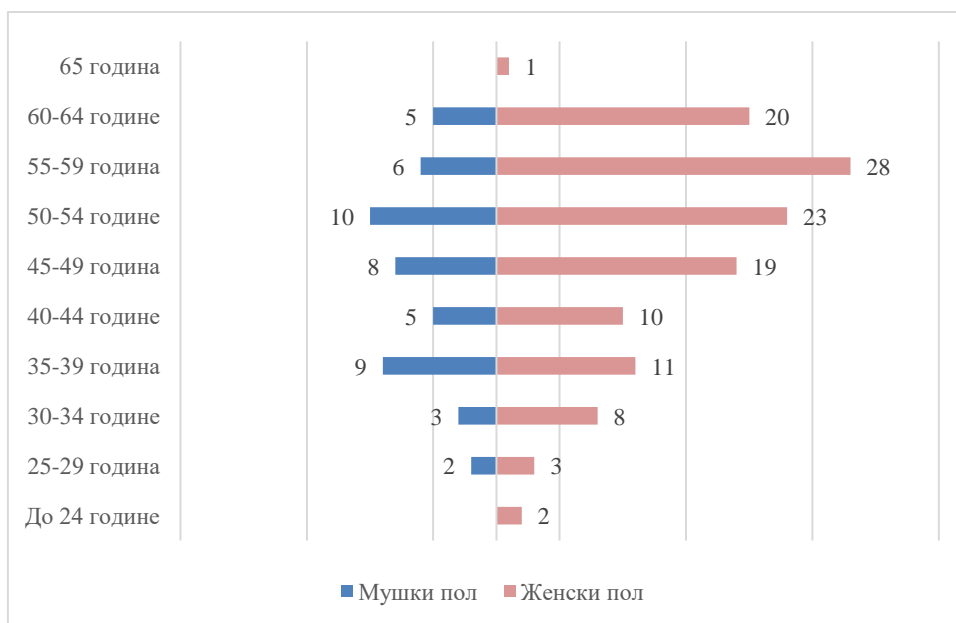
<sup>24</sup> Подаци преузети из финансијских извештаја Дома здравља Ковин за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>25</sup> Допис Дома здравља Ковин Државној ревизорској институцији, број: 01-544, од 22. јула 2024. године.

<sup>26</sup> Подаци преузети из кадровске евиденције Дома здравља Ковин за 2021. годину.



Графикон број 3. Старосна структура запослених у Дому здравља Ковин у 2022. години<sup>27</sup>



Графикон број 4. Старосна структура запослених у Дому здравља Ковин у 2023. години<sup>28</sup>

Законом о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из јавних прихода, и то:

- 1) доприноса за обавезно социјално осигурање закључивањем уговора са организацијом обавезног здравственог осигурања;
- 2) буџета Републике Србије, односно оснивача;

<sup>27</sup> Подаци преузети из кадровске евиденције Дома здравља Ковин за 2022. годину.

<sup>28</sup> Подаци преузети из кадровске евиденције Дома здравља Ковин за 2023. годину.





3) прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом.

Здравствена установа у јавној својини може да стиче средства за рад и од донација донатора из Републике Србије и из иностранства, легата и завештања, као и других извора, у складу са законом.<sup>29</sup>

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља Ковин 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.

Одредбама члана 119 Закона о здравственој заштити прописано је да се финансијски план здравствене установе за део средстава који здравствена установа стиче из буџета и из средстава организације обавезног здравственог осигурања доноси на начин и по поступку којим се уређује буџетски систем Републике Србије. Контролу финансијског плана здравствене установе врши РФЗО.

У посматраном периоду, Управни одбор Дома здравља Ковин доносио је одлуке о усвајању финансијског плана<sup>30</sup>, као и одлуке о усвајању измене и допуне финансијског плана<sup>31</sup> Дома здравља Ковин.

У току 2021. године извршене су четири измене и допуне Финансијског плана Дома здравља Ковин за 2021. годину. Последњом изменом и допуном<sup>32</sup> Финансијског плана Дома здравља Ковин за 2021. годину предвиђени су приходи и примања у укупном износу од 373.200 хиљада динара, као и расходи и издаци у истом износу.

У току 2022. године извршено је пет измена и допуна Финансијског плана Дома здравља Ковин за 2022. годину. Последњом изменом и допуном<sup>33</sup> Финансијског плана Дома здравља Ковин за 2022. годину предвиђени су приходи и примања у укупном износу од 401.179 хиљада динара, као и расходи и издаци у истом износу.

У току 2023. године извршено је седам измена и допуна Финансијског плана Дома здравља Ковин за 2023. годину. Последњом изменом и допуном<sup>34</sup> Финансијског плана Дома здравља Ковин за 2023. годину предвиђени су приходи и примања у укупном износу од 430.383 хиљаде динара, као и расходи и издаци у истом износу.

У поступку ревизије утврђено је да су, у посматраном периоду, планирани приходи и примања и износи одобрених апропријација унети у колону 4 Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 у складу са апропријацијама одобреним финансијским плановима Дома здравља Ковин за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>29</sup> Члан 144 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.

<sup>30</sup> Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Ковин за 2021. годину, број: 01-94/1, од 18. фебруара 2021. године; Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Ковин за 2022. годину, број: 01-20/1, од 12. јануара 2022. године; Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Ковин за 2023. годину, број: 01-20/1, од 12. јануара 2023. године.

<sup>31</sup> Број: 01-219-2/1, од 2. јула 2021. године; број: 01-219-2/1-2, од 31. августа 2021. године; број: 01-219/3, од 29. новембра 2021. године; број: 01-219/4, од 31. децембра 2021. године; број: 01-20/1-1, од 18. фебруара 2022. године; број: 01-20/1-2, од 23. марта 2022. године; број: 01-20/1-3, од 1. јула 2022. године; број: 01-20/1-4, од 28. новембра 2022. године; број: 01-20/1-5, од 30. децембра 2022. године; број: 01-20/1-1, од 28. марта 2023. године; број: 01-20/1-2, од 18. маја 2023. године; број: 01-20/3-1, од 12. јула 2023. године; број: 01-20/4-1, од 23. новембра 2023. године; број: 01-20/5-1, од 1. децембра 2023. године; број: 01-20/6-1, од 27. децембра 2023. године; број: 01-20/7-1, од 29. децембра 2023. године.

<sup>32</sup> Број: 01-94/1-4, од 31. децембра 2021. године.

<sup>33</sup> Број: 01-20/5, од 30. децембра 2022. године.

<sup>34</sup> Број: 01-20/7, од 29. децембра 2023. године.



У наредној табели дат је преглед остварених прихода Дома здравља Ковин по изворима финансирања за период 2021–2023. године.

Табела број 2. Остварени приходи Дома здравља Ковин по изворима финансирања<sup>35</sup>

Година	Приходи						
	Укупно	Из буџета Републике	Из буџета Аутономне покрајине	Из буџета Општине	Из буџета ООСО	Из донација и помоћи	Из осталих извора
1	2 (3+4+5+6+7+8)	3	4	5	6	7	8
2021.	360.981	227	4.274	19.857	326.973	0	9.650
2022.	383.840	212	4.165	28.872	338.567	160	11.864
2023.	416.656	305	9.892	16.051	378.385	55	11.968
Укупно	1.161.477	744	18.331	64.780	1.043.925	215	33.482

У обављању здравствене делатности, Дом здравља Ковин пружа превентивне, дијагностичке, терапијске и рехабилитационе здравствене услуге у оквиру примарне здравствене заштите.

На графикону у наставку дат је преглед броја корисника (регистрованих осигураника<sup>36</sup>) којима је Дом здравља Ковин обезбеђивао здравствену заштиту по посматраним годинама.



Графикон број 5. Број корисника (регистрованих осигураника) по годинама<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Подаци преузети из финансијских извештаја Дома здравља Ковин за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>36</sup> Према Закону о здравственом осигурању, осигураник је физичко лице које је обавезно осигурано у складу са овим законом, а осигурана лица су осигураници и чланови њихових породица којима се у складу са овим законом обезбеђују права из обавезног здравственог осигурања.

<sup>37</sup> Подаци преузети из Дописа Дома здравља Ковин Државној ревизорској институцији, број: 01-516/1, од 10. јула 2024. године.



#### 4. Организациона структура Дома здравља Ковин

Одредбом члана 32 Закона о запосленима у јавним службама прописано је да правилник о организацији и систематизацији послова доноси директор јавне службе уз претходно прибављену сагласност органа управљања, осим ако законом којим се уређује рад јавне службе није другачије одређено и након затраженог мишљења репрезентативног синдиката код послодавца.

Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места<sup>38</sup> Дома здравља Ковин донет је марта 2018. године, а потом октобра 2022. године.

Правилником о условима и начину унутрашње организације здравствених установа<sup>39</sup> утврђују се услови и начин унутрашње организације здравствених установа. Одредбама чл. 4-8 наведеног Правилника ближе је уређено образовање организационих јединица у дому здравља.

Одредбама члана 16 Статута<sup>40</sup> Дома здравља Ковин који је важио до јула 2023. године, односно члана 14 Статута<sup>41</sup> Дома здравља Ковин који важи од јула 2023. године, предвиђене су организационе јединице на нивоу служби у Дому здравља Ковин, док је образовање ужих организационих јединица у оквиру служби, укључујући просторно издвојене здравствене станице и здравствене амбуланте, уређено чланом 6 Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места Дома здравља Ковин<sup>42</sup>.

Приказ организационе шеме Дома здравља Ковин може се видети на слици број 1.

<sup>38</sup> Број: 01-191, од 8. марта 2018. године и број: 01-574, од 31. октобра 2022. године.

<sup>39</sup> „Службени гласник РС“, бр. 43/06 и 126/14.

<sup>40</sup> Број: 01-227, од 4. марта 2016. године.

<sup>41</sup> Број: 01-256, од 30. јуна 2023. године.

<sup>42</sup> Број: 01-191 од 8. марта 2018. године и број: 01-574, од 31. октобра 2022. године.



Слика број 1. Шема организационе структуре Дома здравља Ковин<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Подаци преузети из Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радним места Дома здравља Ковин.



### **Директор здравствене установе**

Директор представља и заступа здравствену установу, организује рад, руководи процесом рада и одговоран је за законитост рада здравствене установе, у складу са законом.

Одредбама члана 113 ст. 2–4 Закона о здравственој заштити прописано је да здравствена установа може имати заменика директора, који замењује директора ако је директор одсутан или спречен да обавља послове директора, а који се именује и разрешава под условима, на начин и по поступку који је прописан за именовање и разрешење директора здравствене установе. Ако директор здравствене установе није здравствене струке, здравствена установа мора имати заменика директора здравствене струке. Директора и заменика директора здравствене установе именује и разрешава оснивач.

Решењем<sup>44</sup> Скупштине Општине Ковин од 30. октобра 2018. године за директора Дома здравља Ковин, на период од четири године, именовано је лице које није здравствене струке.

Дана 18. децембра 2019. године Покрајинска влада донела је Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља Ковин, којом је предвиђено да ће дужност и послове директора Дома здравља Ковин вршити лице именовано Решењем Скупштине Општине Ковин, до именовања директора Дома здравља у складу са законом и Статутом Дома здравља.

У поступку ревизије утврђено је да је Покрајинска влада именовала в. д. директора Дома здравља Ковин који није здравствене струке, а није именовала заменика директора здравствене струке и на тај начин поступила супротно одредбама члана 113 ст. 3 и 4 Закона о здравственој заштити.

У току 2024. године, Покрајинска влада разрешила<sup>45</sup> је в. д. директора Дома здравља Ковин и именовала<sup>46</sup> је доктора медицине за в. д. директора Дома здравља Ковин.

### **Помоћници директора здравствене установе**

Одредбама члана 25 Статута Дома здравља Ковин из 2016. године уређено је да директор Дома здравља поставља помоћнике директора за:

- 1) здравствену делатност и стручно-медицинска питања,
- 2) финансијско-економске послове и
- 3) правно-административне послове.

Послови и задаци помоћника директора, њихова права, обавезе, овлашћења и одговорности уређују се правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља.

Чланом 6 Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места Дома здравља Ковин из 2018. и 2022. године утврђено је да директор може имати помоћнике за:

- 1) здравствену делатност,
- 2) стручно-медицинска питања,
- 3) финансијско-економске послове,
- 4) правно-административне послове.

<sup>44</sup> Решење о именовању директора Дома здравља Ковин, број: 022-19/2018-I, од 30. октобра 2018. године.

<sup>45</sup> Решењем број: 002254480 2024 09413 000 000 060 070 04 026, од 31. јула 2024. године.

<sup>46</sup> Решењем број: 002254480 2024 09413 000 000 060 070 04 027, од 31. јула 2024. године.



Одредбама члана 23 Статута Дома здравља Ковин из 2023. године уређено је да здравствена установа може имати помоћнике директора за одређене области делатности, у складу са унутрашњом организацијом здравствене установе. Министар прописује услове и начин унутрашње организације здравствених установа, укључујући број помоћника директора за одређене области, у зависности од врсте здравствене установе.

Правилником о условима и начину унутрашње организације здравствених установа, донетог на основу Закона о здравственој заштити који је важио до 10. априла 2019. године, није прописан број помоћника директора здравствене установе за одређене области.

Одредбама члана 125 ст. 3 и 4 Закона о здравственој заштити, који је на снази од 11. априла 2019. године, прописано је да здравствена установа може имати помоћнике директора за одређене области делатности, у складу са унутрашњом организацијом здравствене установе, као и да министар прописује услове и начин унутрашње организације здравствених установа, укључујући број помоћника директора за одређене области, у зависности од врсте здравствене установе.

Скрећемо пажњу да министар није прописао услове и начин унутрашње организације здравствених установа, укључујући број помоћника директора за одређене области, у зависности од врсте здравствене установе, како је прописано одредбама члана 125 ст. 3 и 4 Закона о здравственој заштити.

## **5. Опште информације о расходима за запослене и лицима ангажованим ван радног односа у Дому здравља Ковин за период 2021–2023. године**

### ***Расходи за запослене***

Дом здравља Ковин је у обавези да запосленима обрачунава и исплаћује плату, додатак на плату, накнаду плате, накнаду трошкова и друга примања у складу са одредбама Закона о раду, Закона о платама у државним органима и јавним службама, Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама и Посебног колективног уговора за здравствене установе.

Расходи за запослене планирани су финансијским планом и изменама и допунама финансијског плана Дома здравља Ковин:

- 1) за 2021. годину у износу од 304.199 хиљада динара,
- 2) за 2022. годину у износу од 313.677 хиљада динара,
- 3) за 2023. годину у износу од 345.891 хиљаде динара.

У наредној табели дат је преглед планираних расхода за запослене Дома здравља Ковин по изворима финансирања, као и извршење истих за период 2021–2023. године.

Табела број 3. Планирани расходи за запослене Дома здравља Ковин по изворима финансирања и извршење истих<sup>47</sup>

(у хиљадама динара)							
Година	Опис	Планирано	Укупно	На терет буџета Општине	На терет буџета ООСО	Из осталих извора	Процент извршења у односу на планирано
1	2	3	4 (5+6+7)	5	6	7	8 (4/3)
2021.	Расходи за запослене – категорија 410000	304.199	300.904	6.095	292.376	2.433	99%
2022.	Расходи за запослене – категорија 410000	313.677	306.772	3.473	301.180	2.119	98%
2023.	Расходи за запослене – категорија 410000	345.891	338.650	2.450	334.335	1.865	98%
Укупно:		963.767	946.326	12.018	927.891	6.417	98%

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин извршио је расходе за запослене у укупном износу од 946.326 хиљада динара, што чини 84% укупно извршених расхода здравствене установе у посматраном периоду.

У наредној табели дат је преглед учешћа извршених расхода за запослене у укупно извршеним расходима Дома здравља Ковин по посматраним годинама.

Табела број 4. Учешће извршених расхода за запослене у укупно извршеним расходима Дома здравља Ковин по годинама<sup>48</sup>

(у хиљадама динара)			
Година	Извршени расходи за запослене (категија 410000)	Укупно извршени расходи (класа 400000)	Учешће (у процентима)
1	2	3	4=2/3
2021.	300.904	352.007	85%
2022.	306.772	367.689	83%
2023.	338.650	405.787	83%
Укупно:	946.326	1.125.483	84%

Структура извршених расхода за запослене Дома здравља Ковин по изворима финансирања за период 2021–2023. године дата је у наредној табели.

Табела број 5. Структура извршених расхода за запослене Дома здравља Ковин по изворима финансирања<sup>49</sup>

(у хиљадама динара)						
Конто	Опис	Укупно	Расходи за запослене			Из осталих извора
			На терет буџета Општине	На терет буџета ООСО	Из осталих извора	
1	2	3 (4+5+6)	4	5	6	
<i>2021. година</i>						
410000	Расходи за запослене	300.904	6.095	292.376	2.433	
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	244.456	4.971	238.045	1.440	
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	42.380	944	41.180	256	
413000	Накнаде у натури	180	180	0	0	
414000	Социјална давања запосленима	2.341	0	1.814	527	

<sup>47</sup> Подаци преузети из последњих измена и допуна финансијских планова Дома здравља Ковин за 2021, 2022. и 2023. годину и финансијских извештаја Дома здравља Ковин за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>48</sup> Подаци преузети из финансијских извештаја Дома здравља Ковин за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>49</sup> Подаци преузети из финансијских извештаја Дома здравља Ковин за 2021, 2022. и 2023. годину.



(у хиљадама динара)

Конто	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
415000	Накнада трошкова за запослене	9.285	0	9.244	41
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	2.262	0	2.093	169
<i>2022. година</i>					
410000	<i>Расходи за запослене</i>	306.772	3.473	301.180	2.119
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	247.347	2.791	243.025	1.531
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	41.503	502	40.754	247
413000	Накнаде у натури	180	180	0	0
414000	Социјална давања запосленима	3.351	0	3.247	104
415000	Накнада трошкова за запослене	10.152	0	10.044	108
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	4.239	0	4.110	129
<i>2023. година</i>					
410000	<i>Расходи за запослене</i>	338.650	2.450	334.335	1.865
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	274.228	1.952	271.032	1.244
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	43.426	298	42.939	189
413000	Накнаде у натури	200	200	0	0
414000	Социјална давања запосленима	3.072	0	3.022	50
415000	Накнада трошкова за запослене	11.606	0	11.390	216
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	6.118	0	5.952	166

У току 2021. године, расходи за запослене финансирани су 97% на терет буџета ООСО, 2% на терет буџета Општине и 1% из осталих извора. У 2022. години, расходи за запослене финансирани су 98% на терет буџета ООСО, 1% на терет буџета Општине и 1% из осталих извора. У току 2023. Године, расходи за запослене финансирани су 99% на терет буџета ООСО, а преосталих 1% на терет буџета Општине.

### Лица ангажована ван радног односа

Ангажовање лица ван радног односа у здравственим установама уређено је одредбама чл. 197–202 Закона о раду. У складу са Законом о раду, рад ван радног односа обухвата: привремене и повремене послове, уговор о делу, уговор о стручном оспособљавању и усавршавању и допунски рад. Одредбама члана 60 Закона о здравственој заштити ближе се уређује допунски рад у здравственим установама.

Дом здравља Ковин је у обавези да поштује одредбе члана 27к Закона о буџетском систему, које се односе на ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, као и број ангажованих лица ван радног односа одобрен кадровским планом.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин закључивао је са Општином Ковин уговоре о обезбеђивању средстава из буџета општине<sup>50</sup>, као и анексе поменутих уговора<sup>51</sup>. Уговорима и анексима уговора дефинисано је да ће Општина Ковин пренети новчана средства Дому здравља Ковин, између осталог, за услуге по уговору.

Последње закљученим анексима уговора о обезбеђивању средстава из буџета општине Дому здравља Ковин обезбеђена су новчана средства за услуге по уговору:

<sup>50</sup> Уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине Ковин за 2021. годину, број: 40-14/2021-II, од 15. јануара 2021. године; Уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине Ковин за 2022. годину, број: 40-194/2022-II, од 31. јануара 2022. године; Уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине Ковин за 2023. годину, број: 40-18/2023-II, од 16. јануара 2023. године.

<sup>51</sup> Од 5. јула 2021. године; од 1. децембра 2021. године; од 21. марта 2022. године; од 25. јула 2022. године; од 2. децембра 2022. године; од 21. децембра 2022. године; од 14. јула 2023. године; од 27. новембра 2023. године.





- 1) за 2021. годину у износу од 7.150 хиљада динара,
- 2) за 2022. годину у износу од 8.700 хиљада динара,
- 3) за 2023. годину у износу од 10.300 хиљада динара

У наредној табели дат је преглед средстава обезбеђених коначним анексима уговора о обезбеђивању средстава из буџета општине за период 2021–2023. године, средстава планираних последњим изменама и допунама финансијских планова Дома здравља Ковин, као и извршење истих за период 2021–2023. године.

*Табела број 6. Средства обезбеђена последње закљученим анексима уговора о обезбеђивању средстава из буџета општине, средства планирана последњим изменама и допунама финансијских планова Дома здравља Ковин и извршење истих<sup>52</sup>*

(у хиљадама динара)					
Година	Опис	Средства обезбеђена последње закљученим анексом уговора	Средства планирана последњом изменом и допуном финансијског плана Дома здравља на терет буџета Општине	Извршени расходи на терет буџета Општине	Процент извршења у односу на обезбеђена/планирана средства
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6 (5/4)</i>
2021.	Услуге по уговору – лица ангажована ван радног односа	7.150	7.150	7.117	100%
2022.	Услуге по уговору – лица ангажована ван радног односа	8.700	8.700	8.681	100%
2023.	Услуге по уговору – лица ангажована ван радног односа	10.300	10.300	10.299	100%
	<i>Укупно</i>	<i>26.150</i>	<i>26.150</i>	<i>26.097</i>	<i>100%</i>

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин извршио је расходе за ангажовање лица ван радног односа у укупном износу од 26.097 хиљада динара.

У наредној табели дат је преглед учешћа извршених расхода за ангажовање лица ван радног односа у укупно извршеним расходима за плате, додатке и накнаде запослених и расходима за социјалне доприносе на терет послодавца Дома здравља Ковин по посматраним годинама.

<sup>52</sup> Подаци преузети из последње закључених анекса уговора о обезбеђивању средстава из буџета Општине Ковин за 2021, 2022. и 2023. годину, последњих измена и допуна финансијских планова Дома здравља Ковин за 2021, 2022. и 2023. годину и финансијских извештаја Дома здравља Ковин за 2021, 2022. и 2023. годину.



Табела број 7. Учешће извршених расхода за ангажовање лица ван радног односа у укупно извршеним расходима за плате, додатке и накнаде запослених и расходима за социјалне доприносе на терет послодавца Дома здравља Ковин по годинама

Година	Извршени расходи за ангажовање лица ван радног односа <sup>53</sup>	Укупно извршени расходи за плате, додатке и накнаде запослених и за социјалне доприносе на терет послодавца <sup>54</sup> (група конта 411000 и 412000)		Учешће (у процентима) $4 = 2 / 3$
		1	2	
2021.	7.117		286.836	2,5%
2022.	8.681		288.850	3%
2023.	10.299		317.654	3,2%
<i>Укупно</i>	<i>26.097</i>		<i>893.340</i>	<i>2,9%</i>

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин ангажовао је лица ван радног односа по основу уговора о допунском раду и уговора о привременим и повременим пословима на следећим радним местима: специјалиста ОРЛ, специјалиста интерниста, специјалиста ортопедије вилица, виши радиолошки техничар, виши радиолошки техничар – припрема радног места радиолога, возач у хитној медицинској помоћи, возач у санитетском превозу, спремачица и помоћни радник.

У наредној табели дат је преглед броја закључених уговора о допунском раду и уговора о привременим и повременим пословима са лицима ангажованим ван радног односа у Дому здравља Ковин по радним местима за период 2021–2023. године.

Табела број 8. Закључени уговори о допунском раду и уговори о привременим и повременим пословима са лицима ангажованим ван радног односа у Дому здравља Ковин по радним местима<sup>55</sup>

Година	Радно место	Број извршилаца	Број уговора о допунском раду	Број уговора о привременим и повременим пословима
1	2	3	4	5
2021.	Специјалиста ОРЛ	1	1	-
	Специјалиста интерниста	1	-	1
	Виши радиолошки техничар	1	-	1
	Возач у хитној медицинској помоћи	2	-	2
	Спремачица	4	-	4
	<b>Укупно</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>8</b>
2022.	Специјалиста ОРЛ	1	1	-
	Специјалиста интерниста	1	-	1
	Специјалиста ортопедије вилица	1	-	1
	Виши радиолошки техничар	1	-	1
	Виши радиолошки техничар – припрема радног места радиолога	1	-	1
	Возач у хитној медицинској помоћи	3	-	3
	Возач у санитетском превозу	2	-	2
	Спремачица	4	-	4
Помоћни радник	3	-	3	

<sup>53</sup> Подаци преузети из месечних рекапитулација примања радника по основу уговора о допунском раду и уговора о привременим и повременим пословима.

<sup>54</sup> Подаци преузети из финансијских извештаја Дома здравља Ковин за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>55</sup> Подаци преузети из кадровских евиденција Дома здравља Ковин за 2021, 2022. и 2023. годину.



Година	Радно место	Број извршилаца	Број уговора о допунском раду	Број уговора о привременим и повременим пословима
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
	<b>Укупно</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>16</b>
	Специјалиста ОРЛ	1	1	-
	Специјалиста интерниста	1	-	1
	Специјалиста ортопедије вилица	1	-	1
	Виши радиолошки техничар	1	-	2 <sup>56</sup>
2023.	Виши радиолошки техничар – припрема радног места радиолога	1	-	1
	Возач у хитној медицинској помоћи	2	-	4 <sup>57</sup>
	Возач у санитетском превозу	2	-	2
	Спремачица	5	-	6 <sup>58</sup>
	Помоћни радник	5	-	7 <sup>59</sup>
	<b>Укупно</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>24</b>

<sup>56</sup> Уговор и анекс уговора.

<sup>57</sup> Два уговора и два анекса уговора.

<sup>58</sup> Пет уговора и један анекс уговора.

<sup>59</sup> Пет уговора и два анекса уговора.



## IV Закључци

На основу анализе података и документације достављене од стране субјекта ревизије, података прикупљених путем упитника и након спроведених аналитичких поступака и анализе додатних информација и објашњења представника субјекта ревизије, донели смо следеће закључке:

- 1) обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Ковин нису у потпуности у складу са прописима, што је утицало на економичност трошења јавних средстава;
- 2) ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је број лица и укупне расходе, али је допринело већем обиму пружених услуга здравствене заштите.

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.



## **ЗАКЉУЧАК 1: Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Ковин нису у потпуности у складу са прописима, што је утицало на економичност трошења јавних средстава.**

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 исплату 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 одређено 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 вршени 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 Ковин, у погледу броја запослених, био је у складу са кадровским плановима који су важили у посматраном периоду.**



Каталогом радних места утврђени су попис радних места са описом и захтеви за њихово обављање у јавним службама. Кадровским планом, за одређени период, утврђен је укупан број запослених на неодређено и одређено време, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања. Број и структура радних места утврђених правилником о систематизацији морају бити у складу са бројем и структуром одређених кадровским планом. Кадровски капацитет Дома здравља Ковин, у погледу броја запослених био је у складу са кадровским плановима који су важили у посматраном периоду.

Одредбом члана 161 став 1 Закона о здравственој заштити прописано је да министар доноси кадровски план за запослене у здравственим установама у јавној својини за територију Републике Србије, кога чини укупан број запослених обухваћен појединачним кадровским плановима здравствених установа у јавној својини.



Кадровски план представља максимални број запослених у здравственим установама у јавној својини, односно максимални број запослених у свакој појединачној здравственој установи у одговарајућој буџетској години.<sup>60</sup>

Кадровски план за сваку буџетску годину доноси министар, најраније истовремено са прописом којим се уређује буџет, текуће календарске године за наредну буџетску годину. Ако се кадровски план не донесе у предвиђеном року, до доношења републичког кадровског плана, односно кадровског плана здравствене установе, примењује се постојећи кадровски план.<sup>61</sup>

Одредбама члана 164 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити прописано је да број запослених у здравственој установи у јавној својини не сме бити већи од броја утврђеног кадровским планом, као и да је забрањен пријем у радни однос у здравствену установу у јавној својини изнад броја запослених утврђених кадровским планом.

Министарство здравља донело је:

- 1) Кадровски план за Дом здравља Ковин за 2021. годину<sup>62</sup> и
- 2) Кадровски план за Дом здравља Ковин за 2022. годину<sup>63</sup>.

Кадровским планом за Дом здравља Ковин за 2021. годину утврђено је да укупан број запослених (на неодређено и одређено време) који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО-ом у Дому здравља Ковин може бити највише до 177 запослених. 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, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, у смислу члана 27к ст. 4 и 5 Закона о буџетском систему<sup>64</sup>.

Кадровским планом за Дом здравља Ковин за 2022. годину утврђено је да укупан број запослених (на неодређено и одређено време) који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО-ом у Дому здравља Ковин може бити највише до 176 запослених. 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, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, у смислу члана 27к ст. 4 и 5 Закона о буџетском систему<sup>65</sup>.

Одредбом члана 161 став 4 Закона о здравственој заштити прописано је да, ради израде кадровског плана, завод за јавно здравље основан за територију Републике Србије израђује, води и ажурира базу података о укупној кадровској обезбеђености здравствених установа у јавној својини, укључујући структуру и број запослених у здравственој установи, као и по организационим јединицама, односно по начину финансирања плата запослених, структури и броју запослених који раде на неодређено

<sup>60</sup> Члан 161 став 2 Закона о здравственој заштити.

<sup>61</sup> Члан 162 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.

<sup>62</sup> Број: 112-01-114/2021-02, од 19. октобра 2021. године.

<sup>63</sup> Број: 112-01-64/2022-02, од 29. септембра 2022. године.

<sup>64</sup> „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20.

<sup>65</sup> „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21 и 118/21 – др. закон.



и одређено радно време, са пуним, односно непуним радним временом, односно чији радни однос мирује, као и другим подацима о кадровској обезбеђености здравствене установе, врши анализу кадровске обезбеђености и предлаже мере за унапређивање кадровске обезбеђености здравствених установа.

Ставом 6 истог члана Закона прописано је, између осталог, да кадровски план садржи податке о укупном броју запослених у здравственим установама у јавној својини, односно укупном броју и структури запослених у појединачној здравственој установи, укључујући и здравствене раднике из члана 158 овог закона, за чије се плате средства обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања, као и број запослених за чије се плате средства стичу на други начин у складу са законом, податке о броју запослених који раде на неодређено и одређено радно време, са пуним, односно непуним радним временом, односно чији радни однос мирује, као и друге податке о кадровској обезбеђености здравствене установе.

У поступку ревизије утврђено је да је Министарство здравља, на основу члана 161 Закона о здравственој заштити, донело Кадровски план за Дом здравља Ковин за 2021. годину, односно за 2022. годину, у коме је утврђено да укупан број запослених (на неодређено и одређено време) који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО-ом у Дому здравља Ковин може бити највише до 177 запослених у 2021. години, односно до 176 запослених у 2022. години.

Скрећемо пажњу да кадровски планови за Дом здравља Ковин за 2021. и 2022. годину не садрже број и структуру запослених за чије се плате средства стичу на други начин у складу са законом, како је прописано одредбом члана 161 став 6 Закона о здравственој заштити.

Према достављеним подацима, број запослених у Дому здравља Ковин на дан:

- 1) 31.12.2021. године је 171, од чега је 161 лице у радном односу на неодређено време, а 10 лица у радном односу на одређено време;
- 2) 31.12.2022. године је 171, од чега је 164 лица у радном односу на неодређено време, а 7 лица у радном односу на одређено време;
- 3) 31.12.2023. године је 173, од чега је 165 лица у радном односу на неодређено време, а 8 лица у радном односу на одређено време.

Дом здравља Ковин донео је Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места марта 2018. године, а потом октобра 2022. године.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места из марта 2018. године утврђено је 169 извршилаца, колико и Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места из октобра 2022. године (у даљем тексту: акти о систематизацији). Није било измена и допуна наведених правилника.

Број запослених у Дому здравља Ковин предвиђен кадровским плановима и актима о систематизацији, као и број попуњених радних места у Дому здравља Ковин у периоду 2021–2023. године приказани су у табелама у наставку.

Табела број 9. Преглед броја запослених у Дому здравља Ковин на дан 31.12.2021. године<sup>66</sup>

Занимање	Кадровски план <sup>67</sup>	Систематизовано <sup>68*</sup>	Укупан број запослених 31.12.2021.		Разлика
			Број запослених	Број лица ангажованих ради замене одсутног запосленог	
1	2	3	4	5	6 (4-2)
Доктори медицине	46	37	42	3	(4)
Фармацеути, фармацеути – биохемичари	1	2	1	-	0
Здравствени радници са ВШС и ССС	78	79	75	-	(3)
Здравствени сарадници са ВСС, ВШС и ССС	3	3	3	-	0
<i>Немедицински радници укупно:</i>					
Административни радници	9	9	9	-	0
Технички и помоћни радници (укључујући и возаче ХМП)	23	22	21	-	(2)
Доктори стоматологије који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	7	7	4	-	(3)
Стоматолошке сестре са ВШС и ССС, које обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	8	8	7	-	(1)
Зубни техничари са ВШС и ССС, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	2	2	3	-	1
Укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	177	169	165	3	-
Укупан број запослених на одређено време који се не финансирају на терет Републичког фонда за здравствено осигурање	-	-	3**	-	-
Укупан број запослених са лицима ангажованим ради замене одсутног запосленог	-	-	171***	-	-

\*Систематизација радних места обухвата радна места на неодређено време.

\*\*Доктор медицине, возач хитне медицинске помоћи и спремачица.

\*\*\*Број запослених на неодређено време је 161, а број запослених на одређено време је 10.

<sup>66</sup> Подаци добијени од Дома здравља Ковин.

<sup>67</sup> Кадровски план за Дом здравља Ковин за 2021. годину, број: 112-01-114/2021-02, од 19. октобра 2021. године.

<sup>68</sup> Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места, број: 01-191, од 8. марта 2018. године.



Табела број 10. Преглед броја запослених у Дому здравља Ковин на дан 31.12.2022. године<sup>69</sup>

Занимање	Кадровски план <sup>70</sup>	Систематизовано <sup>71*</sup>	Укупан број запослених 31.12.2022.		Разлика
			Број запослених	Број лица ангажованих ради замене одсутног запосленог	
1	2	3	4	5	6 (4-2)
Доктори медицине	46	37	41	3	(5)
Фармацеути, фармацеути – биохемичари	1	2	1	-	0
Здравствени радници са ВШС и ССС	78	79	77	-	(1)
Здравствени сарадници са ВСС, ВШС и ССС	3	3	3	-	0
<i>Немедицински радници укупно:</i>					
Административни радници	9	9	9	-	0
Технички и помоћни радници (укључујући и возаче ХМП)	23	22	21	-	(2)
Доктори стоматологије који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	6	7	3	-	(3)
Стоматолошке сестре са ВШС и ССС, које обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	8	8	7	-	(1)
Зубни техничари са ВШС и ССС, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	2	2	3	-	1
Укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	176	169	165	3	-
Укупан број запослених на одређено време који се не финансирају на терет Републичког фонда за здравствено осигурање	-	-	3**	-	-
Укупан број запослених са лицима ангажованим ради замене одсутног запосленог	-	-	171***	-	-

\*Систематизација радних места обухвата радна места на неодређено време.

\*\*Спремачице.

\*\*\*Број запослених на неодређено време је 164, а број запослених на одређено време је 7.

<sup>69</sup> Подаци добијени од Дома здравља Ковин.

<sup>70</sup> Кадровски план за Дом здравља Ковин за 2022. годину, број: 112-01-64/2022-02, од 29. септембра 2022. године.

<sup>71</sup> Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места, број: 01-574, од 31. октобра 2022. године.

Табела број 11. Преглед броја запослених у Дому здравља Ковин на дан 31.12.2023. године<sup>72</sup>

Занимање	Кадровски план <sup>73</sup>	Систематизовано <sup>74*</sup>	Укупан број запослених 31.12.2023.		Разлика
			Број запослених	Број лица ангажованих ради замене одсутног запосленог	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6 (4-2)</i>
Доктори медицине	46	37	40	2	(6)
Фармацеути, фармацеути – биохемичари	1	2	1	-	0
Здравствени радници са ВШС и ССС	78	79	77	2	(1)
Здравствени сарадници са ВСС, ВШС и ССС	3	3	3	-	0
<i>Немедицински радници укупно:</i>	<i>32</i>	<i>31</i>	<i>30</i>	<i>-</i>	<i>(2)</i>
Административни радници	9	9	9	-	0
Технички и помоћни радници (укључујући и возаче ХМП)	23	22	21	-	(2)
Доктори стоматолозије који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	6	7	5	-	(1)
Стоматолошке сестре са ВШС и ССС, које обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	8	8	7	-	(1)
Зубни техничари са ВШС и ССС, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	2	2	3	-	1
Укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	176	169	166	4	-
Укупан број запослених на одређено време који се не финансирају на терет Републичког фонда за здравствено осигурање	-	-	3**	-	-
Укупан број запослених са лицима ангажованим ради замене одсутног запосленог	-	-	173***	-	-

\*Систематизација радних места обухвата радна места на неодређено време.

\*\*Спремачице.

\*\*\*Број запослених на неодређено време је 165, а број запослених на одређено време је 8.

<sup>72</sup> Подаци добијени од Дома здравља Ковин.<sup>73</sup> Кадровски план за Дом здравља Ковин за 2022. годину, број: 112-01-64/2022-02, од 29. септембра 2022. године.<sup>74</sup> Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места, број: 01-574, од 31. октобра 2022. године.



У поступку ревизије утврђено је да у Дому здравља Ковин радна места „зубни техничари са ВШС и ССС који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања“ нису попуњена у складу са кадровским плановима – кадровским плановима утврђена су два извршиоца за радна места „зубни техничари са ВШС и ССС који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања“, док Дом здравља Ковин на наведеним радним местима има три извршиоца.

У писаном изјашњењу<sup>75</sup> Дома здравља Ковин наведено је да су у Служби стоматолошке здравствене заштите Дома здравља уговоре о раду потписала три зубна техничара са коефицијентом 13,57, по нормативима који су важили у време пријема радника. Приликом доношења кадровских планова, Министарство здравља је предвидело два зубна техничара и осам стоматолошких сестара/техничара. С обзиром на то да су у радном односу седам стоматолошких сестара/техничара и три зубна техничара, РФЗО је прихватио и уговорио свих десет поменутих радника, с тим што је за једног зубног техничара уговорена плата по коефицијенту 12,59. Дакле, једном зубном техничару плата се исплаћује по коефицијенту 13,57, од чега РФЗО прихвата коефицијент 12,59, а остатак до коефицијента 13,57 исплаћује Дом здравља Ковин из сопствених средстава.

У истом изјашњењу наведено је да су два доктора стоматологије (специјалиста парадонтологије и специјалиста оралне медицине) у току радног односа завршила своје специјализације, које је одобрило Министарство здравља. Након завршетка специјализације, запосленима је додељен коефицијент доктора специјалисте 26,13. Приликом уговарања запослених, РФЗО је поменутих запосленима уговорио финансирање плате по коефицијенту доктора стоматологије 22,55, уз образложење да Дому здравља Ковин не припадају наведене врсте специјалиста по кадровским плановима. Остатак исплате плате до коефицијента специјалисте 26,13 исплаћује Дом здравља Ковин из сопствених средстава.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

Кадровски капацитет Дома здравља Ковин, у погледу броја запослених био је у складу са кадровским плановима који су важили у посматраном периоду.

## **Налаз 1.2. Дом здравља Ковин спровео је поступке новог запошљавања у складу са прописима.**



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. Посебним колективним уговором за здравствене установе прописано је да се радно место попуњава спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, која је у складу са кадровским планом здравствене установе.

Дом здравља Ковин је све пријеме у радни однос спровео у складу са прописима, односно обезбедио је потребне сагласности за ново запошљавање и спроводио је јавне конкурсе.

Услови за заснивање радног односа прописани су одредбама чл. 24–29 Закона о раду и члана 5 Посебног колективног уговара за здравствене установе.

<sup>75</sup> Изјашњење Дома здравља Ковин Државној ревизорској институцији, број: 01-563/3, од 6. септембра 2024. године.



Одредбама чл. 7–9 Посебног колективног уговара за здравствене установе уређен је поступак избора кандидата, односно процедура попуњавања радног места код послодавца.

Здравствена установа је дужна да, приликом новог запошљавања и додатног радног ангажовања, примењује одредбе члана 27к Закона о буџетском систему, којима је прописано да је, у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2026. године, корисницима јавних средстава дозвољено да без посебних дозвола и сагласности у текућој календарској години приме у радни однос на неодређено време и радни однос на одређено време у својству приправника до 70% укупног броја лица којима је престао радни однос на неодређено време по било ком основу у претходној календарској години (умањен за број новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника у тој календарској години), док о пријему новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника изнад тог процента одлучује тело Владе РС, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства. Запошљавање се може реализовати уколико корисник јавних средстава има обезбеђена средства за плате, односно зараде, са припадајућим порезом и доприносима за новозапослене, као и под условима и у складу са процедурама предвиђеним посебним прописима.

Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава ближе се уређује поступак за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, утврђено чланом 27к Закона о буџетском систему.

У наредној табели дат је преглед броја лица са којима је Дом здравља Ковин засновао радни однос закључивањем уговора о раду на неодређено време у посматраном периоду.

*Табела број 12. Преглед броја лица која су засновала радни однос на неодређено време*

Година	Број лица	Напомена
2021.	6	- са два лица заснован је радни однос без посебне дозволе и сагласности, јер су она примљена по основу престанка радног односа у претходној календарској години (члан 27к став 1 Закона о буџетском систему)
2022.	7	
2023.	11	- за 22 лица Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава дала је сагласност
Укупно:	24	

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

1) у посматраном периоду, Дом здравља Ковин засновао је радни однос са девет лица закључивањем уговора о раду на одређено време ради замене одсутног запосленог, и то: у 2021. години са два лица, у 2022. години са два лица и у 2023. години са пет лица. Такође, Дом здравља Ковин засновао је радни однос са 14 лица закључивањем уговора о раду на одређено време, и то: у 2021. години са шест лица, у 2022. години са два лица и у 2023. години са шест лица;

2) у периоду 2021–2023. године, у Дому здравља Ковин доношене су одлуке о утврђивању потребе заснивања радног односа, расписивани су огласи за пријем у радни однос и доношене су одлуке о избору кандидата.

Дом здравља Ковин је, у посматраном периоду, у поступцима новог запошљавања поштовао одредбе Закона о буџетском систему, Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава и Посебног колективног уговора за здравствене установе.



### Налаз 1.3. Дом здравља Ковин није усагласио Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору.



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.

У периоду 2021–2023. године, запослени у Дому здравља Ковин, који су обухваћени узорком, испуњавали су услове за обављање послова на радном месту предвиђене Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места.

Услед недостатка интерних контрола и нередовног праћења важећих законских и подзаконских аката, Дом здравља Ковин није усагласио Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, у делу који се односи на називе радних места, описе радних места, стручну спрему и услове за рад на радном месту.

Наведено указује на постојање ризика да је Дом здравља Ковин, у посматраном периоду, могао да запосли лица на радним местима и под условима који нису у складу са законским и подзаконским прописима.

Заснивање радног односа у здравственим установама уређено је одредбама Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе.

Одредбама члана 24 ст. 1–3 Закона о раду прописано је да радни однос може да се заснује са лицем које има најмање 15 година живота и које испуњава друге услове за рад на одређеним пословима, утврђене законом, односно правилником о организацији и систематизацији послова. Такође, прописано је да се правилником о организацији и систематизацији послова утврђују 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, а може да се утврди и број извршилаца. За рад на одређеним пословима, изузетно, могу да се утврде највише два узастопна степена стручне спреме, односно образовања у складу са законом.

Запослени у здравственој установи могу засновати радни однос на одређено и неодређено време, само за обављање послова који су утврђени правилником о организацији и систематизацији послова. Запослени у здравственој установи на одређено време имају иста права као и запослени на неодређено време.

Одредбама члана 5 ст. 5–7 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да послодавац не може да заснује радни однос за обављање послова који нису утврђени правилником о организацији и систематизацији послова, да запослени заснива радни однос на неодређено и одређено време и да запослени који је засновао радни однос на одређено време има иста права као и запослени који је засновао радни однос на неодређено време.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узорковану документацију – Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места Дома здравља Ковин и досијеа запослених.



*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, запослени у Дому здравља Ковин, који су обухваћени узорком, испуњавали су услове за обављање послова на радном месту предвиђене Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места у складу са одредбама члана 24 Закона о раду и члана 5 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

### ***Издавање, обнављање и одузимање лиценце здравственим радницима***

Издавање, обнављање и одузимање лиценце здравственим радницима јесте поступак који спроводи надлежна комора, ради утврђивања стручне оспособљености здравствених радника за обављање здравствене делатности. О издатој, обновљеној или одузетој лиценци здравственом раднику решење доноси директор надлежне коморе.<sup>76</sup>

Ближе услове и начин издавања, обнављања и одузимања лиценце, односно привремене лиценце, полагање лиценчног испита, образовање и састав комисије за полагање лиценчног испита, као и друге услове потребне за издавање, обнављање и одузимање лиценце, односно привремене лиценце, прописује министар, на предлог надлежних комора здравствених радника.<sup>77</sup> Министар здравља донео је Правилник о ближим условима за издавање, обнављање и одузимање лиценце члановима комора здравствених радника<sup>78</sup>.

Комора издаје лиценцу здравственом раднику на период од седам година. Изузетно, комора издаје лиценцу здравственом раднику преко 70 година старости на период од годину дана.<sup>79</sup>

Након истека периода важења лиценце, свака наредна лиценца издаје се по поступку за обнављање лиценце, прописаним овим Законом и прописима донетим за спровођење овог Закона.<sup>80</sup>

Лекарска комора Србије врши поверене послове и остале задатке и послове предвиђене законом и Статутом<sup>81</sup> Лекарске коморе Србије посредством својих органа и органа својих огранака. Огранци Лекарске коморе Србије су регионалне коморе Лекарске коморе Србије, и то:<sup>82</sup>

- 1) Регионална лекарска комора Београда,
- 2) Регионална лекарска комора Војводине,
- 3) Регионална лекарска комора за југоисточну Србију,
- 4) Регионална лекарска комора за централну и западну Србију,
- 5) Регионална лекарска комора Косова и Метохије.

Одредбама члана 15 Статута Лекарске коморе Србије уређено је да председник регионалне коморе решењем утврђује постојање услова за издавање лиценце. Жалба на решење подноси се Управном одбору Лекарске коморе Србије у року од 15 дана од дана пријема решења.

Чланом 16 ст. 1 и 3 наведеног Статута уређено је да директор Лекарске коморе Србије доноси решење о издавању лиценце на основу коначног решења председника регионалне коморе о постојању услова за издавање лиценце, као и да се лиценца издаје

<sup>76</sup> Члан 181 Закона о здравственој заштити.

<sup>77</sup> Члан 181 став 10 Закона о здравственој заштити.

<sup>78</sup> „Службени гласник РС“, број 76/22.

<sup>79</sup> Члан 182 ст. 4 и 5 Закона о здравственој заштити.

<sup>80</sup> Члан 183 став 1 Закона о здравственој заштити.

<sup>81</sup> „Службени гласник РС“, бр. 111/06, 68/08, 14/10, 36/11 – одлука УС, 43/11, 22/12, 70/17 – одлука УС и 63/22.

<sup>82</sup> Члан 8 Статута Лекарске коморе Србије.



за период од седам година, а обнавља се према Правилнику о ближим условима за издавање, обнављање и одузимање лиценце члановима комора здравствених радника и Закону о здравственој заштити.

У поступку ревизије утврђено је да је председник Регионалне лекарске коморе Војводине донео Решење о постојању услова за обнављање лиценце, а да директор Лекарске коморе Србије на основу тог Решења није донео Решење о обнављању лиценце, што није у складу са чл. 15 и 16 Статута Лекарске коморе Србије.

Скрећемо пажњу да директор Лекарске коморе Србије није доносио решења о обнављању лиценце на основу решења о постојању услова за обнављање лиценце донетих од стране председника огранака – регионалних комора Лекарске коморе Србије, како је прописано одредбама чл. 15 и 16 Статута Лекарске коморе Србије.

### ***Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места Дома здравља Ковин***

Одредбама члана 30 Закона о запосленима у јавним службама прописано је да се Правилником о организацији и систематизацији послова у јавној служби (у даљем тексту: Правилник) утврђују организациони делови у јавној служби, радна места у организационим деловима, као и радна места за која се као посебан услов предвиђа познавање језика и писама националне мањине који је у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе у којој се налази седиште јавне службе, односно њене организационе јединице, опис послова који се обављају на радним местима, одређење стручне спреме, односно образовања потребног за обављање послова радног места, број извршилаца и други посебни услови за рад на тим пословима. Истим чланом дефинисано је да је радно место у Правилнику одређење за назив посла који се обавља код послодавца и које се уноси у Правилник према називима одређеним актом Владе РС за радна места која су утврђена актом Владе РС. У Правилник се такође уноси назив радног места из акта Владе РС чији типичан опис посла највише одговара опису посла који је дат у Правилнику. Ако се према опису посла у Правилнику на једном радном месту обављају послови који одговарају типичним описима послова два или више радних места из акта Владе РС, у Правилник се уноси назив оног радног места из акта Владе РС чији се послови обављају претежним делом радног времена.

При одређивању назива радних места у јавним службама које у складу са законом којим се уређује систем плата запослених у јавном сектору називе уређују Правилником, води се рачуна да називи упоредивих радних места, односно радних места на којима се обављају исти или слични послови као на радним местима која се утврђују актом Владе РС, одговарају у што већој мери називима из акта Владе РС.

Одредбама члана 159 Закона о запосленима у јавним службама прописано је да су јавне службе дужне да донесу Правилник о организацији и систематизацији послова у јавној служби усклађен са одредбама закона којим се уређује систем плата у јавном сектору и овог закона, у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Одредбом члана 10 став 1 Закона о систему плата запослених у јавном сектору прописано је да, у циљу јединственог праћења радних места, односно звања, чинова, положаја и функција у јавном сектору, послова који се обављају и висине основне плате запослених на тим радним местима, односно у одговарајућим звањима, чиновима, на положајима и функцијама, успоставља се Општи каталог радних места, односно звања, чинова, положаја и функција у јавном сектору (у даљем тексту: Општи каталог).

Ставом 7 истог члана предвиђено је да Општи каталог садржи и попис радних места, између осталог, за запослена лица која су у радном односу у јавним службама које



се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање (члан 1 став 3 тачка 7) овог закона), њихове опште/типичне описе и захтеве за њихово обављање, као и платне групе и платне разреде у које су сврстана та радна места у складу са законом.

Општи каталог, у делу који се односи, између осталог, на радна места запослених лица која су у радном односу у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање (члан 1 став 3 тачка 7)), сачињава се на основу акта Владе РС којим се утврђују та радна места, описи тих радних места и захтеви за њихово обављање, као и на основу радних места садржаних у акту о систематизацији тих правних лица и других података потребних за објављивање Општег каталога које министарству достављају та правна лица ради објављивања.

Прелазним и завршним одредбама Закона о систему плата запослених у јавном сектору (чланом 37) прописано је да акт из члана 10 став 7 овог закона Влада РС доноси у року од шест месеци од ступања на снагу овог закона. Влада РС донела је Уредбу о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору<sup>83</sup>.

У поступку ревизије извршен је увид у Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места Дома здравља Ковин из 2018. године и из 2022. године.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023.године, Дом здравља Ковин није усагласио Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, у делу који се односи на називе радних места, описе радних места, стручну спрему и услове за рад на радном месту, како је прописано одредбама члана 30 Закона о запосленима у јавним службама и чл. 10 и 37 Закона о систему плата запослених у јавном сектору.

*Мере предузете у поступку ревизије: Одговорна лица Дома здравља Ковин усагласила су Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места Дома здравља Ковин са прописима. Достављени су: Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места број: 01-714/1 од 3. октобра 2024. године; Одлука Управног одбора о давању претходне сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места број: 01-714/У.О. од 3. октобра 2024. године; Мишљење синдиката у вези систематизације радних места од 3. октобра 2024. године.*

<sup>83</sup> „Службени гласник РС“, бр. 81/17, 6/18 и 43/18.





**Налаз 1.4. Уговори о раду нису сачињени у складу са Законом о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе, што ствара ризик да обрачун плате, додатака и накнада на плату није у складу са прописима и утиче на економично располагање јавним средствима.**



Одредбама Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе прописани су елементи уговора о раду који закључују запослени у здравственим установама.

У Дому здравља Ковин узорковани уговори о раду, који су били на снази у периоду 2021–2023. године, не садрже новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду и закључени су на пуно радно време са запосленима који су радили скраћено радно време, јер нису поштоване одредбе Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе, којима су прописани обавезни елементи уговора о раду.

Уколико уговори о раду не садрже све прописане елементе, постоји ризик да се обрачун плате, додатака и накнада на плату не спроведе у складу са прописима, а уколико њима није дефинисана дужина радног времена, постоји ризик да ће запослени остварити виши лични доходак од оног који му по прописима припада.

Наведено указује на изостанак интерних контрола и утиче на економично располагање јавним средствима.

Уговори о раду које закључују здравствене установе са запосленима морају по својој садржини бити у складу са одредбама чл. 30–33 Закона о раду и члана 10 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

Радни однос у здравственој установи заснива се закључивањем уговора о раду између здравствене установе и запосленог. Уговор мора бити састављен пре ступања запосленог на рад, у писаном облику у најмање три примерка, од којих један задржава запослени а два послодавац. Уговор о раду се може закључити на одређено или неодређено време, а уколико уговор не садржи тачно утврђено време сматра се да је закључен на неодређено време.

Одредбама члана 33 Закона о раду прописани су битни елементи које уговор о раду мора да садржи, и то:

- 1) назив и седиште послодавца;
- 2) лично име запосленог, место пребивалишта, односно боравишта запосленог;
- 3) врсту и степен стручне спреме запосленог, односно образовања запосленог, који су услов за обављање послова за које се закључује уговор о раду;
- 4) назив и опис послова које запослени треба да обавља;
- 5) место рада;
- 6) врсту радног односа (на неодређено или одређено време);
- 7) трајање уговора о раду на одређено време и основ за заснивање радног односа на одређено време;
- 8) дан почетка рада;
- 9) радно време (пуно, непуно или скраћено);
- 10) новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду;
- 11) елементе за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и друга примања запосленог;
- 12) рокове за исплату зараде и других примања на која запослени има право;



## 13) трајање дневног и недељног радног времена.

Истим чланом ставом 2 дата је могућност да уговор о раду не садржи елементе под тач. 11–13) уколико су они утврђени законом, колективним уговором, правилником о раду или другим актом послодавца у складу са законом, у ком случају у уговору мора да се назначи акт којим су та права утврђена у моменту закључења уговора о раду.

Одредбама члана 10 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописани су исти елементи уговора који су побројани у члану 33 Закона о раду са тим да Посебни колективни уговор за здравствене установе предвиђа и неколико додатних елемената, као што су:

- 1) позивање на колективни уговор, односно правилник о раду који је на снази;
- 2) дужина пробног рада;
- 3) трајање приправничког стажа, ако се радни однос заснива са приправником, у складу са законом;
- 4) трајање одмора у току дневног рада и годишњег одмора.

У поступку ревизије извршен је увид у узорковане уговоре о раду, који су важили у периоду 2021–2023. године, у Дому здравља Ковин. Приликом увида вршена је провера садржине битних елемената 47 уговора о раду и утврђено је да они не садрже новчани износ основне плате на дан закључења уговора о раду.

Такође, утврђено је да је одређени број уговора о раду закључен на дан када је запослени био дужан да ступи на рад, док је један уговор о раду закључен временски касније у односу на дан када је запослени био дужан да ступи на рад.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин закључио је најмање 47 уговора о раду који нису садржали новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду, јер није поштовао одредбе Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе којима су прописани обавезни елементи уговора о раду.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да са запосленима закључују уговоре о раду који садрже све битне елементе уговора прописане Законом о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе.

Одредбама члана 52 Закона о раду и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописано је да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује се радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова недељно. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом.

У посматраном периоду, у Дому здравља Ковин важио је Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини<sup>84</sup> из 2014. године, којим је укупно пет радних места процењено као радна места са повећаним ризиком (доктор медицине/специјалиста у Служби хитне медицинске помоћи, медицинска сестра/техничар у Служби хитне медицинске помоћи, возач санитарског возила, доктор медицине/специјалиста радиологије и виши рендген техничар).

<sup>84</sup> Број: 01-595, од 5. маја 2014. године.



Одредбом члана 1 став 2 Закона о раду прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду – само када је то овим законом одређено.

Права, обавезе и одговорности у вези са безбедношћу и здрављем на раду ближе се уређују колективним уговором, општим актом послодавца, односно уговором о раду.

Одредбом члана 33 став 1 тачка 9) Закона о раду прописано је да уговором о раду мора да буде дефинисано радно време запосленог, односно да ли је то пуно, непуно или скраћено радно време.

Увидом у узорковане уговоре о раду запослених утврђено је да је Дом здравља Ковин закључио уговоре о раду на пуно радно време (40 часова недељно) са запосленима који су радили скраћено радно време (30 и 35 часова недељно), што није у складу са одредбама члана 1 став 2 и члана 33 став 1 тачка 9) Закона о раду.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин закључио је најмање седам уговора о раду на пуно радно време са запосленима који су радили скраћено радно време, јер није поштовао одредбе члана 1 став 2 и члана 33 став 1 тачка 9) Закона о раду, којима је прописано да уговором о раду мора да буде дефинисано радно време запосленог, односно да ли је то пуно, непуно или скраћено радно време.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да уговоре о раду са запосленима ускладе са Актом о процени ризика за сва радна места у радној околини, односно прописима који уређују ову област.

**Налаз 1.5. Дом здравља Ковин није уредно и ажурно водио кадровску евиденцију запослених и дневну евиденцију прековременог рада и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду.**



Законом о раду, Законом о здравственој заштити, Законом о евиденцијама у области рада и Посебним колективним уговором за здравствене установе прописане су обавезе вођења месечне евиденције зарада и накнада зарада, дневне евиденције прековременог рада, евиденције слободних сати, евиденције приправничког стажа здравствених радника, као и кадровске евиденције.

Дом здравља Ковин је, у посматраном периоду, уредно и ажурно водио месечну евиденцију зараде и накнаде зараде и евиденцију приправничког стажа здравствених радника, али није уредно и ажурно водио кадровску евиденцију запослених и дневну евиденцију прековременог рада и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду, због недостатка интерних процедура и контрола, као и због нередовног праћења важећих законских и подзаконских аката.

С обзиром да подаци о запосленима омогућавају исправан обрачун плате, додатка на плату (минули рад), накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада, накнаде за верски празник и солидарне помоћи (јубиларне награде и отпремнине), јавља се ризик од погрешног и нетачног обрачуна. Уколико се не води дневна евиденција прековременог рада, постоји могућност да се обрачунају и исплате сати прековременог рада који нису ефективно извршени.



Одредбама члана 58 ст. 1, 2 и 5 Закона о буџетском систему прописано је да се расход и издатак из буџета заснива на рачуноводственој документацији, да правни основ у складу са законом и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне рачуноводствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе, као и да се наведене одредбе сходно примењују и на обавезе корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање.

Одредбом члана 16 став 1 Уредбе о буџетском рачуноводству<sup>85</sup> прописано је да је рачуноводствена исправа јавна исправа која представља писани документ или електронски запис о насталој пословној промени, која обухвата све податке потребне за књижење у пословним књигама тако да се из рачуноводствене исправе недвосмислено може сазнати основ, врста и садржај пословне промене.

Одредбом члана 55 став 6 Закона о раду прописано је да је послодавац дужан да води дневну евиденцију о прековременом раду. Одредбама члана 122 истог закона прописано је да је послодавац дужан да води месечну евиденцију о заради и накнади зараде, да наведена евиденција садржи податке о заради, заради по одбитку пореза и доприноса из зараде и одбицима од зараде, за сваког запосленог, као и да евиденцију потписује лице овлашћено за заступање или друго лице које оно овласти.

Одредбама члана 42 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописана су права запослених по основу прековременог рада. Запослени здравствени радник, немедицински радник и здравствени сарадник који ради прековремено или је у приправности има право на додатак на плату за прековремени рад и приправност. На писмени захтев запосленог прековремени рад се тромесечно прерачунава у слободне сате, уместо права на додатак на плату. Послодавац је дужан да запосленом обезбеди коришћење слободних сати најкасније у року од шест месеци од протеча тромесечја у коме их је остварио. О слободним сатима се води евиденција. За сваки сат прековременог рада, запослени има право на сат и по слободно.

Одредбама члана 45 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописано је да је послодавац дужан да води дневну евиденцију о прековременом раду запослених, као и да, најмање квартално, доставља репрезентативном синдикату у установи, који припада репрезентативном синдикату у делатности здравствене заштите становништва у Републици Србији, извештај о прековременом и ноћном раду.

Одредбом члана 166 став 5 Закона о здравственој заштити прописано је да је здравствена установа у јавној својини дужна да води евиденцију, врши надзор и одговорна је за доследно спровођење програма приправничког стажа здравствених радника.

Законом о евиденцијама у области рада<sup>86</sup> уређени су врста, садржај и начин вођења евиденција у области рада, као и начин прикупљања, обраде, коришћења и заштите података из тих евиденција. У области рада установљава се, између осталих, евиденција о запосленим лицима.

Корисници јавних средстава би требало да воде одређену евиденцију о запосленима. Кадровска евиденција омогућава да се документује и докаже да се води кадровска политика једнаких могућности, без дискриминације одређених кандидата или запослених с обзиром на њихов пол, националну припадност, старост или инвалидитет.

<sup>85</sup> „Службени гласник РС“, бр. 125/03, 12/06 и 27/20.

<sup>86</sup> „Службени лист СРЈ“, бр. 46/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон и 36/09 – др. закон.



Ажурна кадровска евиденција омогућава да запослени добијају исправан обрачун плате, радног стажа, годишњег одмора, јубиларне награде, отпремнине и др. Све то се позитивно одражава на задовољство запослених.

На основу наведеног може се закључити да је вођење ажурне кадровске евиденције неопходност и законска обавеза.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин није водио кадровску евиденцију о запосленима која би минимум садржала: лично име и презиме, адресу становања, врсту радног односа, датум заснивања радног односа, образовање, податак о националној припадности и вероисповести, године радног искуства, датум навршења радног века, престанак радног односа. Подаци о запосленима омогућају исправан обрачун како плате и додатка на плату (минули рад), накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада и накнаде за верски празник, тако и исправан обрачун солидарне помоћи (јубиларне награде и отпремнине).

*Министарство финансија покренуло је Пројекат увођења јединственог информационог система за централизован обрачун плата у јавном сектору – ИСКРА. Систем ИСКРА својим функционисањем треба да омогући ефикасније управљање и планирање људским ресурсима, као и да побољша финансијско управљање у смислу планирања и контроле расхода, као и извршених исплата за све запослене у јавном сектору. Пројекат се реализује кроз четири пакета у оквиру којих ће корисници бити укључени у систем. Сектор здравства налази се у Пакету 3 пројекта ИСКРА. На почетку сваке фазе на пројекту је миграција података. Циљ миграције је пренос података из старих система у ИСКРА систем (САП), како би имали почетно стање у новом систему. Мигрираће се ОМ подаци (организационо управљање – систематизација), РА подаци (кадровска администрација) и РУ подаци (подаци везани за обрачун плата). Миграција је обављена преко предефинисаних шаблона у јуну и јулу 2023. године.*

*У Дому здравља Ковин обрачун плате у ИСКРИ врши се почев од плате за октобар 2023. године.*

*ИСКРА, поред обрачуна плате, прати животни циклус запосленог од уласка до одласка из корисника јавних средстава. С обзиром на то да је извршена миграција РА података (кадровска администрација), као и да се поступак уноса новог запосленог врши у систему ИСКРА преко радње „Запошљавање“, ИСКРА садржи све податке о запосленима.*

У периоду јануар 2021. – септембар 2023. године, Дом здравља Ковин је обрачун плата, додатака и накнада плате вршио у информационом систему тј. програму који садржи месечне рекапитулације плата као и месечну евиденцију за сваког запосленог, која садржи следеће податке: коефицијент, сате и износ по свим врстама примања који је запослени остварио, накнаду плате, плату по одбитку пореза и доприноса из плате, одбитке од плате.

ИСКРА, која се користи од обрачуна плате за октобар 2023. године, обезбеђује креирање извештаја „Евиденција о платама запослених“.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин водио је месечну евиденцију о плати и накнади плате, која садржи податке о плати, плати по одбитку пореза и

доприноса из плате и одбицима од плате, за сваког запосленог, како је прописано одредбама члана 122 Закона о раду.

Приликом тестирања обрачуна плата, извршен је увид у узорковану документацију (месечне евиденције присутности на раду) и утврђено је да се за одређена лица не води евиденција о оствареним прековременим сатима, оствареним сатима рада недељом и оствареним сатима ноћног рада.

У писаном изјашњењу<sup>87</sup> Дома здравља Ковин наведено је да евиденцију о прековременим сатима води главна сестра Дома здравља, а на основу података које јој достављају шефови служби, одсека и одељења. Евиденција се води за све сате које су запослени одрадили, почев од сати редовног рада, преко сати прековременог рада и свих осталих сати рада по врсти, као и накнада за рад. Главна сестра евиденцију води ручно у свесци.

У посматраном периоду, у Дому здравља Ковин водила се евиденција о оствареним сатима прековременог рада на месечном нивоу, а не на дневном нивоу. На основу те евиденције израђивала су се решења о оствареним сатима прековременог рада.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин није водио дневну евиденцију о прековременом раду, јер није поштовао одредбу члана 55 став 6 Закона о раду, којом је дефинисано да је послодавац дужан да води дневну евиденцију о прековременом раду. Дом здравља Ковин је водио месечну евиденцију о прековременом раду.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да воде дневну евиденцију о прековременом раду, у складу са одредбама Закона о раду.

У писаном изјашњењу<sup>88</sup> Дома здравља Ковин наведено је да се у Дому здрављу Ковин не води евиденција о слободним сатима за запослене јер се прековремени рад исплаћује као додатак на плату. У периоду 2021–2023. године, није било поднетих захтева од стране запослених да се прековремени рад прерачуна у слободне сате, уместо права на додатак на плату.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, запослени у Дому здравља Ковин нису подносили писмене захтеве да им се прековремени рад прерачуна у слободне сате, уместо права на додатак на плату, те Дом здравља Ковин није ни могао да води евиденцију о слободним сатима, како је прописано одредбом члана 42 став 5 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

У истом изјашњењу Дома здравља Ковин наведено је да је репрезентативни синдикат Дома здравља Ковин „Синдикална организација Дома здравља Ковин Синдиката запослених у здравству и социјалној заштити Србије“ и да председник синдииката присуствује седницама Управног и Надзорног одбора Дома здравља, те је потпуно информисан о дешавањима у делу који се односи на рад и радне односе. Постоји

<sup>87</sup> Изјашњење Дома здравља Ковин Државној ревизорској институцији, број: 01-676, од 16. септембра 2024. године.

<sup>88</sup> Изјашњење Дома здравља Ковин Државној ревизорској институцији, број: 01-676, од 16. септембра 2024. године.



дневна комуникација са председником синдиката, који је упућен у комплетно пословање установе, укључујући податке о оствареном прековременом и ноћном раду.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи, који припада репрезентативном синдикату у делатности здравствене заштите становништва у Републици Србији, извештај о прековременом и ноћном раду, како је прописано одредбом члана 45 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи, који припада репрезентативном синдикату у делатности здравствене заштите становништва у Републици Србији, достављају извештај о прековременом и ноћном раду, како је прописано одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин имао је 29 здравствених радника који су обављали приправнички стаж, а за које је водио писану евиденцију са следећим подацима: име и презиме, назив школе, број дипломе, број у матичној књизи, период обављања приправничког стажа.

*Табела број 13. Преглед здравствених радника који су обавили приправнички стаж по годинама<sup>89</sup>*

Година	Број здравствених радника који су обавили приправнички стаж
1	2
2021.	8
2022.	11
2023.	10
Укупно:	29

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин водио је евиденцију о приправничком стажу здравствених радника, како је прописано одредбом члана 166 став 5 Закона о здравственој заштити.

<sup>89</sup> Изјашњење Дома здравља Ковин Државној ревизорској институцији, број: 01-676, од 16. септембра 2024. године.



**Налаз 1.6. Дом здравља Ковин није вршио, у складу са прописима, обрачун и исплату: додатка на плату по основу временаведеног у радном односу (минули рад), додатка за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад), накнаде плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, награда, отпремнине, поклона за децу запослених, увођења приправности и скраћеног радног времена.**



Здравствена установа је дужна да запосленима обрачунава и исплаћује: плате, додатке и накнаде, доприносе, социјална давања, накнаде трошкова, награде и остале посебне расходе, у складу са одредбама законских и подзаконских аката. У посматраном периоду, обрачун и исплата расхода за запослене вршени су у складу са прописима који уређују ову област, осим у делу обрачуна и исплате додатка на плату по основу временаведеног у радном односу (минули рад), додатка за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад), накнаде плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, награда, отпремнине, поклона за децу запослених, увођења приправности и скраћеног радног времена.

На овај начин Дом здравља Ковин преузео је обавезе и више извршио расходе за запослене у укупном износу од најмање 524 хиљаде динара за исплате на које запослени нису имали право, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Уколико обрачун и исплата плата, додатака и накнада, као и помоћи и награда запосленима нису извршени у складу са одредбама важећих законских и подзаконских прописа, јавља се ризик да циљеви пословања неће бити остварени у складу са важећим прописима, уз реално извештавање, економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава и заштиту средстава и података.

Одредбама Закона о буџетском систему прописано је да се расходи и издаци из буџета заснивају на рачуноводственој документацији. Правни основ у складу са законом и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне рачуноводствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.<sup>90</sup>

На запослене у здравственим установама примењују се:

- 1) Закон о платама у државним органима и јавним службама – за обрачун и исплату основне плате за рад у пуном радном времену, односно радном времену које се сматра пуним и за обрачун и исплату додатка на плату;
- 2) Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама – основни коефицијенти запослених у здравственим установама (члан 2 став 1 тачка 13)) и увећања основног коефицијента запослених у здравственим установама (члан 3 став 1 тачка 11));
- 3) Уредба о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама;
- 4) Закон о раду (на материју која није уређена посебним законом – Законом о платама у државним органима и јавним службама, примењују се одредбе Закона о раду – увећана

<sup>90</sup> Члан 58 Закона о буџетском систему.





зарада (члан 108), минимална зарада (члан 111), накнада зараде (чл. 114-117), накнада трошкова (члан 118) и друга примања (члан 119);

5) Посебан колективни уговор за здравствене установе – плата, накнада плате и друга примања (чл. 91-109);

6) Закон о запосленима у јавним службама – у примени од 1. јануара 2025. године, изузев одредаба чл. 30, 31, 32, 157 ст. 1 и 3 и 159 које се примењују од дана ступања овог закона на снагу и одредаба чл. 93–96, 98, 101, 117 ст. 1–7, 124, 133, 142 и 145 став 1 тачка 2) које се примењују од 1. јануара 2026. године;

7) Закона о систему плата запослених у јавним службама – примењује се почев од 1. јануара 2025. године, односно од 1. јула 2017. године – на запослене у органима и организацијама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, изузев одредаба чл. 10 и 37–39 које се примењују од ступања на снагу овог закона.

### ***Плате по основу цене рада***

Законом о платама у државним органима и јавним службама уређено је да се плате запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање утврђују на основу: основице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, дела плате по основу радног учинка и корективног коефицијента.

Плате запослених у здравственим установама, по основу цене рада, утврђују се на основу основице, коефицијента, дела плате по основу радног учинка и обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање. Основна плата се одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента.

Структура елемената основне плате запослених у здравственим установама може се видети на слици број 2.

*Слика број 2. Структура основне плате запослених у здравственим установама*

$$\boxed{\text{Основица}} \times \boxed{\text{Коефицијент}} \times \boxed{\text{Корективни коефицијент}} + \boxed{\text{Део плате по основу радног учинка}} = \boxed{\text{Основна плата}}$$

Основица за обрачун и исплату плата запослених у државним органима и јавним службама утврђује се актом Владе РС у нето износу (члан 3 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама). У наредној табели дат је преглед основица за обрачун и исплату плата у периоду 2021–2023. године.



Табела број 14. Основица за обрачун и исплату плата у периоду 2021–2023. године<sup>91</sup>  
(износи у динарима)

Опис	за доктора медицине, доктора стоматологије/доктора денталне медицине, магистра фармације и магистра фармације – медицинском биохемичару	за медицинску сестру, здравственог техничара, односно друга лица	за остале запослене	за здравствене сараднике са стеченим седмим нивоом квалификација	за здравствене сараднике са стеченим од трећег до шестог нивоа квалификација
Период примене	од децембра 2020. године до јануара 2022. године				
Нето износ основице	3.937,38	4.191,19	3.760,35	3.865,80	3.936,08
Период примене	од јануара 2022. године до децембра 2022. године				
Нето износ основице	4.252,37	4.526,49	4.061,18	4.175,06	4.250,97
Период примене	од јануара 2023. године до септембра 2023. године				
Нето износ основице	4.783,92	5.092,30	4.568,83	4.696,94	4.782,34
Период примене	од септембра 2023. године до децембра 2023. године				
Нето износ основице	4.783,92	5.372,38	4.568,83	4.696,94	4.782,34

У поступку ревизије, на одабраном узорку, извршен је увид у евиденције присутности на раду, картоне примања и обрачунске листиће запослених.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. година, Дом здравља Ковин је, приликом обрачуна плата запослених, примењивао прописану основицу за обрачун плате.

### **Коефицијенти за обрачун плата запослених**

Коефицијенти за обрачун плата запослених у здравственим установама утврђени су Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама. Коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему.

Део плате по основу радног учинка одређује се процентуалним увећањем основне плате, које изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица, као и других критеријума и мерила утврђених 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.

У Дому здравља Ковин коефицијент за обрачун плата запослених утврђује се уговором о раду, на основу врсте послова и стручне спреме, одговорности и руковођења и по основу стручно признатих и научних звања.

<sup>91</sup> Извор: Закључак Владе РС 05 Број: 121-10895/2020 од 24. децембра 2020. године; Закључак Владе РС 05 Број: 121-12410/2021-1 од 29. децембра 2021. године; Закључак Владе РС 05 Број: 121-11120/2022 од 29. децембра 2022. године; Закључак Владе РС 05 Број: 121-8545/2023 од 18. септембра 2023. године; Закључак Владе РС 05 Број: 121-12572/2023 од 25. децембра 2023. године.



У поступку ревизије извршен је увид у досијеа запослених, уговоре о раду и обрачуне плата запослених.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин је, приликом обрачуна плата запослених, примењивао коефицијенте прописане Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Скрећемо пажњу да је Правилником о условима и начину унутрашње организације здравствених установа прописано да су организационе јединице дома здравља: огранак дома здравља, здравствена станица и здравствена амбуланта. Чланом 3 став 1 тачка 11) подтачка а)) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама прописано је којим запосленима у здравственим установама припада увећање основног коефицијента по основу руковођења. Међу наведеним руководиоцима у здравственим установама не помињу се одређени руководиоци организационих јединица у оквиру дома здравља (шеф здравствене станице и шеф здравствене амбуланте).

### **Додаци на плату и накнаде плате**

Право запослених на додатке на плату и накнаде плате утврђено је прописима којима се уређују права запослених у здравственим установама, и то: Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду, Законом о здравственој заштити и Посебним колективним уговором за здравствене установе.

Прописима је утврђено право на шест различитих додатака на плату, чији је преглед дат у наредној табели. У случају када се истовремено стекну услови за увећање плате по више основа, плата се увећава процентом добијеним сабирањем процената увећања по свим основама.

*Табела број 15. Преглед додатака на плату*

Назив 1	Опис 2	Процент 3
<i>Минули рад</i>	време проведено у радном односу за сваку пуну годину рада у радном односу код послодавца	у висини 0,4% од основице
<i>Дежурство</i>	рад дужи од пуног радног времена и други случајеви одређени прописима (прековремени рад)	у висини 26% од основне плате
<i>Рад празником</i>	рад на дан државног и верског празника	у висини 110% од основне плате
<i>Рад ноћу</i>	ноћни рад између 22 и 6 часова наредног дана	у висини 26% од основне плате
<i>Рад по позиву</i>	посебан облик прековременог рада који се уводи као приправност и прековремени рад	у висини 10%, односно 26% од основне плате
<i>Рад недељом</i>	додатак за рад недељом	у висини 20% од основне плате

Одредбама члана 5 ст. 1, 4 и 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописани су додаци на плату и прописано је да основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата утврђена овим законом увећана за радни учинак.

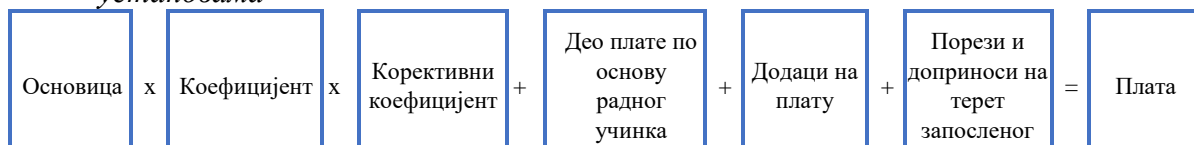
Одредбом члана 6а Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се на обрачун и исплату плате запослених у здравственој установи у државној својини, чије се плате у целини или делимично обезбеђују из средстава буџета или из сопствених прихода здравствене установе, примењују одредбе овог закона којима се уређују плате које се исплаћују из средстава доприноса за социјално осигурање.

За запослене којима се плате исплаћују из средстава доприноса за социјално осигурање, основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата увећана за радни учинак.



Структура елемената плате и додатака на плату запослених у здравственим установама дата је на слици број 3.

Слика број 3. Структура плате и додатака на плату запослених у здравственим установама



Увидом у обрачунске листиће запослених, извршена је провера тачности обрачуна и исплате додатака на плату запослених у Дому здравља Ковин и утврђене су неправилности приликом обрачуна и исплате додатка на плату по основу времена проведеног на раду (минули рад), додатка за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад), као и код увођења приправности.

### Обрачун додатка на плату по основу времена проведеног на раду – минули рад

Одредбом члана 108 став 1 тачка 4) Закона о раду прописано је да запослени има право на увећану зараду у висини утврђеној општим актом и уговором о раду, по основу времена проведеног на раду за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца – најмање 0,4% од основице.

Законом о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се основна плата запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента (члан 2 став 4).

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

За запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, основицу за обрачун додатака на плату чини основна плата увећана за радни учинак, у складу са одредбама члана 2 став 4 и члана 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

Провером тачности обрачуна додатака на плату утврђено је да је Дом здравља Ковин приликом обрачуна додатка на плату по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) примењивао неправилно утврђену основицу коју чини:

- 1) основна плата увећана за радни учинак,
- 2) вредност ефективно извршених сати прековременог рада,
- 3) део додатка на плату за рад на дан празника који је нерадни дан (100% од основне плате),

односно основица за додатка на плату по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) увећана је за део додатка на плату за рад на дан празника који је нерадни дан (100% од основне плате).



У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља Ковин приликом обрачуна додатка на плату по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) примењивао неправилно утврђену основицу, јер је у основицу, поред основне плате увећане за радни учинак и вредност ефективно извршених сати прековременог рада, укључио и део додатка на плату за рад на дан празника који је нерадни дан (100% од основне плате). Погрешно примењена основица није значајно утицала на висину обрачунате плате.

У поступку ревизије процењено је да финансијски ефекат наведене неправилности код обрачуна плата, додатака и накнада није материјално значајан.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду јануар 2021. – септембар 2023. године, Дом здравља Ковин је приликом обрачуна додатка на плату по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) примењивао неправилно утврђену основицу, јер није поштовао одредбе члан 2 став 4, члана 4а и члана 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама. Наведена неправилност није значајно утицала на висину обрачунатих плата, додатака и накнада плате.

*Министарство финансија покренуло је Пројекат увођења јединственог информационог система за централизованог обрачун плата у јавном сектору – ИСКРА. Систем ИСКРА својим функционисањем треба да омогући ефикасније управљање и планирање људским ресурсима, као и да побољша финансијско управљање у смислу планирања и контроле расхода, као и извршених исплата за све запослене у јавном сектору. Пројекат се реализује кроз четири пакета у оквиру којих ће корисници бити укључени у систем. Сектор здравства налази се у Пакету 3 пројекта ИСКРА. На почетку сваке фазе на пројекту је миграција података. Циљ миграције је пренос података из старих система у ИСКРА систем (САП), како би имали почетно стање у новом систему. Мигрираће се ОМ подаци (организационо управљање – систематизација), РА подаци (кадровска администрација) и РУ подаци (подаци везани за обрачун плата). Миграција је обављена преко предефинисаних шаблона у јуну и јулу 2023. године.*

*У Дому здравља Ковин обрачун плате у ИСКРИ врши се почев од плате за октобар 2023. године.*

*У поступку ревизије утврђено је да је обрачун додатка на плату по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) у јединственом информационом систему за централизованог обрачун плата у јавном сектору – ИСКРА у складу са одредбама члана 2 став 4, члана 4а и члана 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама, те ће изостати препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.*

### **Рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад**

Одредбама члана 53 Закона о раду прописано је да је на захтев послодавца запослени 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 је планиран. Прековремени рад не може да траје дуже од осам часова недељно, односно запослени не може да ради дуже од 12 часова дневно, укључујући и прековремени рад.

Одредбама члана 96 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да здравствени радници и здравствени сарадници, као и друга лица запослена у здравственим установама, не смеју напустити радно место док им се не обезбеди



замена иако је њихово радно време истекло, ако би се тиме нарушило обављање здравствене делатности и угрозило здравље пацијената. Запослени који ради по истеку радног времена из става 1 овог члана има право на додатак на плату по основу прековременог рада за сваки сат тог рада.

Одредбама члана 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређена је висина додатка на плату за прековремени рад, и то за прековремени рад здравствених радника (дежурство и рад по позиву) – 26% од основне плате и за прековремени рад немедицинских радника и здравствених сарадника – 26% од основне плате.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад у укупном износу од 65.460 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 24.145 хиљада динара,
- 2) у 2022. години у износу од 20.391 хиљаде динара,
- 3) у 2023. години у износу од 20.924 хиљаде динара.

Влада РС донела је Закључак<sup>92</sup> којим је сагласна да се запосленима у здравственим установама са којима РФЗО има закључен уговор, а које су одређене као COVID болнице и COVID амбуланте од стране Министарства здравља, а који раде на пословима борбе против заразне болести COVID-19, изврши исплата разлике између ефективно остварених сати прековременог рада и исплаћених сати прековременог рада, у периоду од 19. марта 2020. године до 28. фебруара 2021. године, у висини у којој се врши обрачун зараде за прековремени рад у месецу у коме се стварно рад обављао, ако запослени нису остварили право на слободне сате, уместо права на додатак на плату, а по спецификацији коју ће РФЗО-у и Министарству здравља доставити свака здравствена установа.

Влада РС је такође сагласна да се запосленима у здравственим установама са којима РФЗО има закључен уговор, а које су одређене као COVID болнице и COVID амбуланте од стране Министарства здравља, а који раде на пословима борбе против заразне болести COVID-19, изврши исплата разлике између ефективно остварених сати прековременог рада и максимално могућег фонда сати прековременог рада у складу са законом, почев од плате за месец март 2021. године, а у периоду трајања епидемије због заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, у висини у којој се врши обрачун зараде за прековремени рад у месецу у коме се стварно рад обавља, ако запослени нису остварили право на слободне сате, уместо права на додатак на плату, а по спецификацији коју ће РФЗО-у и Министарству здравља доставити свака здравствена установа

Директорка Дома здравља Ковин је у априлу 2019. године донела Одлуку<sup>93</sup> којом се уводи дежурство, као облик прековременог рада, за запослене у Служби опште медицине, медицине рада и кућног лечења и неге, Служби за здравствену заштиту деце, школске деце и жена с поливалентном патронажом и Одељењу лабораторије, почев од априла месеца 2019. године, ради обезбеђивања пружања непрекидне здравствене заштите. Запосленом раднику дежурство не може трајати дуже од 10 часова недељно. Дежурство се уводи ноћу, у дане државних празника и недељом. За време трајања дежурства здравствени радник мора бити присутан у здравственој установи.

<sup>92</sup> 05 Број: 401-1978/2021, од 4. марта 2021. године.

<sup>93</sup> Број: 01-244/1, од 12. априла 2019. године.



Увидом у узорковану документацију утврђено је да је прековремени рад исплаћиван на основу месечних одлука в. д. директора о одобреним прековременим сатима медицинским и немедицинским радницима.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин обрачунавао је и исплаћивао разлику између ефективно остварених сати прековременог рада и максимално могућег фонда сати прековременог рада у складу са законом, како за медицинске тако и за немедицинске раднике.

Закључком Владе РС дата је сагласност да се обрачунава и исплаћује разлика између ефективно остварених сати прековременог рада и максимално могућег фонда сати прековременог рада у складу са законом само за запослене који раде на пословима борбе против заразне болести COVID-19.

С обзиром на то да је одредбама члана 53 Закона о раду прописано да прековремени рад не може да траје дуже од осам часова недељно, односно запослени не може да ради дуже од 12 часова дневно укључујући и прековремени рад, максималан број сати који запослени може остварити у току једног месеца по основу прековременог рада је 32 часа.

У поступку ревизије утврђено је да укупан број прековремених сати за немедицинске раднике прелази максималан број сати који је могуће остварити у току једног месеца по основу прековременог рада.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин обрачунавао је и исплаћивао додатак за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад на који запослени није имао право, јер није поштовао одредбе члана 53 Закона о раду којим је прописано да прековремени рад не може да траје дуже од осам часова недељно а у вези са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему. На овај начин Дом здравља Ковин преузео је обавезе и више извршио расходе за додатак на плату у износу од најмање 381 хиљаде динара што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да обрачун и исплату додатака на плату запосленима врше у складу са прописима који регулишу ову област.

### **Приправност**

Одредбама члана 58 ст. 8, 12 и 13 Закона о здравственој заштити и члана 41 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописано је да здравствена установа може увести рад по позиву, као прековремени рад и приправност, у складу са законом и овим уговором. За време приправности, здравствени радник није присутан у здравственој установи, али мора бити доступан ради пружања неодложне медицинске помоћи у здравственој установи и одазвати се на позив надлежног лица. 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.

Одредбама члана 44 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописано је да за времеведено у приправности, кад запослени здравствени радник не ради, има право на додатак на плату у складу са овим уговором. Приправност радним даном може трајати највише 16 сати, а суботом, недељом и празником 24 сата.



Приправност по запосленом на месечном нивоу може трајати највише половину од слободних сати запосленог. Изузетно, запослени може да буде приправан и дуже уколико је то неопходно због организације рада, уз изричиту писмену сагласност запосленог. Сати дежурства, рада по позиву и приправности се међусобно искључују.

Одредбом члана 95 став 5 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописано је да за време приправности запослени има право на додатак за сваки сат проведен у приправности у износу од 10% вредности радног сата основне плате.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе за исплату додатка за сваки сат проведен у приправности у укупном износу од 3.137 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 908 хиљада динара,
- 2) у 2022. години у износу од 1.208 хиљада динара,
- 3) у 2023. години у износу од 1.021 хиљада динара.

У поступку ревизије извршен је увид у документацију везану за увођење приправности у Дому здравља Ковин (одлука о увођењу приправности, распоред рада и приправности, месечне одлуке о оствареним сатима приправности).

У 2019. години директорка Дома здравља Ковин донела је Одлуку<sup>94</sup> којом се уводе приправност и рад по позиву за запослене здравствене раднике у Служби хитне медицинске помоћи, да се не би нарушило обављање здравствене делатности и угрозило здравље пацијената, као и због немогућности да се на други начин организује служба.

Распоред рада лекара и медицинских сестара/техничара у Служби хитне медицинске помоћи, распоред рада и приправности лабораторије и распоред рада рендген кабинета се доносе за сваки месец уз навођење за које медицинске раднике се уводи приправност и када су у приправности. На крају сваког месеца доноси се одлука о приправности запослених радника која служи за обрачун додатка на плату.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља Ковин, у периоду 2022–2023. године, уводио приправност здравственим радницима у Служби хитне медицинске помоћи, у Одсеку за рендген и ултразвучну дијагностику и Одељењу лабораторијске дијагностике. На овај начин уведена је приправност за лица која нису обухваћена Одлуком којом се уводе приправност и рад по позиву из 2019. године (у Одлуци су наведени само здравствени радници у Служби хитне медицинске помоћи).

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2022–2023. године, Дом здравља Ковин уводио је приправност за запослене здравствене раднике који нису обухваћени Одлуком којом се уводе приправност и рад по позиву и за које није утврђено време приправности, јер није поштовао одредбе члана 41 став 6 Посебног колективног уговора за здравствене установе и члана 58 став 13 Закона о здравственој заштити.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да донесу одлуку о увођењу и обиму рада по позиву и приправности којом ће обухватити све запослене за које се уводе приправност и рад по позиву.

<sup>94</sup> Број: 01-244/2, од 12. априла 2019. године.



**Накнада плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан**

Одредбом члана 114 став 1 Закона о раду прописано је да запослени има право на накнаду зараде у висини просечне зараде у претходних 12 месеци, у складу са општим актом и уговором о раду, између осталог, за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан.

Одредбом члана 100 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописано је да запослени има право на накнаду плате, у висини просечне плате у претходних 12 месеци, између осталог, у случају одсуства за време државних и верских празника у складу са законом.

Одредбом члана 108 став 1 тачка 1) Закона о раду прописано је да запослени има право на увећану зараду, у висини утврђеној општим актом и уговором о раду, за рад на дан празника који је нерадни дан – најмање 110% од основице.

Увидом у узорковану документацију утврђено је да је Дом здравља Ковин обрачунавао накнаду плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан запосленима који су радили на тај дан, што није у складу са одредбама члана 114 Закона о раду и члана 100 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

У поступку ревизије процењено је да финансијски ефекат наведене неправилности код обрачуна плата, додатака и накнада није материјално значајан.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду јануар 2021. – септембар 2023. године, Дом здравља Ковин обрачунавао је накнаду плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан запосленима који су радили на тај дан, јер није поштовао одредбе члана 114 Закона о раду и члана 100 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

*Министарство финансија покренуло је Пројекат увођења јединственог информационог система за централизоване обрачун плата у јавном сектору – ИСКРА. Систем ИСКРА својим функционисањем треба да омогући ефикасније управљање и планирање људским ресурсима, као и да побољша финансијско управљање у смислу планирања и контроле расхода, као и извршених исплата за све запослене у јавном сектору. Пројекат се реализује кроз четири пакета у оквиру којих ће корисници бити укључени у систем. Сектор здравства налази се у Пакету 3 пројекта ИСКРА. На почетку сваке фазе на пројекту је миграција података. Циљ миграције је пренос података из старих система у ИСКРА систем (САП), како би имали почетно стање у новом систему. Мигрираће се ОМ подаци (организационо управљање – систематизација), РА подаци (кадровска администрација) и РУ подаци (подаци везани за обрачун плата). Миграција је обављена преко предефинисаних шаблона у јуну и јулу 2023. године.*

*У Дому здравља Ковин обрачун плате у ИСКРИ врши се почев од плате за октобар 2023. године.*

*У поступку ревизије утврђено је да је обрачун накнаде плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан запосленима који су радили на тај дан у јединственом информационом систему за централизоване обрачун плата у јавном сектору – ИСКРА у складу са одредбама члана 114 Закона о раду и члана 100 Посебног колективног уговора за здравствене установе, те ће изостати препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.*



### **Накнада плате за време годишњег одмора**

Одредбом чланом 114 Закона о раду прописано је да запослени има право на накнаду зараде у висини просечне зараде у претходних 12 месеци, у складу са општим актом и уговором о раду, између осталог, за време годишњег одмора.

Чланом 100 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да запослени има право на накнаду плате, у висини просечне плате у претходних 12 месеци, између осталог, за коришћење годишњег одмора.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе за накнаду плате за годишњи одмор у укупном износу од 81.588 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 21.964 хиљаде динара,
- 2) у 2022. години у износу од 26.368 хиљада динара,
- 3) у 2023. години у износу од 33.256 хиљада динара.

Приликом спровођења ревизије извршени су увид у узорковану документацију – решења о годишњем одмору и исплатне листе запослених и провера обрачуна накнаде плате за годишњи одмор. Утврђено је да Дом здравља Ковин, приликом одређивања висине просечне зараде у претходних 12 месеци за годишњи одмор, у програму за обрачун плата није узео у обзир износ додатка за рад недељом. Наведена неправилност није значајно утицала на висину обрачунате накнаде плате за годишњи одмор.

У писаном изјашњењу<sup>95</sup> Дома здравља Ковин наведено је да се обрачун просечне вредности сата у претходних 12 месеци врши тако што се збир износа редовног рада, прековременог рада, рада на државни празник, ноћног рада, додатка до минималне зараде, радног учинка, минулог рада подели са збиром сати редовног рада, прековременог рада и сата рада на државни празник.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин, приликом одређивања висине просечне плате у претходних 12 месеци код утврђивања висине накнаде плате за годишњи одмор, у програму за обрачун плата није узео у обзир износ додатка за рад недељом и на тај начин није поступио у складу са важећим прописима. Наведена неправилност није значајно утицала на висину обрачунате накнаде плате за годишњи одмор.

*С обзиром на то да се у Дому здравља Ковин обрачун плате, додатка и накнада запосленима од октобра 2023. године врши у јединственом информационом систему за централизовану обрачун плата у јавном сектору – ИСКРА, изостаје препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.*

### **Накнада плате за време одсуства са рада (плаћено одсуство)**

Одредбама члана 77 Закона о раду прописано је право запосленог на одсуство са рада уз накнаду зараде (плаћено одсуство) у укупном трајању до пет радних дана у току календарске године, у случају склапања брака, порођаја супруге, теже болести члана уже породице и у другим случајевима утврђеним општим актом и уговором о раду. Истим чланом ставом 6 Закона о раду уређено је да се општим актом и уговором о раду може утврдити право на плаћено одсуство у трајању дужем од трајања утврђеног овим чланом, односно шири круг лица из овог члана.

<sup>95</sup> Изјашњење Дома здравља Ковин Државној ревизорској институцији, број: 01- Сл. од 20. августа 2024. године.



Одредбом чланом 114 Закона о раду прописано је да запослени има право на накнаду зараде у висини просечне зараде у претходних 12 месеци, у складу са општим актом и уговором о раду, између осталог, за време плаћеног одсуства.

Чланом 52 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је у којим случајевима запослени има право на плаћено одсуство, док је чланом 100 истог акта уређено да запослени има право на накнаду плате, у висини просечне плате у претходних 12 месеци, између осталог, за коришћење плаћеног одсуства.

Одредбама чл. 192 и 193 Закона о раду прописано је да о правима, обавезама и одговорностима запослених у правном лицу одлучује надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца или лице које они овласте, као и да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку.

Одредбама чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да о правима, обавезама и одговорностима запослених одлучује директор здравствене установе или лице које он овласти у писаној форми, као и да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку.

У периоду 2021–2023. године, в. д. директора Дома здравља Ковин доносила је решења о плаћеном одсуству.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узорковану документацију – молбе запослених, решења о плаћеном одсуству, осталу документацију на основу које се доказује основ за тражење плаћеног одсуства. Утврђено је да је Дом здравља Ковин, у посматраном периоду, обрачунао и исплатио накнаде за плаћено одсуство у складу са одредбама чл. 77 и 114 Закона о раду и чл. 52 и 100 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин извршио је расходе за плаћено одсуство запосленима у укупном износу од 1.888 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 554 хиљаде динара,
- 2) у 2022. години у износу од 523 хиљаде динара,
- 3) у 2023. години у износу од 811 хиљада динара.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин је запосленима исплаћивао накнаду плате за плаћено одсуство у складу са прописима.

### **Увођење скраћеног радног времена**

Одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду<sup>96</sup> који је важио до 6. маја 2023. године, односно члана 16 Закона о безбедности и здрављу на раду<sup>97</sup> који је на снази од 7. маја 2023. године прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин, мере и рокове за отклањање или смањење ризика на најмању могућу меру. Акт о процени ризика заснива се на утврђивању опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту и у

<sup>96</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др. закон.

<sup>97</sup> „Службени гласник РС“, број 35/23.



радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини<sup>98</sup> који је важио до 20. септембра 2024. године.

Одредбама члана 16 Закона о безбедности и здрављу на раду који је важио до 6. маја 2023. године, односно члана 17 Закона о безбедности и здрављу на раду који је на снази од 7. маја 2023. године прописано је да је послодавац дужан да актом о процени ризика, на основу оцене службе медицине рада, односно на основу непристрасне оцене здравствене установе која обавља делатност медицине рада, одреди посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радном месту са повећаним ризиком, као и да служби медицине рада, односно здравственој установи која обавља делатност медицине рада, коју ангажује, обезбеди услове за самостално и непристрасно обављање послова заштите здравља запослених.

Одредбом члана 41 став 1 Закона о безбедности и здрављу на раду који је важио до 6. маја 2023. године прописано је да послодавац ангажује службу медицине рада за обављање послова заштите здравља запослених на раду. Ставом 2 истог члана прописано је да је служба медицине рада дужна да обавља послове у складу са овим законом, а нарочито, између осталог, да учествује у идентификацији и процени ризика на радном месту и радној околини приликом састављања акта о процени ризика, као и да оцењује и утврђује посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком.

Одредбом члана 54 став 1 Закона о безбедности и здрављу на раду који је на снази од 7. маја 2023. године прописано је да за обављање послова заштите здравља запослених на раду послодавац ангажује здравствену установу која обавља делатност медицине рада, за коју је надлежни државни орган утврдио испуњеност прописаних услова за обављање здравствене делатности, у складу са законом. Ставом 2 истог члана прописано је да је здравствена установа која обавља делатност медицине рада дужна да обавља послове у складу са овим законом, а нарочито, између осталог, да оцењује и утврђује посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком.

Одредбама члана 52 Закона о раду и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописано је да запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује се радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова недељно. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом.

Чланом 38 ст. 1, 2 и 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописано је да се радно време запосленог скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручним анализом медицине рада, као и да послодавац актом о процени ризика утврђује радна места с повећаним ризиком.

Сагласно одредбама члана 68 Посебног колективног уговора за здравствене установе, актом о процени ризика за послове са повећаним ризиком може се као превентивна мера за безбедан и здрав рад утврдити скраћено радно време, додатне и једнократне паузе, као и друге мере, док су одредбама члана 38 став 3 дате смернице на основу којих се утврђује дужина радног времена за групе послова, уколико се те групе

<sup>98</sup> „Службени гласник РС“, бр. 72/06, 84/06 – испр., 30/10 и 102/15.



послова обављају на радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком.

У поступку ревизије Дом здравља Ковин доставио је Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини из 2014. године.

Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини, који је важио до 20. септембра 2024. године, прописано је да се актом о процени ризика уређује начин и поступак процене ризика од настанка повреда на раду или општећење здравља, односно обољења запосленог на радном месту и у радној околини, као и начин и мере за њихово отклањање (члан 1).

Процена ризика, између осталог, обухвата снимање организације рада, у складу са чланом 3 став 3 тачка 3) истог Правилника, а то подразумева увид у акт послодавца којим се уређује његово унутрашње уређење, односно организација и систематизација радних места за обављање послова из делатности послодавца и другу документацију послодавца која се односи на организацију рада, као и непосредну проверу прописане, односно утврђене организације рада и фактичког стања организације рада код послодавца, у складу са чланом 6 став 1 наведеног Правилника.

Увидом у Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини утврђено је да је извршена процена ризика за 25 радних места а да су следећа радна места утврђена као радна места са повећаним ризиком:

- 1) доктор медицине/специјалиста у Служби хитне медицинске помоћи,
- 2) медицинска сестра/техничар у Служби хитне медицинске помоћи,
- 3) возач санитетског возила,
- 4) доктор медицине/специјалиста радиологије,
- 5) виши рендген техничар.

Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини подлеже делимичним изменама и допунама када је процена заснована на подацима који нису ажурни, у складу са чланом 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини који је важио до 20. септембра 2024. године, односно чланом 15 став 1 тачка 6) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини који је на снази од 21. септембра 2024. године.

Дом здравља Ковин донео је Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места марта 2018. године, а потом октобра 2022. године.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља Ковин није извршио измене и допуне Акта о процени ризика за сва радна места у радној околини, односно није извршио усаглашавање са Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места из 2018. године и из 2022. године.

Приликом спровођења ревизије утврђено је да је Дом здравља Ковин увео скраћено радно време запосленима у Служби хитне медицинске помоћи и санитетског превоза и Одсеку за рендген и ултразвучну дијагностику за радна места за која је Актом о процени ризика за сва радна места у радној околини утврђено да су са повећаним ризиком, као и применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе.



*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин увео је скраћено радно време у складу са прописима, али није изменио и допунио Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини након доношења Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места, јер није поштовао одредбу члана 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да измене и допуне Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини у складу са Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.

Поред наведених прописа, одредбама члана 107 став 2 тач. 10) и 11) Закона о здравственој заштити прописано је да завод за медицину рада који оснива Република Србија, између осталог, предлаже критеријуме за утврђивање радног места са повећаним ризиком у здравственим установама и приватној пракси и предлаже критеријуме за скраћење времена изложености штетностима на местима рада са повећаним ризиком у здравственим установама и приватној пракси.

Поред наведених одредби Посебног колективног уговора за здравствене установе, за уређивање радно-правног института скраћеног радног времена од важности су и одредбе члана 146. Наведеним одредбама уређено је да су учесници овог уговора сагласни да се приступи утврђивању јединствене методологије за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама, као и да исту доноси здравствена установа која обавља делатност медицине рада (завод за медицину рада) уз сарадњу са потписницима овог уговора, у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог уговора.

Скрећемо пажњу да, у циљу уједначеног утврђивања радних места са повећаним ризиком, у вези са одредбама члана 146 Посебног колективног уговора за здравствене установе, завод за медицину рада који оснива Република Србија, уз сарадњу са потписницима Посебног колективног уговора за здравствене установе, није донео јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама.

### ***Награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2***

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе за исплату награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, по основу Закључака Владе РС<sup>99</sup>, у укупном износу од 28.261 хиљаде динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 15.728 хиљада динара,
- 2) у 2022. години у износу од 7.957 хиљада динара,
- 3) у 2023. години у износу од 4.576 хиљада динара.

Закључком Владе РС из децембра 2020. године дата је сагласност за исплате награда са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање

<sup>99</sup> 05 Број: 53-9870/2020, од 3. децембра 2020. године; 05 Број: 401-1295/2022, од 10. фебруара 2022. године и 05 Број: 401-5770/2022, од 14. јула 2022. године.



запосленима у здравственим установама из План мреже здравствених установа, чије се плате финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања, који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 (у даљем тексту: награда), у свему према инструкцијама Министарства здравља.

Закључком Владе РС из фебруара 2022. године дата је сагласност, да се у 2022. години, врше исплате награда са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање запосленима у здравственим установама у јавној својини који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 у свему према инструкцијама Министарства здравља у току трајања проглашене епидемије.

Закључком Владе РС из јула 2022. године дата је сагласност да се здравственим радницима и другим лицима запосленим у здравственим установама у јавној својини који су радно ангажовани на пословима лечења оболелих и спречавања ширења епидемије болести COVID-19, почев од обрачуна и исплате плате за јул 2022. године, док траје епидемија заразне болести COVID-19, припада награда у укупној месечној висини до максимално 30% месечне зараде са припадајућим порезом и доприносима, за месец дана ангажовања, и то само запосленима у црвеној зони здравствених установа које су као COVID болнице одређене од стране Министарства здравља, а све према инструкцијама Министарства здравља.

В. д. директора Дома здравља Ковин је на основу дописа Министарства здравља<sup>100</sup> донела Правилник о награђивању запослених ангажованих у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од COVID-19, као и на спречавању ширења епидемије болести COVID-19<sup>101</sup> (у даљем тексту: Правилник о награђивању).

Правилником о награђивању уређен је систем награђивања запослених, ради доношења решења о награђивању. Новчана награда утврђена је у висини до 30% од основне плате запосленог оствареног у месецу за месец у коме се награда добија. У члану 4 Правилника о награђивању утврђени су критеријуми за доделу награде.

У посматраном периоду, в. д. директора је на основу Закључака Владе РС, дописа Министарства здравља, дописа РФЗО-а, као и Правилника о награђивању донела три Одлуке о исплати новчане помоћи запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од Ковид инфекције<sup>102</sup> као и на спречавању ширења епидемије болести COVID-19<sup>103</sup>.

Одлукама је утврђена новчана награда у висини до 30% основне плате запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, као и критеријуми за доделу награда.

У поступку ревизије извршен је увид у документацију везану за обрачун и исплату COVID награда запосленима у Дому здравља Ковин (Закључак Владе РС, Правилник о награђивању, одлуке в. д. директора за исплату COVID награда, решења о утврђивању права, месечне одлуке о исплати, спискове запослених са уписаним процентима припадајућих награда, документацију везану за обрачун и исплату ове врсте примања).

РФЗО вршио је исплату COVID награда запосленима на основу требовања потребних средстава достављених од стране Дома здравља Ковин.

<sup>100</sup> Број: 120-01-31/2020-05, од 23. априла 2020. године.

<sup>101</sup> Број: 01-368/1, од 21. маја 2020. године.

<sup>102</sup> Број: 01-748 COVID, од 16. октобра 2020. године.

<sup>103</sup> Број: 01-15/2 COVID, од 18. априла 2022. године; број: 01-8 COVID, од 17. фебруара 2023. године.



Провером тачности обрачуна COVID награда утврђено је да је Дом здравља Ковин примењивао неправилно утврђену основицу за обрачун COVID награда, коју чини:

- 1) основна плата увећана за радни учинак,
- 2) вредност ефективно извршених сати прековременог рада,
- 3) део додатка на плату за рад на дан празника који је нерадни дан (100% од основице),

односно основица за додатка на плату по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) увећана је за део додатка за рад на дан празника који је нерадни дан (100% од основице).

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља Ковин приликом обрачуна COVID награда примењивао неправилно утврђену основицу, јер је у основицу, поред основне плате увећане за радни учинак и вредност ефективно извршених сати прековременог рада, укључио и део додатка на плату за рад на дан празника који је нерадни дан (100% од основице).

Погрешно примењена основица није значајно утицала на висину обрачунате награде.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин је, приликом обрачуна награда запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, примењивао неправилно утврђену основицу, јер није поштовао одредбе Одлуке о исплати новчане помоћи запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од Ковид инфекције као и на спречавању ширења епидемије болести COVID-19.

Финансијски ефекат наведене неправилности није материјално значајан.

*У 2024. години, Дом здравља Ковин обрачунао је и исплатио награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 за март 2024. године за четири запослена. Након тога, Дом здравља Ковин није обрачунавао и исплаћивао награде награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, те ће изостати препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин је награде евидентирао на субаналитичком конту 411119 – Остали додаци и накнаде запосленима.

У Закључцима Владе РС наведено је да се средства за исплату ових награда обезбеђују у буџету Републике Србије и преносе здравственим установама преко РФЗО-а.

С тим у вези, РФЗО је, поступајући по наведеним Закључцима Владе РС, Дому здравља Ковин пренео средства, која су у Извештајима о извршењу буџета – Обрасци 5 за 2021, 2022. и 2023. годину исказана на економској класификацији 781100 – Трансфери између корисника на истом нивоу, у колони 9 – Приходи и примања остварени из буџета ООСО.





Одредбама члана 8 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем<sup>104</sup> прописано је да класификација расхода и издатака према изворима финансирања исказује приходе и примања, расходе и издатке према основу остварења тих средстава. Одредбама члана 10 Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова<sup>105</sup> прописано је да, приликом попуњавања Извештаја о извршењу буџета, у колони 6 корисници средстава буџета Републике Србије, као и организације за обавезно социјално осигурање уносе износ укупно остварених прихода и примања, односно извршених расхода и издатака извора 01<sup>106</sup> и извора 02<sup>107</sup>, а корисници средстава буџета који не припадају буџету Републике Србије уносе износ укупно остварених прихода и примања, односно извршених расхода и издатака извора 07<sup>108</sup> за средства примљена из буџета Републике Србије, као и износ извршених расхода и издатака извора 17<sup>109</sup> која потичу из буџета Републике Србије.

Инструкцијом РФЗО-а за израду Завршног рачуна за 2023. годину утврђено да је здравствена установа у обавези да све трансфере од РФЗО-а искаже у колони 9 на конту 781111 (ОП 5101). Поступајући по наведеној Инструкцији, Дом здравља Ковин је у Извештају о извршењу буџета у периоду од 1. јануара 2023. до 31. децембра 2023. године – Образац 5:

(1) више исказао трансфере између буџетских корисника на истом нивоу (конто 781100) остварене из буџета организација за обавезно социјално осигурање у износу од 5.271 хиљаде динара и у истом износу мање исказао наведене приходе остварене из буџета Републике Србије, јер је средства пренета од РФЗО-а, која су обезбеђена из буџета Републике Србије и намењена за исплату награда запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, исказао у колони 9 – Приходи и примања остварени из буџета ООСО уместо у колони 6 – Приходи и примања остварени из буџета Републике Србије о извршењу буџета – Образац 5,

(2) више исказао расходе за плате, додатке и накнаде (конто 411100) извршене на терет буџета организација за обавезно социјално осигурање у износу од 4.207 хиљада динара и у истом износу мање исказао наведене расходе извршене на терет буџета Републике Србије, јер је расходе извршене за исплату награде запосленима ангажованим на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19, који су финансирани из средстава обезбеђених у буџету Републике Србије, исказао у колони 9 – Расходи и издаци извршени на терет буџета ООСО уместо у колони 6 – Расходи и издаци извршени на терет буџета Републике Србије о извршењу буџета – Образац 5,

што није у складу са одредбама члана 10 став 4 Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова и члана 8 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем.

<sup>104</sup> „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.

<sup>105</sup> „Службени гласник РС“, бр. 18/15, 104/18, 151/20, 8/21, 41/21, 130/21 и 17/22.

<sup>106</sup> Општи приходи и примања из буџета.

<sup>107</sup> Трансфери између корисника на истом нивоу.

<sup>108</sup> Трансфери од других нивоа власти.

<sup>109</sup> Неутрошена средства трансфера од других нивоа власти.



Потребно је да РФЗО усклади инструкцију коју даје здравственим установама за израду завршног рачуна са Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем и Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова.

### **Накнада плате по основу стручног утврђивања времена и узрока смрти умрлих ван здравствене установе**

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе за исплату накнада плате по основу стручног утврђивања времена и узрока смрти умрлих ван здравствене установе у укупном износу од 1.263 хиљаде динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 509 хиљада динара,
- 2) у 2022. години у износу од 386 хиљада динара,
- 3) у 2023. години у износу од 368 хиљада динара.

Скупштина Општине Ковин донела је у току 2019. године два Решења<sup>110</sup> о одређивању доктора медицине за стручно утврђивање времена смрти лица умрлих ван здравствене установе и издавање потврде о смрти којима су одређени лекари Дома здравља Ковин који ће обављати горе наведене послове.

Директорка Дома здравља Ковин је марта 2019. године донела Одлуку<sup>111</sup> да се докторима медицине, који су одређени, од стране надлежног органа јединице локалне самоуправе, за стручно утврђивање времена смрти лица умрлих ван здравствене установе и издавање потврде о смрти, исплаћује накнада по изласку, у висини од хиљаду динара, нето. Параметар за утврђивање висине накнаде је вредност сата рада доктора медицине који врши мртвозорство.

Јуна 2022. године Министарство државне управе и локалне самоуправе доставило је Дому здравља Ковин Упитник за мртвозорнике, у коме је требало навести све мртвозорнике који су надлежни за њихову јединицу локалне самоуправе.

Расходи за исплату накнада плате по основу стручног утврђивања времена и узрока смрти умрлих ван здравствене установе финансирани су из средстава Општине Ковин, а на основу захтева за трансфером средстава које је Дом здравља Ковин достављао Општини Ковин заједно са потврдом у којој је наведен број лица код којих су доктори медицине утврдили време смрти.

Увидом у узорковану документацију утврђено је да је у уговорима о раду доктора медицине, код описа посла, наведено да ће утврђивати узроке смрти и издавати потврде о смрти.

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин је накнаду плате по основу стручног утврђивања времена и узрока смрти умрлих ван здравствене установе евидентирао на субаналитичком конту 411119 – Остали додаци и накнаде запосленима.

Одредбом члана 13 став 2 Закона о здравственој заштити прописано је да јединица локалне самоуправе обезбеђује рад мртвозорске службе на својој територији. Ставом 8 истог члана уређено је да јединица локалне самоуправе обезбеђује средства за остваривање друштвене бриге за здравље из ст. 1–7 овог члана у буџету јединице локалне самоуправе, у складу са законом.

Чланом 203 став 4 истог Закона прописано је да надлежни орган јединице локалне самоуправе одређује доктора медицине за стручно утврђивање времена и узрока смрти

<sup>110</sup> Број: 512-1/2019-I, од 27. фебруара 2019. године; број: 512-1/2019-I, од 23. априла 2019. године.

<sup>111</sup> Број: 01-14281, од 11. марта 2019. године.



умрлих изван здравствене установе и издавање потврде о смрти. Такође, средства за преглед умрлих лица и стручно утврђивање времена и узрока смрти за лица умрла ван здравствене установе обезбеђују се у буџету јединице локалне самоуправе.

У Републици Србији локалне самоуправе су различито уредиле организацију мртвозорске службе.

Град Крагујевац је Одлуком о утврђивању времена и узрока смрти лица умрлих изван здравствене установе<sup>112</sup> уредио да утврђивање времена и узрока смрти лица умрлих изван здравствене установе и издавање потврде о смрти врше доктори медицине које као мртвозорнике одређује Скупштина Града Крагујевца, на период од три године. Овом Одлуком уређено је да Скупштина Града може одредити највише 15 мртвозорника, а одређени су и услови за обављање послова мртвозорника. Мртвозорници се одређују на предлог Градског већа, а након спроведеног Јавног огласа за одређивање доктора медицине за стручно утврђивање времена и узрока смрти лица умрлих изван здравствене установе на територији Града Крагујевца. Решењем Града Крагујевца о утврђивању висине накнаде за рад мртвозорника Града Крагујевца утврђено је да обрачун укупне накнаде за рад мртвозорника на месечном нивоу врши градска управа надлежна за област здравствене заштите, на основу достављеног месечног извештаја о раду и броју издатих потврда о смрти у форми електронског документа, од стране сваког мртвозорника појединачно, као и да се средства планирају на економској класификацији 424 – Специјализоване услуге.

Одлуком о утврђивању времена и узрока смрти лица умрлих изван здравствене установе и издавање потврде о смрти на територији Града Зајечара<sup>113</sup> уређено је да мртвозорнике одређује Скупштина Града Зајечара, на предлог Градског већа, а након спроведеног јавног огласа. Мртвозорници су дужни да Градској управи Града Зајечара, Одељењу за привреду и друштвене делатности и Одељењу за финансије, месечно подносе извештај о раду и то најкасније до 3. у месецу за претходни месец, а на основу кога се врши обрачун накнаде за рад мртвозорника. Средства за накнаду за рад мртвозорника обезбеђују се у буџету Града Зајечара. Међусобна права и обавезе Града Зајечара и мртвозорника регулишу се уговором. На сличан начин уређена је мртвозорска служба Одлуком о утврђивању времена и узрока смрти лица умрлих изван здравствене установе и издавању потврде о смрти на територији Града Прокупља.<sup>114</sup>

Одлуком о утврђивању времена и узрока смрти умрлих изван здравствене установе на територији Града Суботице<sup>115</sup> уређено је да се средства за преглед умрлих лица, укључујући накнаде за обављање послова стручног утврђивања времена и узрока смрти умрлих изван здравствене установе и издавања потврде о смрти на територији Града Суботице са насељима, обезбеђују у буџету Града Суботице, а преносе се Дому здравља Суботица на основу уговора којим се регулишу међусобна права и обавезе Града Суботице и Дома здравља Суботица на обављању ових послова. Мртвозорнике одређује решењем градоначелник Града Суботице, на предлог Дома здравља Суботица, на период од четири године.

Одлуком о организацији рада доктора медицине за стручно утврђивање времена и узрока смрти ван здравствене установе и издавање потврде смрти на територији Града Чачка уређено је да мртвозорнике одређеје својим решењем Градоначелник Града Чачка, а на предлог Дома здравља Чачак, као и да се међусобна права и обавезе Града Чачка и

<sup>112</sup> „Службени лист града Крагујевца“, број 14/23.

<sup>113</sup> „Службени лист града Зајечара“, број 5/23.

<sup>114</sup> „Службени лист града Прокупља“, број 4/21.

<sup>115</sup> „Службени лист града Суботице“, број 46/11



Дома здравља Чачак регулишу уговором и да Дом здравља Чачак организује ове послове.

Град Лесковац је, као наручилац, спровео јавну набавку и доделио уговор извршиоцу посла Дому здравља Лесковац ради вршења послова мртвозорства, који је месечно испостављао фактуре по том основу.<sup>116</sup>

Уредбом о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору уређено је да послови доктора медицине у здравственој установи укључују и утврђивање времена и узрока смрти.

Начин утврђивања основне плате прописан је чланом 2 став 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама. Основна плата одређује се множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента.

Обрачун и исплата додатака на плату запослених у здравственим установама уређени су Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду, Законом о здравственој заштити и Посебним колективним уговором за здравствене установе.

Одредбама чл. 2 и 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се основица за обрачун додатака на плату одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента, док су чланом 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописане стопе за обрачун додатака на плату.

Република Србија преузела је оснивачка права над домовима здравља након ступања на снагу Закона о здравственој заштити<sup>117</sup> од јединица локалне самоуправе 11. априла 2019. године. Овим законом послови мртвозорства нису уређени као послови у искључивој надлежности здравствене установе примарне здравствене заштите, нити их доктори медицине изабрани лекари обављају искључиво у оквиру свог редовног радног времена. Ови послови се по правилу обављају ван здравствене установе и тичу се утврђивања времена и узорка смрти лица која су преминула ван здравствене установе. Наиме, ради се о специјализованим пословима који се обављају ван редовног радног времена доктора медицине изабраног лекара запосленог у здравственој установи и ван његовог редовног описа послова.

Имајући у виду да је у Републици Србији на различите начине организован рад мртвозорске службе и да он подразумева осим радног ангажовања стручног лица и ангажовање других материјалних ресурса (возила, медицински материјал и сл.), накнада која припада овом лицу не представља плату за обављени рад у радно време на стандардном радном месту, те се не може обрачунавати и исплаћивати као плата, већ само као накнада за специјализовану услугу и у складу са тим евидентирати у пословним књигама исплатиоца.

Законом о здравственој заштити и подзаконским актима донетим на основу овог закона није посебно уређен начин организације мртвозорске службе, већ је само прописано да рад мртвозорске службе обезбеђује јединица локалне самоуправе на својој територији. Локалне самоуправе су у Републици Србији на различите начине организовале рад мртвозорске службе, јер су за послове мртвозорства у појединим случајевима одређивале докторе медицине на основу јавног конкурса којима су исплаћивале накнаду за рад, а у другим случајевима су одређивале докторе медицине изабране лекаре запослене у здравственим установама преко којих су им исплаћивали

<sup>116</sup> Уговор о пружању услуга, број: 3782, од 23. децембра 2022. године.

<sup>117</sup> „Службени гласник РС“, број 25/19.



накнаду за рад. Потребно је да надлежни органи на јединствен начин уреде организацију мртвозорске службе у Републици Србији.

### **Накнаде у натури**

#### *Накнада трошкова за долазак и одлазак са рада*

Одредбом члана 118 став 1 тачка 1) Закона о раду уређено је да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз.

Одредбама члана 102 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је право запослених на 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. Ако од места становања до места рада не постоји јавни саобраћај, запослени има право на накнаду за превоз у висини цене месечне претплатне карте у јавном саобраћају за сличну најближу релацију за коју постоји јавни превоз, односно у висини цене карте ако не постоји месечна претплатна карта или ако распоред радног времена запосленог не одговара организацији јавног превоза за који се утврђује месечна претплатна карта, а на основу потврде јавног превозника.

Дом здравља Ковин је приликом признавања права запослених на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада примењивао Правилник о условима за остваривање права на накнаду трошкова превоза за долазак и одлазак са рада запослених у Дому здравља Ковин<sup>118</sup> (у даљем тексту: Правилник о трошковима превоза).

Наведеним Правилником о трошковима превоза уређено је да запосленом припада право на накнаду трошкова превоза за дане у којима је радио, за долазак на рад и повратак са рада, до износа цене месечне претплатне карте у градском, приградском, односно међуградском саобраћају, и то од места из којег запослени долази на рад код послодавца до места рада. Износ се утврђује на основу података из личне карте или друге јавне исправе, здравствене легитимације и посебне изјаве запосленог о месту стварног становања.

Дом здравља Ковин доставио је писано образложење у којем је наведено да се обрачун и исплата трошкова превоза за долазак и одлазак са рада врше на основу достављених података од стране запослених о броју дана када су путовали, потврђених од стране надређених лица и у складу са распоредом рада за месец за који се врши исплата. Обрачунати износ се уплаћује на текући рачун запосленог. Такође, наведено је да запослени документују трошкове превоза за сваки месец тако што достављају рачуне за утрошак горива или путне карте превозника.

Приликом обрачуна трошкова за долазак и одлазак са рада, Дом здравља Ковин користио је пореско ослобођење, у складу са одредбом члана 18 став 1 тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана<sup>119</sup>.

<sup>118</sup> Број: 01-461, од 26. јуна 2020. године.

<sup>119</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/01, 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 – испр., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 – одлука УС, 7/12 – усклађени дин. изн., 93/12, 114/12 – одлука УС, 8/13 – усклађени дин. изн., 47/13, 48/13 – испр., 108/13, 6/14 – усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 – др. закон, 5/15 – усклађени дин. изн., 112/15, 5/016 – 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, 156/20 – усклађени дин. изн., 6/21 – усклађени дин. изн., 44/21, 118/21, 132/21 – усклађени дин. изн., 10/22 – усклађени дин. изн., 138/22, 144/22 – усклађени дин. изн., 6/23 – усклађени дин. изн., 92/23 и 116/23 – усклађени дин. изн.



У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе за накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у укупном износу од 31.043 хиљаде динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 9.285 хиљада динара,
- 2) у 2022. години у износу од 10.152 хиљаде динара,
- 3) у 2023. години у износу од 11.606 хиљада динара.

У поступку ревизије, на одабраном узорку, извршено је тестирање накнаде за долазак и одлазак са рада прегледом документације која обухвата: изјаве запосленог о коришћењу превоза за долазак и одлазак са рада и начин накнаде трошкова, ценовнике, фискални рачун, образац путни трошак, евиденције присутности на раду запослених, обрачун накнаде за долазак и одлазак са рада, налог за књижење и изводе.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин исплаћивао је запосленима накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у складу са прописима.

#### *Поклони за децу запослених*

Одредбом члана 105 став 5 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да деци запослених до 15 година старости припада право на пригодан поклон за Нову годину – новчана честитка у вредности до неопорезивог износа који је предвиђен законом који се уређује порез на доходак грађана, у складу са одлуком директора здравствене установе, а уз претходно прибављено мишљење репрезентативног синдиката у установи, који припада репрезентативном синдикату у делатности здравствене заштите становништва у Републици Србији.

Одредбама члана 17 став 1 Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину, за 2022. годину и за 2023. годину прописано је да, у буџетској 2021, 2022. и 2023. години, неће се вршити обрачун и исплата поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда и бонуса и примања запослених ради побољшања материјалног положаја и услова рада, као и других примања из члана 120 став 1 тачка 4) Закона о раду<sup>120</sup>, предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, и другим актима за директне и индиректне кориснике буџетских средстава Републике Србије и кориснике средстава организација за обавезно социјално осигурање, осим јубиларних награда за запослене и новчаних честитки за децу запослених.

У периоду 2021–2023. године, в. д. директора Дома здравља Ковин донела је одлуке о утврђивању права на пригодан поклон деци запослених<sup>121</sup>, старости до 15 година живота, на основу којих је Дом здравља Ковин, уз прибављено мишљење<sup>122</sup> репрезентативног синдиката у установи, извршио расходе за пригодне поклоне за Нову годину деци запослених у укупном износу од 560 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 180 хиљада динара за 50 деце запослених,
- 2) у 2022. години у износу од 180 хиљада динара за 51 дете запослених,
- 3) у 2023. години у износу од 200 хиљада динара за 61 дете запослених.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узорковану документацију – одлуке о утврђивању права, изјаве о броју деце и спискове деце запослених којима припада право, изводе текућег рачуна, налоге за књижење и осталу пратећу документацију.

<sup>120</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

<sup>121</sup> Број: 01-669/1, од 23. децембра 2021. године, број: 01-659/1, од 22. децембра 2022. године и број: 01-655/1, од 25. децембар 2023. године.

<sup>122</sup> Од 20. децембра 2021. године, од 19. децембра 2022. године и од 18. децембра 2023. године.



У поступку ревизије утврђено је да је, у посматраном периоду, Дом здравља Ковин извршио расходе за новчане честитке за децу запослених, док је у 2022. и 2023. године извршио и расходе за поклоне у роби деци запослених.

Одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему прописано је да преузете обавезе чији је износ већи од износа средстава предвиђеног буџетом, односно финансијским планом или које су настале у супротности са овим законом или другим прописом, не могу се извршавати на терет консолидованог рачуна трезора Републике Србије, односно локалне власти.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У 2022. и 2023. години, в. д. директора Дома здравља Ковин донела је одлуке о утврђивању права на пригодан поклон деци запослених којима је утврђено право на поклоне у роби, јер није поштовала одредбе члана 17 Закона о буџету Републике Србије за 2022. годину и за 2023. годину. На овај начин Дом здравља Ковин преузео је обавезе и више извршио расходе за пригодне поклоне за Нову годину деци запослених у износу од 135 хиљада динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да утврђују право на пригодан поклон за Нову годину деци запослених до 15 година старости у складу са одредбама Закона о буџету Републике Србије.

### **Социјална давања запосленима**

#### *Отпремнина при одласку у пензију*

Одредбом члана 105 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину 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.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе за отпремнине при одласку у пензију у укупном износу од 5.431 хиљаде динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 1.951 хиљаде динара за четири запослена,
- 2) у 2022. години у износу од 1.199 хиљада динара за два запослена,
- 3) у 2023. години у износу од 2.281 хиљаде динара за пет запослених.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узорковану документацију – решења о престанку радног односа, решења о утврђивању права, обрачуне отпремнине, одлуке о исплати отпремнине, обавештења о поднетој појединачној пореској пријави, изводе текућег рачуна, налоге за књижење и осталу пратећу документацију.

У поступку ревизије утврђено је да, у посматраном периоду, Дом здравља Ковин:

- 1) приликом утврђивања просечне плате код послодавца у последњих 12 месеци – у одређеном броју случајева користио је нето плату увећану за порез и доприносе на терет запосленог, док је у одређеним случајевима користио нето плату увећану за порез, доприносе на терет запосленог и доприносе на терет послодавца;
- 2) приликом утврђивања просечне плате запосленог у последњих 12 месеци – за запослене који су у последњих 12 месеци били привремено спречени за рад, за месец у



ком је наступила привремена спреченост за рад као основицу за обрачун отпремнине користио је уговорену основну плату увећану за минули рад.

Утврђени ефекати нису материјално значајни.

Скрећемо пажњу да је одредбом Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци. Прописима није дефинисано да ли се у обрачун просечне плате запосленог у последњих 12 месеци узима исплаћена плата или обрачуната плата, као ни да није дефинисано на који начин се утврђује просек уколико је запослени био привремено спречени за рад у месецима који улазе у просек.

Такође, утврђено је да је Дом здравља Ковин, у току 2022. године, једном запосленом више исплатио отпремнину при одласку у пензију у износу од осам хиљада динара са порезом, јер је приликом утврђивања најповољнијег износа отпремнине у обрачун просечне плате код послодавца обухватио период од 13 месеци.

У писаном изјашњењу<sup>123</sup> Дома здравља Ковин наведено је да је приликом обрачуна отпремнине при одласку у пензију запосленог: (1) узет последњи објављени податак о висини просечне зараде у Републици Србији од стране републичког органа надлежног за послове статистике, (2) извршен обрачун просечне плате запосленог у претходних 12 месеци и (3) извршен обрачун просечне плате установе у претходних 12 месеци. За запосленог, коме је више исплаћена отпремнина, као најповољнији износ узета је просечна плата установе. Међутим, приликом обрачуна просечне плате установе дошло је до грешке јер у програму за обрачун плата, накнада и осталих личних примања запослених не постоји модул за обрачун отпремнине, нити извештај о просечној плати установе. Како би се утврдила просечна плата установе, коришћени су подаци из главне књиге са групе конта 411100 – Плате, додаци и накнаде запослених за период од 12 месеци и том приликом дошло је до грешке у обухвату периода.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин је приликом утврђивања најповољнијег износа отпремнине за једног запосленог у обрачун просечне плате код послодавца обухватио период од 13 месеци уместо од 12 месеци, односно није утврдио отпремнину у складу са одредбама члана 105 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе. На овај начин Дом здравља Ковин преузео је обавезе и више извршио расходе за отпремнине при одласку у пензију у износу од најмање осам хиљада динара са порезом, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да предузму мере и активности да се отпремнина при одласку у пензију обрачунава и исплаћује у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе.

*Солидарна помоћ у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице*

Одредбом члана 107 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да запослени има право на солидарну помоћ у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице. Висина помоћи у току године

<sup>123</sup> Изјашњење Дома здравља Ковин Државној ревизорској институцији, број: 01-Сл. од 2. августа 2024. године.





признаје се на основу уредне документације до висине два неопорезована износа предвиђена Законом о порезу на доходак грађана.<sup>124</sup>

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе за помоћ у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице у укупном износу од 936 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 40 хиљада динара за једног запосленог,
- 2) у 2022. години у износу од 104 хиљаде динара за четири запослена,
- 3) у 2023. години у износу од 792 хиљаде динара за осам запослених.

Увидом у узорковану документацију (молбе за исплату солидарне помоћи, решења о утврђивању права, налоге благајни да исплати, изводе текућег рачуна, налоге за књижење и осталу пратећу документацију) утврђено је да је, у посматраном периоду, Дом здравља Ковин извршио расходе по основу исплате солидарне помоћи у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице у складу са чланом 107 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин обрачунао је и исплатио солидарне помоћи у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице у складу са прописима.

*Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице – солидарна помоћ у случају привремене спречености за рад услед болести COVID-19*

У току 2021. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе у износу од 287 хиљада динара за исплату солидарне помоћи запосленима по основу Закључка Владе РС<sup>125</sup>.

Наведеним Закључком дата је сагласност да се запосленима у здравственим установама из Плана мреже здравствених установа (чије се плате финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања) исплати солидарна помоћ у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, а која је наступила као последица непосредног излагања ризику по основу обављања послова и радних задатака – у висини 10% од основне плате за месец у коме је наступила привремена спреченост за рад, од 1. априла 2020. године до тренутка проглашења прекида епидемије заразне болести, а најдуже 12 месеци.

Увидом у узорковану документацију (одлуку о исплати солидарне помоћи запосленима у Дому здравља Ковин, одлуку о исплати солидарне помоћи за фебруар 2021. године запосленима у Дому здравља Ковин, списак запослених који остварују право на солидарну помоћ за фебруар 2021. године, извештај о привременој спречености за рад – Образац ОЗ-6, извод текућег рачуна, налог за књижење) утврђено је да је, у 2021. години, Дом здравља Ковин извршио расходе по основу исплате солидарне помоћи у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, а која је наступила као последица непосредног излагања ризику по основу обављања послова и радних задатака – у висини 10% од основне плате за месец у коме је наступила привремена спреченост за рад, у складу са Закључком Владе РС 05 Број: 401-11187/2020 од 29. децембра 2020. године.

<sup>124</sup> Члан 107 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

<sup>125</sup> 05 Број: 401-11187/2020, од 29. децембра 2020. године.



*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У 2021. години, Дом здравља Ковин обрачунао је и исплатио солидарне помоћи запосленима у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, а која је наступила као последица непосредног излагања ризику по основу обављања послова и радних задатака – у висини 10% од основне плате за месец у коме је наступила привремена спреченост за рад, у складу са прописима.

Закључком Владе РС дата је сагласност да се запосленима ова врста солидарне помоћи исплаћује од 1. априла 2020. године до тренутка проглашења прекида епидемије заразне болести, а најдуже 12 месеци.

Дом здравља Ковин исплаћивао је ову врсту солидарне помоћи до априла 2021. године (последња исплата се односи на март 2021. године).

*Једнократна новчана помоћ у износу од 10 хиљада динара*

У току 2022. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе у износу од 2.048 хиљада динара за исплату једнократне новчане помоћи у висини од 10 хиљада динара по запосленом по основу Закључка Владе РС<sup>126</sup>.

Наведеним Закључком дата је сагласност да се запосленима у здравственим установама из Плана мреже здравствених установа једнократно исплати новчана помоћ у висини од 10 хиљада динара нето са припадајућим порезом.

Увидом у узорковану документацију (одлуку о исплати једнократне новчане помоћи запосленима у Дому здравља Ковин, спискове запослених којима се исплаћује једнократна новчана помоћ, обавештења о поднетој појединачној пореској пријави, извод текућег рачуна, налог за књижење) утврђено је да је, у 2022. години, Дом здравља Ковин извршио расходе по основу исплате једнократне новчане помоћи у висини од 10 хиљада динара нето са припадајућим порезом у складу са Закључком Владе РС 05 Број: 401-182/2022, од 13. јануара 2022. године.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У 2022. години, Дом здравља Ковин обрачунао је и исплатио запосленима једнократну новчану помоћ у висини од 10 хиљада динара нето са припадајућим порезом у складу са прописима.

### **Награде запосленима**

Одредбама члана 105 ст. 6 и 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да је послодавац дужан да запосленом исплати јубиларну награду у износу од:

- 1) 50% просечне зараде у Републици Србији – за 10 година рада проведених у радном односу;
- 2) једне просечне зараде у Републици Србији – за 20 година рада проведених у радном односу;
- 3) једне и по просечне зараде у Републици Србији – за 30 година рада проведених у радном односу;
- 4) две просечне зараде у Републици Србији – за 35 година рада проведених у радном односу;
- 5) три просечне зараде у Републици Србији – за 40 година рада проведених у радном односу.

<sup>126</sup> 05 Број: 401-182/2022, од 13. јануара 2022. године.



Исплата доспева у року од 30 дана од дана када је запослени стекао право на јубиларну награду, у складу са просеком зараде из статистичких података из децембра месеца претходне године.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе за јубиларне награде запосленима у укупном износу од 12.050 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 2.093 хиљаде динара за 17 запослених,
- 2) у 2022. години у износу од 4.005 хиљада динара за 19 запослених,
- 3) у 2023. години у износу од 5.952 хиљаде динара за 25 запослених.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узорковану документацију, и то: решење о утврђивању права на јубиларну награду, обрачун јубиларних награда, налог за обрачун. Утврђено је да је Дом здравља Ковин, у посматраном периоду, обрачунао и исплатио јубиларне награде у складу са одредбама члана 105 ст. 6 и 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин обрачунао је и исплатио јубиларне награде запосленима у складу са прописима.

### **Налаз 1.7. Дом здравља Ковин обрачунавао је и исплаћивао увећања плате запосленима из сопствених прихода супротно прописима.**



Законом о здравственој заштити и Законом о платама у државним органима и јавним службама прописано је да јавне службе, односно здравствене установе које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга могу увећати основну плату највише до 30% по запосленом, сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу.

Дом здравља Ковин није обрачунавао и исплаћивао увећања плате запосленима из сопствених прихода у складу са прописима, јер:

- 1) општим актом није утврдио елементе за обрачун и исплату увећања плате из оствареног сопственог прихода,
- 2) није утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу,
- 3) није на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе ради обрачуна и исплате увећања плате,
- 4) није обавештавао репрезентативни синдикат о оствареним приходима и извршеним расходима за исплату увећања плате.

На овај начин Дом здравља Ковин преузео је обавезе и извршио расходе за увећања плате у износу од 1.912 хиљада динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Уколико се увећања плате обрачунавају и исплаћују супротно прописима, постоји ризик од неједнаког поступања и трошења јавних средстава.

Одредбом члана 144 став 10 Закона 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.

У складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама, 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. Изузетно, за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, који остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Такође, прописано је да се елементи за обрачун и исплату овако увећане плате утврђују општим актом послодавца.

Посебним колективним уговором за здравствене установе уређено је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи, у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи, могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу до висине оствареног прихода. Послодавац је обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе ради увећања плате по наведеном основу и да о томе обавести репрезентативни синдикат. Елементи за обрачун и исплату плата у складу са ставом 1 овог члана утврђују се општим актом послодавца.<sup>127</sup>

У 2019. години, директорка Дома здравља Ковин донела је Правилник о награђивању запослених<sup>128</sup>, којим је уређен систем награђивања запослених, покретање иницијативе за награђивање и надлежност органа Дома здравља за доношења решења о награђивању.

Чланом 3 Правилника о награђивању запослених прописано је да запослени може бити награђен на предлог непосредног руководиоца, помоћника директора и директора Дома здравља, за изузетно залагање у раду, обављање додатних послова који му нису у опису радног места и побољшање успешности функционисања Дома здравља у целини. Директор Дома здравља разматра поднесени захтев и ако сматра да је оправдан и да Дом здравља има финансијских могућности у виду сопствених средстава, доноси решење о награђивању.

Такође, прописано је да запослени могу бити награђени у висини до 30% од зараде запосленог остварене у претходном месецу у односу на месец у коме се награда добија, ако Дом здравља има финансијских могућности за исплату, а зависно од остварених резултата. За остварене изузетне резултате запослени се може наградити увећањем броја слободних дана годишњег одмора које додељује директор Дома здравља решењем.

Чланом 5 Правилника о награђивању запослених прописано је да ће се новчане награде исплаћивати из сопствених прихода Дома здравља, а на основу достављеног решења обрачунској служби.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе за исплату увећања плате в. д. директора у укупном износу од 1.912 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 766 хиљада динара,
- 2) у 2022. години у износу од 552 хиљаде динара,
- 3) у 2023. години у износу од 594 хиљаде динара.

У поступку ревизије утврђено је да је јуна 2018. године Управни одбор Дома здравља Ковин закључио Уговор о раду<sup>129</sup> са директорком Дома здравља Ковин, где је у члану 7 уређено да директор има право на увећање плате од 30%.

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин је из сопствених средстава исплаћивао в. д. директора Дома здравља Ковин награду у износу од 30%. Дом здравља

<sup>127</sup> Члан 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

<sup>128</sup> Број: 01-386/1, од 24. јуна 2019. године.

<sup>129</sup> Број: 01-384, од 14. јуна 2018. године.



је обрачунавао награду у висини од 30% на плату за текући месец, уместо на плату остварену у претходном месецу, како је прописано чланом 3 Правилника о награђивању запослених.

Дом здравља Ковин је, у посматраном периоду, обрачунавао увећање плате од 30% примењујући наведени проценат на основицу коју чини основна плата увећана за радни учинак, за додатак за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад, за додатак на плату за рад на дан празника који је нерадни дан као и на накнаду за дан празника који је нерадни дан.

Одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је, између осталог, да се плате могу увећати до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом, као и да се елементи за обрачун и исплату овако увећане плате утврђују општим актом послодавца.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин није општим актом утврдио елементе за обрачун и исплату увећања плате из оствареног сопственог прихода, јер није поштовао одредбу члана 12 став 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама, којим је прописано да се елементи за обрачун и исплату овако увећане плате утврђују општим актом послодавца.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да донесу општи акт којим ће утврдити елементе за обрачун и исплату увећања плате из оствареног сопственог прихода а у складу са одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама.

У поступку ревизије Дом здравља Ковин није пружио писане доказе да је у периоду 2021–2023. године на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе ради обрачуна и исплате увећање плате, сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, као и да је о томе обавештавао репрезентативни синдикат. На тај начин Дом здравља Ковин није обезбедио услове за праћење трошкова који настају приликом остваривања прихода на тржишту и утврђивање висине прихода који се могу издвојити за увећање плата запослених, па тако ни услове за примену члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин није утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, јер није поштовао одредбе члана 12 став 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе, којима је прописано да се плате могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу до висине оствареног прихода. На овај начин Дом здравља Ковин преузео је обавезе и извршио расходе за увећања плате у износу од 1.912 хиљада динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да обрачун и исплату увећања плате врше сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, а сагласно одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама и Посебног колективног уговора за здравствене установе.



*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин није, на месечном нивоу, утврђивао приходе и расходе ради обрачуна и исплате увећања плате и није обавештавао репрезентативни синдикат о оствареним приходима и извршеним расходима за исплату увећања плате, јер није поштовао одредбе члана 94 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе, којим је прописано да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе ради увећања плате по наведеном основу и да о томе обавести репрезентативни синдикат.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да на месечном нивоу утврђују приходе и расходе ради обрачуна и исплате увећања плате и обавештавају репрезентативни синдикат о висини остварених прихода и извршеним расходима за исплату увећања плате, сагласно одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе.

Законом о платама у државним органима и јавним службама није прецизно уређено шта чини основицу за увећање плате. Наиме, у члану 12 овог закона употребљен је израз „могу увећати плате утврђене у складу са овим законом и актом Владе РС из члана 8 овог закона“, док је чланом 2 уређено да се плате утврђују на основу: 1) основице за обрачун плата; 2) коефицијента; 3) додатка на плату и 4) обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом, а да се основна плата одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента. Само је за обрачун додатака изричито прописано да се они обрачунавају на основну плату.

Одредбама члана 124 ст. 1 и 2 Закона о запосленима у јавним службама, које ће бити у примени од 1. јануара 2026. године, уређено је да запослени код послодавца који основицу за обрачун и исплату плата утврђује општим актом у складу са законом којим се уређује систем плата у јавном сектору, остварује право на увећање плате по основу постигнуте радне успешности изнад очекиване за послове његовог радног места, које може да износи до 30% његове основне плате. Критеријуми за увећање плате и начин увећања утврђују се општим актом.

Одредбом члана 126 Закона о запосленима у јавним службама, која ће бити у примени од 1. јануара 2025. године, уређено је да запосленом, између осталих, у установи која, поред средстава за плате која обезбеђује оснивач или која се обезбеђују из средстава доприноса за обавезно социјално осигурање, остварује и сопствене приходе у складу са законом, може да се увећава основна плата сразмерно учешћу трошкова рада запосленог у стицању сопствених прихода. Елементи за утврђивање учешћа трошкова рада запосленог у стицању сопствених прихода уређују се општим актом. Ставом 3 овог члана уређено је да удео средстава за увећање плата запослених из става 1 овог члана у сопственом приходу установе утврђује се на основу критеријима прописаних законом којим се уређује рад јавне службе, при чему увећање основне плате по запосленом не може бити веће од 30%, осим за запослене у високошколским установама које самостално располажу сопственим приходима у складу са законом којим се уређује високо образовање, односно за запослене у здравственим установама које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом.



Одредбом члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама није прецизно уређено шта чини основицу за увећање плате. Овај закон престаје да важи 1. јануара 2025. године, када почиње да се примењује Закон о запосленима у јавним службама. Одредбом члана 124 Закона о запосленима у јавним службама, која се примењује од 1. јануара 2026. године, прецизно је уређено да увећање плате по основу постигнуте радне успешности изнад очекиване може да износи до 30% основне плате запосленог. Одредбом члана 126 овог закона, која се примењује од 1. јануара 2025. године, уређено је да увећање плате из сопствених прихода установе не може бити веће од 30% основне плате по запосленом, осим за запослене у високошколским установама које самостално располажу сопственим приходима у складу са законом којим се уређује високо образовање, односно за запослене у здравственим установама које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом.



## **ЗАКЉУЧАК 2: Ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је број лица и укупне расходе, али је допринело већем обиму пружених 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 лица 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 лица ван радног односа?
- ❖ Да ли се уредно и ажурно воде евиденције за лица ангажована ван радног односа?
- ❖ Да ли је обрачун расхода за лица ангажована ван радног односа у складу са прописима?
- ❖ Да ли је субјект ревизије на ефикасан начин успоставио праћење реализације за све облике ангажовања лица 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 Ковин био је у складу са прописаним бројем.**



Број лица ангажованих ван радног односа прописан је одредбама Закона о буџетском систему. У периоду 2021–2023. године, број лица ангажованих ван радног односа у Дому здравља Ковин био је у складу са прописаним бројем.

Одредбом члана 27к став 4 Закона о буџетском систему прописано је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев у својству приправника), 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 тела Владе РС, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Ставом 5 истог члана наведено је да се у ограничење не убрајају лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, лица





радно ангажована посредством Националне службе за запошљавање у циљу спровођења мера активне политике запошљавања у складу са прописима који уређују област запошљавања (јавни радови и додатно образовање и обуке), лица ангажована ради реализације пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација, уколико се накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима, финансирају из ових извора, као и лица ангажована од стране корисника програма обуке, акредитованих реализатора обуке који су уписани у Сталну листу предавача и других реализатора обука коју води Национална академија за јавну управу.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин имао је два кадровска плана која су, поред укупно дозвољеног броја запослених на неодређено и одређено време и структуре запослених, садржала и одредбе члана 27к Закона о буџетском систему, којима су прописана ограничења, између осталог, у погледу броја запослених лица по уговору о привременим и повременим пословима и уговора о делу.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у кадровске планове Дома здравља Ковин, број запослених на неодређено и одређено време, поступке новог запошљавања у периоду 2021–2023. године, закључене уговоре о привременим и повременим пословима и уговоре о допунском раду у наведеном периоду.

У наредној табели дат је преглед броја запослених у Дому здравља Ковин на дан 31.12, броја лица која су имала важеће уговоре о привременим и повременим пословима и уговоре о допунском раду на дан 31.12. као и број лица – 10% укупног броја запослених на неодређено време.

*Табела број 16. Преглед запослених на одређено време и лица ангажованих ван радног односа*

Година	Број запослених у ДЗ на неодређено време на дан 31.12.	10% укупног броја запослених на неодређено време	Запослени на одређено време на дан 31.12.	Запослени по Уговору о ППП на дан 31.12.	Запослен по Уговору о допунском раду на дан 31.12.	Укупан број запослених	Разлика (преко 10% без сагласности)
1	2	3	4	5	6	7 (4+5+6)	8
2021.	161	16	7	7	1	15	1
2022.	164	16	4	9	1	14	2
2023.	165	17	4	9	1	14	3

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, број лица ангажованих ван радног односа у Дому здравља Ковин био је у складу са прописаним бројем.



**Налаз 2.2. Дом здравља Ковин закључивао је уговоре о ангажовању ван радног односа супротно прописима, што је у неким случајевима произишло из потребе боље доступности и приступачности у коришћењу здравствене заштите, док постоје случајеви где се доводи у питање оправданост ове врсте ангажовања.**



Одредбама Закона о раду уређен је рад ван радног односа.

Дом здравља Ковин је, у периоду 2021–2023. године закључио 40 уговора о обављању привремених и повремених послова (и анекса уговора) са 12 лица, за послове који су по својој природи трајног карактера и који су трајали дуже од 120 радних дана у календарској години.

На овај начин Дом здравља Ковин поступио је супротно прописима приликом закључивања уговора о обављању привремених и повремених послова.

Узрок ангажовања лица ван радног односа је у одређеним случајевима био оправдан из потребе боље доступности и приступачности у коришћењу здравствене заштите.

Међутим, у одређеним случајевима доводи се у питање оправданост ангажовања лица ван радног односа, јер запослени на тим радним местима нису пружили број услуга предвиђен нормативима у табели мера извршења<sup>130</sup>.

Приликом ангажовања лица ван радног односа здравствена установа је у обавези да поштује одредбе Закона о раду и Закона о здравственој заштити, које се односе на ангажовање лица ван радног односа.

Наиме, Закон о раду јасно показује поделу на запослене који су титулари права из радног односа и остала радно ангажована лица која та права имају у ограниченом обиму. С обзиром да Закон о раду минимално регулише радно ангажовање лица ван радног односа, на њих се за све оно што није регулисано овим законом примењују правила облигационог права. Овакво стање отвара могућност за велики број потенцијалних злоупотреба од стране послодаваца.

Ангажовање лица ван радног односа у здравственим установама уређено је општим одредбама Закона о раду (Глави XVIII – Посебне одредбе, чл. 197–202, рад ван радног односа: привремени и повремени послови, уговор о делу, уговор о стручном усавршавању и допунски рад).

Одредбама члана 197 Закона о раду прописано је да послодавац може за обављање послова који су по својој природи такви да не трају дуже од 120 радних дана у календарској години да закључи уговор о обављању привремених и повремених послова са:

- 1) незапосленим лицем;
- 2) запосленим који ради непуно радно време – до пуног радног времена;
- 3) корисником старосне пензије.

Уговор о обављању привремених и повремених послова се закључује у писаном облику.

<sup>130</sup> Правилник о ближим условима за обављање здравствене делатности у здравственим установама и другим облицима здравствене службе („Службени гласник РС“, бр. 43/06, 112/09, 50/10, 79/11, 10/12 – др. правилник, 119/12 – др. правилник, 22/13, 16/18, 18/22 и 20/23) – Табела мера извршења, Мере извршења у примарној здравственој делатности и специјалистичко-консултативној делатности.



Одредбама члана 199 истог закона прописано је да уговор о делу послодавац може да закључи са лицем ради обављања послова који су ван делатности послодавца, а који имају за предмет самосталну израду или оправку одређене ствари, самостално извршење одређеног физичког или интелектуалног посла. Уговор о делу се закључује у писаном облику.

Могућност закључивања уговора о допунском раду прописана је одредбама члана 202 Закона о раду, у ком се наводи да запослени који ради са пуним радним временом код послодавца може да закључи уговор о допунском раду са другим послодавцем, а највише до једне трећине пуног радног времена. Уговором о допунском раду утврђује се право на новчану накнаду и друга права и обавезе по основу рада и овај уговор се закључује у писаном облику.

Одредбама члана 60 Закона о здравственој заштити уређује се допунски рад у здравственим установама. Здравствени радник, здравствени сарадник, односно друго лице запослено у здравственој установи, односно приватној пракси, који ради пуно радно време, може да обавља одређене послове из своје струке код свог послодавца код кога је запослен са пуним радним временом, односно код другог послодавца, ван редовног радног времена, закључивањем уговора о допунском раду са својим послодавцем, односно највише три уговора о допунском раду са другим послодавцем, у укупном трајању до једне трећине пуног радног времена. Здравствени радник, односно здравствени сарадник може да закључи уговор о допунском раду уз претходну сагласност директора здравствене установе, односно оснивача приватне праксе, у којој је запослен са пуним радним временом. Сагласност се даје на период од годину дана.

За ангажовање лица ван радног односа у здравственим установама, за области које су уређене и Законом о раду и Законом о здравственој заштити, као *lex specialis*, примењиваће се одредбе Закона о здравственој заштити.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у све уговоре о обављању привремених и повремених послова и уговоре о допунском раду који су били на снази у периоду 2021–2023. године.

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин закључио је:

- 1) са 12 лица 48 уговора о обављању привремених и повремених послова (и анекса уговора),
- 2) са једним лицем три уговора о допунском раду.

С обзиром да је са истим лицима закључивао више уговора о обављању привремених и повремених послова током године у којима је мењао опис посла, ти послови нису имали карактер привремених и повремених послова. Наиме, исто лице је у једном уговору обављало посао спремачице, а у другом уговору посао помоћног радника, односно исто лице је у једном уговору обављало посао вишег рендген техничара, а у другом уговору посао везан за припрему радног места радиолога. Такође, исто лице је у једном уговору обављало посао возача у Служби хитне медицинске помоћи са санитарским превозом, а у другом уговору посао санитарског транспорта пацијената.

У писаном изјашњењу<sup>131</sup> Дом здравља Ковин навео је да, у периоду 2021–2023. године, није примао у радни однос на одређено време потребне категорије запослених, већ је, ради решавања тог недостајућег кадра, преко јединице локалне самоуправе обезбедио средства и ангажовао лица ван радног односа, и то:

- 1) Специјалиста из области оториноларингологије ангажован је по основу уговора о допунском раду зато што је лекар Дома здравља Ковин на специјализацији из поменуте

<sup>131</sup> Изјашњење Дома здравља Ковин Државној ревизорској институцији, број: 01-Сл. од 25. октобра 2024. године.



ране медицине. С обзиром на то да је радно место специјалисте ОРЛ систематизовано и неопходно за вршење систематских, превентивних и куративних прегледа, поменути специјалиста је ангажован по основу допунског рада, до повратка лекара Дома здравља Ковин са специјализације.

*У вези са наведеним изјашњењем, у поступку ревизије, утврђено је да је опис радног места специјалисте ОРЛ наведен у Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места, али број извршилаца није предвиђен. Ангажовано лице је, у посматраном периоду, пружило број услуга који је приближно исти броју услуга наведеном у табели мера извршења.*

2) Разлог ангажовања специјалисте из области интерне медицине јесте знатно увећана патологија у оквиру ове гране медицине за време трајања инфективности услед заразне болести COVID-19. Додатни разлози ангажовања поменутог специјалисте су „пост-COVID синдром“ и смањење листа чекања.

*У вези са наведеним изјашњењем, у поступку ревизије, утврђено је да, иако је извршење плана рада у 2021. и 2023. години из области интерне медицине било изнад планираног, специјалисти интерне медицине, који су у Дому здравља Ковин у радном односу, пружили су, у наведеним годинама, за 13% мањи број услуга него број услуга наведен у табели мера извршења. Што се тиче извршење плана рада у 2022. години из области интерне медицине, утврђено је да је било испод планираног, односно специјалисти интерне медицине пружили су за 16% мањи број услуга него број услуга наведен у табели мера извршења. На основу свега наведеног доводи се у питање оправданост ангажовања лица ван радног односа на пословима специјалисте из области интерне медицине.*

3) Након одласка у пензију специјалисте из области ортопедије вилица крајем 2021. године, исто лице ангажовано је по основу уговора о обављању привремених и повремених послова, ради праћења стања постављених фиксних ортодонских апарата. Ангажовање лица је престало по завршетку третмана.

*У вези са наведеним изјашњењем, у поступку ревизије, утврђено је да, након одласка у пензију специјалисте из области ортопедије вилица, није тражена сагласност за ново запошљавање, већ је ангажовано лице ван радног односа. Такође, утврђено је да након истека уговора о привременим и повременим пословима Дом здравља Ковин није ангажовао лице за обављање послова специјалисте ортопедије вилице.*

4) Услед повећане потребе пружања услуга за време трајања епидемије изазване вирусом SARS-CoV-2, као и након завршетка исте („пост-COVID синдром“), ангажован је виши рендген техничар по основу уговора о обављању привремених и повремених послова.

*У вези са наведеним изјашњењем, у поступку ревизије, утврђено је да, иако је извршење плана рада у 2021. и 2022. години из области рендген дијагностике било изнад планираног, извршење плана рада у 2023. години је било испод планираног, те је утврђено да се оправданост ангажовања лица ван радног односа на пословима виши рендген техничар у 2023. години доводи у питање.*

5) У току трајања епидемије због заразне болести COVID-19 закључени су уговори о обављању привремених и повремених послова са возачима санитетског превоза за потребе Службе хитне медицинске помоћи, како би се одговорило на знатно повећану потребу пацијената за овом врстом услуге (превоз до болница, бања, рехабилитационих центара итд.).

6) За потребе обезбеђивања санитетско-хигијенских услова у установи, у посматраном периоду било је неопходно ангажовати помоћно особље – спремачице.



Додатни разлози ангажовања поменутог кадра су инфективност услед заразне болести COVID-19 и повећан просторни капацитет, с обзиром на то да је новоизграђени објект Дома здравља стављен у функцију COVID амбуланте.

*У вези са наведеним изјашњењем, у поступку ревизије, утврђено је да је Дом здравља Ковин, у периоду 2021–2023. године, запослио четири лица на пословима спремачице, као и да је, у истом периоду, ангажовао четири / пет лица по основу уговора о привременим и повременим пословима. С обзиром да је у току 2021. године трајала епидемија због заразне болести COVID-19, да Дом здравља Ковин обавља здравствену делатност и у седам здравствених станица / амбуланти, као и због новоизграђеног објекта који је стављен у функцију COVID амбуланте, утврђено је да је ангажовање лица ван радног односа било оправдано.*

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља Ковин, у посматраном периоду, закључио укупно 40 уговора о обављању привремених и повремених послова (и анекса уговора) са 12 лица, који су трајали дуже од 120 радних дана у календарској години.

Такође, извршена је анализа закључених уговора о привременим и повременим пословима у погледу тога да ли је Дом здравља Ковин закључивао уговоре за послове који су већ систематизовани актом о систематизацији. Утврђено је да су два уговора о привременим и повременим пословима, закључена са једним лицем, имала дефинисане послове који јесу систематизовани али нису попуњени (послови специјалисте ортопедије вилице), док су остали уговори садржали одредбе које се позивају на опис посла предвиђен Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места или су садржали само назив радног места без описа послова.

Радна места која су систематизована актом о систематизацији и попуњена, а уједно су за та радна места закључени уговори о привременим и повременим пословима су:

- 1) послови специјалисте интернисте,
- 2) послови вишег рендген техничара / послови припреме радног места радиолога,
- 3) послови возача у Служби хитне медицинске помоћи са санитарским превозом / возач у санитарском превозу,
- 4) послови спремачице / помоћног радника.

У Мишљењу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања<sup>132</sup> се, између осталог, наводи да када послодавац има потребу да у одређеном ограниченом временском периоду ангажује лица ради обављања послова који су систематизовани, ради се о основама за закључење уговора на одређено време. Уколико се јави потреба за обављањем послова који нису систематизовани, тада се може применити и институт уговора на одређено време и уговора о привременим и повременим пословима, у зависности од конкретног случаја. Уговор о привременим и повременим пословима може да се закључи за обављање послова из делатности послодавца.

У прилог наведеном Мишљењу говори и докторска дисертација у којој се, између осталог, наводи да „Послови на којима се данас лица ангажују по уговорима ван радног односа далеко превазилазе сврху због којих су ови уговори нашли своје место у правном систему. Готово по правилу је у питању обављање послова из основне делатности послодавца, као и послова који нису привременог (или повремених) карактера, па се може поставити питање како је то могуће и да ли је могуће тумачити Закон о раду на

<sup>132</sup> Сектор за рад, број: 011-00947/2015-02, од 8. октобра 2015. године.



начин који дозвољава готово неограничен промет ових уговора? Добра судска пракса<sup>133</sup> је на становишту да се на привременим и повременим пословима не могу ангажовати лица за обављање послова који су систематизовани Правилником о организацији и систематизацији послова.<sup>134</sup>

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин закључио је укупно 40 уговора о обављању привремених и повремених послова (и анекса уговора) са 12 лица, за послове који по својој природи нису привременог или повременог карактера већ су систематизовани (по својој природи су трајног карактера) и који су трајали дуже од 120 радних дана у календарској години. На овај начин Дом здравља Ковин поступио је супротно одредбама члана 197 Закона о раду, приликом закључивања уговора о обављању привремених и повремених послова.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да предузму мере и активности да закључују уговоре о обављању привремених и повремених послова у складу са прописима који уређују ову област.

### Налаз 2.3. Дом здравља Ковин није прописао критеријуме на основу којих ће се одредити висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа.



Планирање броја лица, врсте ангажовања и износа средстава која су неопходна за ангажовање лица ван радног односа нису уређени позитивним законодавством.

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин планирао је број лица и врсту ангажовања, као и износ средстава потребан за ангажовање лица ван радног односа. Међутим, Дом здравља Ковин није прописао критеријуме на основу којих ће се одредити висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа, као ни у којим случајевима се може повећати висина накнаде.

Узроци оваквог поступања Дома здравља Ковин су:

- 1) законска неуређеност у областима које се односе на планирање броја лица, врсте ангажовања и износа средстава која су неопходна за ангажовање лица ван радног односа;
- 2) недостатак интерних процедура ради успостављања одговарајуће организационе структуре за ефективно остваривање циљева и управљање ризицима;
- 3) неадекватно управљање људским ресурсима;
- 4) недовољно ангажовање одговорних лица Дома здравља Ковин да изврше анализе, планирају и ближе уреде начин ангажовања лица ван радног односа.

Последица свега наведеног јесте да основ за ангажовање лица ван радног односа није у складу са прописима, док се расходи за ангажовање ових лица повећавају из године у годину.

<sup>133</sup> У Пресуди Апелационог суда број: Гж1. 1111/18 од 22. маја 2019. године заузет је став да уговор о раду ван радног односа послодавац може да закључи са одређеним лицем само ради обављања послова који актом о систематизацији послодавца нису систематизовани, јер су ти послови по својој природи краткотрајни, трају најдуже 120 радних дана у календарској години, и повременог су или привременог карактера, зависно од тога да ли трају континуирано у једном временском периоду или с времена на време.

<sup>134</sup> Докторска дисертација на тему „Алтернативно радно законодавство“, Марио Рељановић, 2019. година.



У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин закључивао је уговоре о обаљању привремених и повремених послова (48 уговора са 12 лица) и уговоре о допунском раду (три уговора са једним лицем).

У наредној табели дат је преглед броја уговора о допунском раду и броја уговора и привременим и повременим пословима, за период 2021–2023. године.

Табела број 17. Преглед броја уговора о допунском раду и броја уговора о привременим и повременим пословима

Година	Радно место	Број уговора о допунском раду	Број уговора о привременим и повременим пословима
1	2	3	4
2021.	Специјалиста ОРЛ	1	-
	Специјалиста интерниста	-	1
	Виши радиолошки техничар	-	1
	Возач у хитној медицинској помоћи	-	2
	Спремачица	-	4
	<i>Укупно:</i>	<i>1</i>	<i>8</i>
2022.	Специјалиста ОРЛ	1	-
	Специјалиста интерниста	-	1
	Специјалиста ортопедије вилица	-	1
	Виши радиолошки техничар	-	1
	Виши радиолошки техничар – припрема радног места радиолога	-	1
	Возач у хитној медицинској помоћи	-	3
	Возач у санитетском превозу	-	2
	Спремачица	-	4
	Помоћни радник	-	3
	<i>Укупно:</i>	<i>1</i>	<i>16</i>
2023.	Специјалиста ОРЛ	1	-
	Специјалиста интерниста	-	1
	Специјалиста ортопедије вилица	-	1
	Виши радиолошки техничар	-	2
	Виши радиолошки техничар – припрема радног места радиолога	-	1
	Возач у хитној медицинској помоћи	-	4
	Возач у санитетском превозу	-	2
	Спремачица	-	6
	Помоћни радник	-	7
<i>Укупно:</i>	<i>1</i>	<i>24</i>	
	Свега:	3	48

Средства за накнаде лицима ангажованим ван радног односа Дом здравља Ковин обезбедио је на основу закључених уговора и анекса уговора<sup>135</sup> о обезбеђивању средстава са Општином Ковин.

Последње закљученим анексима уговора о обезбеђивању средстава из буџета општине Дому здравља Ковин обезбеђена су новчана средства за услуге по уговору у укупном износу од 26.150 хиљада динара, и то:

- 1) за 2021. годину у износу од 7.150 хиљада динара,
- 2) за 2022. годину у износу од 8.700 хиљада динара,
- 3) за 2023. годину у износу од 10.300 хиљада динара.

<sup>135</sup> Уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине Ковин за 2021. годину, број: 40-14/2021-II, од 15. јануара 2021. године; Уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине Ковин за 2022. годину, број: 40-194/2022-II, од 31. јануара 2022. године; Уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине Ковин за 2023. годину, број: 40-18/2023-II, од 16. јануара 2023. године и Анексима уговора Од 5. јула 2021. године; од 1. децембра 2021. године; од 21. марта 2022. године; од 25. јула 2022. године; од 2. децембра 2022. године; од 21. децембра 2022. године; од 14. јула 2023. године; од 27. новембра 2023. године.



Укупни расходи за накнаде лицима која су ангажована по уговорима ван радног односа у Дому здравља Ковин за период 2021–2023. године износе 26.097 хиљада динара.

У наредној табели дат је преглед извршених расхода за лица ангажована ван радног односа, за период 2021–2023. године.

Табела број 18. Преглед извршених расхода за лица ангажована ван радног односа

(у хиљадама динара)

Година	Врста ангажовања	Укупан износ извршених расхода за накнаде
1	2	3
2021.	Уговори о привременим и повременим пословима	6.323
	Уговор о допунском раду	794
	<i>Укупно:</i>	<i>7.117</i>
2022.	Уговори о привременим и повременим пословима	7.822
	Уговор о допунском раду	859
	<i>Укупно:</i>	<i>8.681</i>
2023.	Уговори о привременим и повременим пословима	9.373
	Уговор о допунском раду	926
	<i>Укупно:</i>	<i>10.299</i>
	Свега:	26.097

У образложењима финансијских планова за период 2021–2023. године Дом здравља Ковин наводио је разлоге ангажовања лица ван радног односа, и то:

1) да би се потпуније одговорило на потребе пацијената за услугама из одређених грана медицине планира се закључивање уговора о привременим и повременим пословима са специјалистима из области: интерне медицине, оториноларингологије и ортодонције;

2) због пандемије вирусом SARS CoV-2 која је утицала на организацију рада, а с обзиром да су рендген услуге дошле у први план, планира се ангажовање једног извршиоца – виши рендген техничар, по основу уговора о привременим и повременим пословима;

3) због недостајућег броја возача санитетског транспорта планира се ангажман по основу уговора о привременим и повременим пословима са два или три возача;

4) да би се испунили санитарно-хигијенски услови у установи планира се ангажовање три до пет спремачица.

Дом здравља Ковин је, у складу са предлогом ангажовања лица ван радног односа, у образложењима финансијских планова, кориговао планирану масу средстава.

У поступку ревизије, на основу извршених интервјуа и увида у достављену документацију, утврђено је да је Дом здравља Ковин планирао број лица и врсту ангажовања, као и износ средстава потребан за ангажовање лица ван радног односа.

Дом здравља Ковин није вршио анализе које би указале на то која врста ангажовања лица ван радног односа би била најефикаснија, због неадекватног управљања људским ресурсима.

Дом здравља Ковин није ближе уредио критеријуме за одређивање висине накнаде лицима ангажованим ван радног односа. Најчешће је висину накнаде одређивао тако што је прописану основицу за обрачун плате множио са коефицијентом за радно место које би ангажованом лицу припадало по Уредби о коефицијентима за обрачун и





исплату плата запослених у јавним службама, да је стално запослено и на тај износ додавао износ путних трошкова.

*Пример:*

*У 2023. години, Дом здравља Ковин закључио је уговор о привременим и повременим пословима за обављање послова спремачице у којем је утврђена висина накнаде од 45.000,00 динара.*

*Уколико би се применио описан начин одређивања висине накнаде коју је Дом здравља користио, висина накнаде би износила 44.515,00 динара (прописана основица за обрачун плате – бруто 1: 6.517,59 динара X коефицијент за послове спремачице: 6,83).*

У поступку ревизије извршено је упоређивање висине накнаде лица која су ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима на истим пословима и утврђено је да су та лица имала исту висину накнаде у току једне године.

У одређеним случајевима (код шест лица) висина накнаде је међана анексима уговора у којима је одређена виша накнада у односу на првобитно уговорену. Анексима уговора није међан опис посла нити обим првобитно уговореног посла. Повећање висине накнаде није извршено на основу одређених анализа или пак на основу било каквог образложења које би оправдало такво поступање.

Уколико узмемо у обзир начело економичности, које подразумева минимални утрошак средстава за одређену активност, водећи рачуна да се тиме не доводи у питање очекивани квалитет, можемо рећи да је Дом здравља Ковин закључивао анексе уговора не поштујући наведено начело.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин није пратио реализацију уговора о ангажовању лица ван радног односа, нити је уговорима предвидео обавезу достављања извештаја о обављеном послу од стране ангажованих лица.

Дом здравља Ковин је, у поступку ревизије, доставио преглед лица, у посматраном периоду, који, између осталог, садржи број пружених услуга и број излазака од стране лица ангажованих ван радног односа.

У писаном изјашњењу<sup>136</sup> Дом здравља Ковин навео је да је податак о броју пружених услуга за медицинске раднике (лекар и виши радиолошки техничар) преузет из Протокола болесника службе у којој је здравствени радник ангажован. Податак о броју излазака за немедицинске раднике је преузет из евиденције присутности на раду.

Иако је Дом здравља Ковин располагао информацијама о броју пружених услуга и броју излазака од стране лица ангажованих по уговорима ван радног односа, није вршио анализу наведених података. С обзиром да није вршио анализу, није ни могао да се увери у ефикасност обављеног посла.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин планирао је број лица и врсту ангажовања, као и износ средстава потребан за ангажовање лица ван радног односа. Међутим, Дом здравља Ковин није прописао критеријуме на основу којих ће се одредити висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа, као ни у којим случајевима се може повећати висина накнаде. Такође, Дом здравља Ковин није предвидео обавезу достављања извештаја о обављеном послу од стране ангажованог лица. Дом здравља Ковин није вршио анализе које би указале на то која врста ангажовања лица ван радног односа би била најефикаснија.

<sup>136</sup> Изјашњење Дома здравља Ковин Државној ревизорској институцији, број: 01-742, од 17. октобра 2024. године.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да донесу интерну процедуру којом ће се ближе уредити поступак ангажовања лица ван радног односа, и то: одређивање потреба ангажовања са образложењем, жељених ефеката ангажовања и критеријума за начин одређивања висине накнаде.

#### Налаз 2.4. Дом здравља Ковин није уредно и ажурно водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа.



Важећим законским и подзаконским прописима у области рада и запошљавања није ближе уређено вођење евиденција о ангажованим лицима ван радног односа.

Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава представља скуп података о корисницима јавних средстава, података о запосленим, изабраним, именованим, постављеним и ангажованим лицима код корисника јавних средстава, као и података о примањима тих лица.

Дом здравља Ковин је, у периоду 2021–2023. године, водио евиденције присутности на послу и достављао кадровске податке и финансијске податке у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава у складу са одредбама Уредбе о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава и Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања.

Међутим, Дом здравља Ковин није уредно и ажурно водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа, јер она није ближе уређена законским и подзаконским прописима.

Одредбама члана 5 Закона о евиденцијама у области рада је, између осталог, прописано да евиденција о запосленим лицима садржи: презиме и име, матични број, пол, датум и место рођења (место, општина, република, држава), пребивалиште и адресу стана, место рада (место, општина, република, држава), назив и адресу послодавца, делатност послодавца, занимање, врсту и степен стручне спреме, оспособљеност за обављање одређених послова, назив радног места, радно време – у часовима (недељно), трајање запослења и врсту послова до ступања на рад код послодавца, врсту радног односа (на одређено или неодређено време, по уговору о повременим или привременим пословима, по уговору о улагању страног лица), основ упућивања на привремени рад у иностранство (извођење инвестиционих радова, пословно-техничка сарадња и др.) и трајање рада, назив послодавца код кога је запослено лице у допунском раду, да ли је запослено лице заинтересовано за промену посла, да ли је инвалид рада или уживалац пензије, податке о осигураним члановима породице, податке о коришћењу права за време привремене неспособности или спречености за рад, податке о трајању плаћеног одсуства због смањења пословања, датум заснивања радног односа, датум престанка радног односа, разлог престанка радног односа.

Скрећемо пажњу да важећим законским и подзаконским прописима у области рада и запошљавања није ближе уређено вођење евиденција о ангажованим лицима ван радног односа.



Одредбама члана 7 Закона о евиденцијама у области рада прописано је да евиденција о запосленим лицима за поједино запослено лице почиње да се води даном почетка рада, а престаје даном престанка радног односа. Подаци из евиденције о запосленим лицима чувају се трајно.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у закључене уговоре о обављању привремених и повремених послова и уговоре о допунском раду, као и у документацију на основу које су вршени обрачун и исплата накнаде лицима ангажованим по основу наведених уговора.

На узоркованој документацији, утврђено је да је Дом здравља Ковин, у периоду 2021–2023. године, водио евиденције присутности на послу које садрже: име лица, назив месеца и дане којима је ангажовано лице долазило на посао, као и потпис и печат лица које је евиденције водило. Наведене евиденције су основ за обрачун и исплату накнаде лицима ангажованим ван радног односа.

Такође, утврђено је да Дом здравља Ковин, у посматраном периоду, није водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа која, између осталог, садржи податак о врсти радног односа (на одређено или неодређено време, по уговору о повременим или привременим пословима, по уговору о улагању страног лица), а како то прописује члан 5 став 1 тачка 15) Закона о евиденцијама у области рада.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин није водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа која, између осталог, садржи податак о врсти радног односа (на одређено или неодређено време, по уговору о повременим или привременим пословима, по уговору о улагању страног лица), а како то прописује члан 5 став 1 тачка 15) Закона о евиденцијама у области рада.

*Мере предузете у поступку ревизије: Одговорна лица Дома здравља Ковин отпочела су вођење евиденције о лицима ангажованим по уговорима ван радног односа.*

*Вођење евиденције у Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава*

Законом о Централном регистру обавезног социјалног осигурања<sup>137</sup> прописано је да Централни регистар обавља послове из области обавезног социјалног осигурања<sup>138</sup>, да води Јединствену базу података осигураника, осигураних лица и евиденцију обвезника доприноса<sup>139</sup>, као и да води Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава. Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава представља скуп података о корисницима јавних средстава, података о запосленим, изабраним, именованим, постављеним и ангажованим лицима код корисника јавних средстава, као и података о примањима тих лица.<sup>140</sup>

Одредбама члана 26 истог закона прописано је да Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, између осталог, садржи податке о: врсти уговора са лицима која нису радно ангажована (на основу уговора), статусу лица (на основу уговора), нето и бруто накнади (на основу уговора). Корисници јавних средстава дужни су да Централном регистру, у

<sup>137</sup> „Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 91/19.

<sup>138</sup> Члан 10 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања

<sup>139</sup> Члан 11 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања.

<sup>140</sup> Члан 25 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања.



електронском облику, достављају податке до десетог у месецу за претходни месец (члан 27 истог закона).

Уредбом о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава<sup>141</sup> уређују се начин и поступак достављања података, као и друга питања у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.

Одредбама члана 6 наведене Уредбе уређено је да овлашћено лице код корисника јавних средстава доставља кадровске податке и финансијске податке о износу исплаћеном на име свих примања за запослена, изабрана, именована, постављена и ангажована лица код корисника јавних средстава. Подаци се достављају на обрасцима у електронском облику (ХМЛ формату), и то: подаци о ангажованим лицима на основу уговора (Образац 2). Подаци се достављају учитавањем фајлова ХМЛ формата или у онлајн режиму директним уносом у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља Ковин, у периоду 2021–2023. године, достављао кадровске податке и финансијске податке учитавањем фајлова ХМЛ формата, а у складу са одредбама Уредбе о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава и Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања.

### **Налаз 2.5. Дом здравља Ковин вршио је обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа у складу са уговореним условима и на основу евиденције присутности на послу.**



Висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа уређена је уговорима о ангажовању ван радног односа.

Дом здравља Ковин је, у периоду 2021–2023. године, обрачун и исплату накнада извршио у складу са прописаним стопама за обрачун пореза и припадајућих доприноса, на основу месечних евиденција присутности на послу и уговорених услова.

Одредбама чл. 7, 8 и 9 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање<sup>142</sup> прописана је обавеза плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, за здравствено осигурање и за осигурање за случај незапослености за лица која обављају привремене и повремене послове по уговору закљученом непосредно са послодавцем и за лица која остварују уговорену накнаду.

Одредбом члана 3 став 1 тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана прописано је да порезу на доходак грађана подлежу зараде. Одредбом члана 13 наведено је да се зарадом, у смислу овог закона, сматрају и уговорена накнада и друга примања која се

<sup>141</sup> „Службени гласник РС“, број 6/21.

<sup>142</sup> „Службени гласник РС“, 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, 6/2023 – усклађени дин. изн. и 92/23.



остварују обављањем привремених и повремених послова на основу уговора закљученог непосредно са послодавцем.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин извршио је расходе за ангажовање лица ван радног односа у укупном износу од 26.097 хиљада динара, и то:

- 1) за уговоре о обављању привремених и повремених послова у износу од 23.518 хиљада динара,
- 2) за уговоре о допунском раду у износу од 2.579 хиљада динара.

Средства за финансирање расхода за накнаде лицима која су ангажована по уговорима ван радног односа обезбеђена су из буџета јединице локалне самоуправе – Општине Ковин.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узорковану документацију, и то: уговоре о обављању привремених и повремених послова, уговоре о допунском раду, образце о преузимању обавеза од општине, захтев за трансфер средстава од општине, списак за исплату зарада – накнада, рекапитулацију примања радника по основу уговора о привременим и повременим пословима, евиденције присутности на послу, обавештење о поднетој појединачној пореској пријави ППП ПД.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

На одређеном узорку извршена је провера обрачуна и исплате накнаде за лица ангажована ван радног односа и утврђено је да је Дом здравља Ковин, у посматраном периоду, правилно обрачунао и исплатио нето накнаду, порезе, доприносе за пензијско и инвалидско осигурање и доприносе за здравствено осигурање.

**Налаз 2.6. Дом здравља Ковин није на ефикасан начин уредио извештавање и праћење реализације обављених послова за све облике ангажовања лица ван радног односа.**



Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности којима се, управљајући ризицима, обезбеђује да се циљеви корисника јавних средстава остваре на правилан, економичан, ефикасан и ефикасан начин.

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин није на ефикасан начин уредио извештавање и праћење реализације обављених послова за које су закључивани уговори о привременим и повременим пословима и уговори о допунском раду, јер уговорима и интерним актом није предвиђен начин праћења и извештавања о реализованом послу.

Уколико изостану интерне контроле код планирања и реализације уговореног посла, постоји могућност да се расположива финансијска средства не користе економично и ефикасно, да се уговорене услуге не пруже у уговореном обиму и квалитету, као и да се накнаде исплате без доказа о пруженим услугама.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин је са 12 лица закључио укупно 48 уговора о обављању привремених и повремених послова и са једним лицем три уговора о допунском раду.

У поступку ревизије извршен је увид у све закључене уговоре као и у узорковану документацију на основу које су вршени обрачун и исплата накнаде за лица ангажована ван радног односа.



Уговорима о привременим и повременим пословима уређени су рок обављања посла, висина накнаде и начин исплате, обавеза коришћења заштитне опреме и средстава, услови за отказ уговора, док се за опис посла у уговору позива на опис наведен у Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом послова радних места Дома здравља Ковин. Уговорима о привременим и повременим пословима није предвиђен начин праћења и извештавања о реализованом послу.

Уговорима о допунском раду уређени су трајање радног времена, рок обављања послова, висина накнаде и начин исплате, обавеза придржавања прописаних мера и норматива заштите на раду, услови за отказ уговора, као и навођење послова без детаљног описа послова које ангажовано лице треба да обавља. Уговорима о допунском раду није предвиђен начин праћења и извештавања о реализованом послу.

Документација на основу које су вршени обрачун и исплата накнаде лицима ангажованим ван радног односа, између осталог, садржи образац „Евиденција присутности на послу“, који садржи: име и презиме лица, назив месеца и дане којима је ангажовано лице долазило на посао, као и потпис и печат лица које је евиденцију водило.

Поред наведене евиденције Дом здравља Ковин није водио друге облике евиденција или прегледа који би пружили податке о реализацији закључених уговора ван радног односа.

Имајући у виду напред наведено, Дом здравља Ковин није у потпуности уредио начин извештавања и праћења реализације обављених послова за које су закључивани уговори о привременим и повременим пословима и уговори о допунском раду. Због тога постоји ризик да су услуге пружане на неадекватан начин и да се уложена средства нису користила сврсисходно.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин није на ефикасан начин уредио извештавање и праћење реализације обављених послова за које су закључивани уговори о привременим и повременим пословима и уговори о допунском раду, јер уговорима и интерним актом није предвидео начин праћења и извештавања о реализованом послу.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да уреде начин уговарања, праћења и извештавања о реализацији обављеног посла за који се ангажују лица ван радног односа.

**Налаз 2.7. Дом здравља Ковин повећао је број лица и укупне расходе ангажовањем лица ван радног односа за обављање послова који по својој природи нису специфични ни сезонски, али је њихово ангажовање допринело већем обиму пружених услуга здравствене заштите.**



Иако је Дом здравља Ковин, у периоду 2021–2023. године, планирао број лица и врсту ангажовања, као и износ средстава, утврђено је, на основу извршених анализа, да је повећао број лица и укупне расходе ангажовањем лица ван радног односа за обављање послова који по својој природи нису специфични ни сезонски.

Такође, утврђено је да је њихово ангажовање допринело већем обиму пружених услуга здравствене заштите.

Разлози наведеног могу бити следећи: немогућност запошљавања лица на неодређено и одређено време због ограничења кадровским планом, недобијање



сагласности за ново запошљавање, неуређеност области ангажовања лица ван радног односа, као и непостојање критеријума за одређивање висине накнаде. Наведено може утицати на ефикасност пословања Дома здравља Ковин.

Одредбама члана 2 Закона о здравственој заштити прописано је да је здравствена заштита организована и свеобухватна делатност друштва, са циљем остваривања највишег могућег нивоа очувања и унапређења здравља грађана. Здравствена заштита обухвата спровођење мера и активности за очување и унапређење здравља држављана Републике Србије, спречавање, сузбијање и рано откривање болести, повреда и других поремећаја здравља и благовремено, делотворно и ефикасно лечење, здравствену негу и рехабилитацију.

Одредбом члана 8 став 1 истог закона прописано је да се друштвена брига за здравље становништва остварује на нивоу Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, послодавца и појединца.

Друштвена брига за здравље на нивоу јединице локалне самоуправе прописана је чланом 13 став 4 Закона о здравственој заштити, у којем се наводи да она може да обухвати мере за обезбеђивање и спровођење здравствене заштите од интереса за грађане на територији јединице локалне самоуправе, којима се стварају услови за бољу доступност и приступачност у коришћењу здравствене заштите на њеној територији у здравственим установама у јавној својини, а који су виши од норматива, односно стандарда прописаних овим законом и прописима донетим за спровођење овог закона у погледу простора, опреме, кадра, лекова и медицинских средстава, који се не обезбеђују под условима прописаним законом којим се уређује здравствено осигурање, као и друга неопходна средства за рад здравствене установе којима се постиже виши стандард у обезбеђивању здравствене заштите.

Средства за накнаде лицима која су ангажована по уговорима ван радног односа у Дому здравља Ковин, у периоду 2021–2023. године, финансирана су од стране Општине Ковин. Наиме, Дом здравља Ковин је са Општином Ковин закључио уговор и анексе уговора о обезбеђивању средстава којима су, између осталог, уговорена средства за накнаде лицима ангажованим ван радног односа.

Узимајући у обзир начело ефикасности које се бави „најбољим односом између ангажованих ресурса, датих околности и постигнутих резултата у погледу квалитета, квантитета и времена исхода и/или достигнућа“<sup>143</sup>, у поступку ревизије испитано је да ли је Дом здравља Ковин уложеним финансијским средствима за накнаде лицима ангажованим ван радног односа повећао обим пружених здравствених услуга и да ли су те пружене услуге допринеле остварењу циљева здравствене заштите.

#### *Уговори о привременим и повременим пословима*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин закључио је уговоре о привременим и повременим пословима са:

- 1) осам лица у 2021. години за следеће послове: специјалиста интерниста, виши радиолошки техничар, возач у хитној медицинској помоћи и спремачица;
- 2) 16 лица у 2022. години за следеће послове: специјалиста интерниста, специјалиста ортопедије вилица, виши радиолошки техничар, виши радиолошки

<sup>143</sup> ИССАИ 300 – Фундаментална начела ревизије сврсисходности.



техничар – припрема радног места радиолога, возач у хитној медицинској помоћи, возач у санитарском превозу, спремачица и помоћни радник;

3) 18 лица у 2023. години за следеће послове: специјалиста интерниста, специјалиста ортопедије вилица, виши радиолошки техничар, виши радиолошки техничар – припрема радног места радиолога, возач у хитној медицинској помоћи, возач у санитарском превозу, спремачица и помоћни радник.

За два лица уговорена је накнада по изласку, док је са осталим лицима уговорено да ће се накнада исплаћивати месечно.

У поступку ревизије извршена је анализа једног уговора о привременим и повременим пословима којим је утврђена накнада по изласку, као и анализа једног уговора о привременим и повременим пословима којим је утврђена месечна накнада.

*Анализа I – Уговор о привременим и повременим пословима којим је уговорена накнада по изласку*

Дом здравља Ковин закључио је уговор о привременим и повременим пословима са доктором медицине специјалистом ради обављања послова специјалисте интернисте, којим је уговорена накнада по изласку.

У наредној табели дат је преглед броја пружених услуга у свакој години, укупних трошкова анагажовања за сваку годину, броја дана излазака по години, износа трошкова ангажовања по дану у свакој години, као и броја пружених услуга по дану за сваку годину, за период 2021–2023. године.

*Табела број 19. Преглед по годинама за уговор о привременим и повременим пословима којим је уговорена накнада по изласку*

Година	Број пружених услуга	Укупни трошкови ангажовања (у хиљадама динара)	Број дана излазака у години	Трошак по дану (у хиљадама динара)	Број пружених услуга по дану
1	2	3	4	5 (3/4)	6 (2/3)
2021.	3.822	604	103	6	37
2022.	4.505	664	101	7	45
2023	4.161	731	101	7	41

Како би се оценило да ли је ангажовање лица по уговору о привременим и повременим пословима било ефикасно, потребно је упоредити укупан трошак, трошак по дану, као и број пружених услуга специјалиста интерниста који су у радном односу са истим тим катеоријама код лица које је закључило уговор о привременим и повременим пословима.

С обзиром да је Дом здравља Ковин, у посматраном периоду, имао у радном односу два лица која су обављала послове интернисте, за поређење ће се користити подаци који се односе на њих.

У наредним табелама дат је преглед броја пружених услуга у свакој години, укупних трошкова за сваку годину, броја радних дана по години, износа трошкова по дану у свакој години, као и броја пружених услуга по дану за сваку годину, за период 2021–2023. године.





Табела број 20. Преглед по годинама за прво лице које је у радном односу

Година	Број пружених услуга	Укупни трошкови (у хиљадама динара)	Број радних дана у години	Трошак по дану (у хиљадама динара)	Број пружених услуга по дану
1	2	3	4	5 (3/4)	6 (2/3)
2021.	4.433	2.386	219	11	20
2022.	4.930	2.571	218	12	23
2023	4.125	2.835	212	13	19

Табела број 21. Преглед по годинама за друго лице које је у радном односу

Година	Број пружених услуга	Укупни трошкови (у хиљадама динара)	Број радних дана у години	Трошак по дану (у хиљадама динара)	Број пружених услуга по дану
1	2	3	4	5 (3/4)	6 (2/3)
2021.	4.872	2.532	219	12	22
2022.	3.873	2.728	210	13	18
2023	4.857	3.060	216	14	22

На основу табеларних прегледа може се закључити да су укупни трошкови ангажовања лица по основу уговора о привременим и повременим пословима мањи него укупни трошкови запослених.

Уколико се погледа трошак по дану за запослене, може се видети да је он за све три године већи, и то за око 50% у односу на трошак по дану за лице ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима.

Запослени у Дому здравља Ковин остварују већа права из радног односа у односу на лица која су ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима, и то: додатке на плату (минули рад, прековремени рад, приправност, ноћни рад, рад недељом, рад на дан државног и верског празника) и накнаде плате (годишњи одмор, плаћено одсуство и боловање). Због тога укупни трошкови запослених морају бити већи од укупних трошкова лица ангажованих по основу уговора о привременим и повременим пословима.

Са аспекта пружених услуга по дану, лице ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима је у просеку пружило 41 услугу, док су лица која су у радном односу у просеку пружила 21 услугу по дану по запосленом.

Наведена анализа указује да су запослени у Дому здравља Ковин пружили дупло мање услуга по дану него лице које је ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима.

#### Анализа II – Уговор о привременим и повременим пословима којим је уговорена месечна накнада

Дом здравља Ковин закључио је уговор о привременим и повременим пословима са лицем ради обављања послова спремачице, којим је уговорена месечна накнада.

У наредној табели дат је преглед укупних трошкова анагажовања за сваку годину, броја дана излазака по години, као и износа трошкова ангажовања по дану у свакој години, за период 2021–2023. године.



Табела број 22. Преглед по годинама за уговор о привременим и повременим пословима којим је уговорена месечна накнада

Година	Укупни трошкови ангажовања (у хиљадама динара)	Број дана излазака у години	Трошак по дану (у хиљадама динара)
1	2	3	4 (2/3)
2021.	699	261	3
2022.	795	260	3
2023	931	260	4

Како би се оценило да ли је ангажовање лица по уговору о привременим и повременим пословима било ефикасно, потребно је упоредити укупан трошак и трошак по дану спремачице која је у радном односу са истим тим категоријама код лица које је закључило уговор о привременим и повременим пословима.

С обзиром да је Дом здравља Ковин, у посматраном периоду, имао запослене на пословима спремачице, за поређење ће се користити подаци за једно лице.

У наредној табели дат је преглед укупних трошкова за сваку годину, броја радних дана по години, као и износа трошкова по дану у свакој години, за период 2021–2023. године.

Табела број 23. Преглед по годинама за једног запосленог

Година	Укупни трошкови (у хиљадама динара)	Број радних дана у години	Трошак по дану (у хиљадама динара)
1	2	3	4 (2/3)
2021.	705	253	3
2022.	744	245	3
2023	896	251	4

На основу табеларних прегледа може се закључити да су укупни трошкови ангажовања лица по основу уговора о привременом и повременим пословима приближно исти трошковима запосленог.

Међутим, уколико се погледа трошак по дану, може се видети да је он за све године исти без обзира на основ ангажовања / запослења, с тим што је лице ангажовано по основу уговора о привременим и повременим пословима радило незнатни број дана више него запослени.

#### Уговор о допунском раду

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин закључивао је уговоре о допунском раду са једним лицем које је у целом периоду обављало послове специјалисте оториноларинголога, а накнада је уговорена по изласку.

У наредној табели дат је преглед укупних трошкова ангажовања за сваку годину, броја дана излазака по години, као и износа трошкова ангажовања по радном дану у свакој години, за период 2021–2023. године.

Табела број 24. Преглед по годинама за уговор о допунском раду

Година	Укупни трошкови ангажовања (у хиљадама динара)	Број дана излазака	Уговорени број сати по сваком изласку	Број сати за све изласке	Број сати у једном радном дану	Број радних дана	Трошак по радном дану (у хиљадама динара)
1	2	3	4	5 (3*4)	6	7 (5/6)	8 (2/7)
2021.	794	101	3	303	8	38	21
2022.	859	100	3	300	8	38	23

Година	Укупни трошкови ангажовања (у хиљадама динара)	Број дана излазака	Уговорени број сати по сваком изласку	Број сати за све изласке	Број сати у једном радном дану	Број радних дана	Трошак по радном дану (у хиљадама динара)
1	2	3	4	5 (3*4)	6	7 (5/6)	8 (2/7)
2023	926	100	4	400	8	50	19

Како би се оценило да ли је ангажовање лица по уговору о допунском раду било ефикасно, потребно је упоредити укупан трошак који би Дом здравља Ковин имао да је послове специјалисте оториноларинголога обављало лице које је примљено у радни однос са укупним трошком лица које је закључило уговор о допунском раду.

Ради поређења потребно је видети колико би износили плата, додаци и накнаде са доприносима на терет послодавца (у наведеном периоду Дом здравља Ковин није имао запосленог на пословима специјалисте оториноларинголога).

У наредној табели дат је преглед укупних трошкова и износа трошка по дану уколико би се лице примило у радни однос, по годинама, за период 2021–2023. године.

Табела број 25. Преглед по годинама за лице које би се примило у радни однос

Година	Бруто основица за обрачун плате (у динарима)	Основни коефицијент по Уредби	Месечна основна плата (у хиљадама динара)	Основна плата за 12 месеци (у хиљадама динара)	Доприноси за пензијско и инвалидско осигурање (у хиљадама динара)	Доприноси за здравствено осигурање (у хиљадама динара)	Укупан трошак (у хиљадама динара)	Број могућих радних дана у години	Трошак по радном дану (у хиљадама динара)
1	2	3	4 (2x3)	5 (4x12)	6	7	8 (5+6+7)	9	10 (8/9)
2021.	5.616,80	26,13	147	1.761	203	91	2.054	261	8
2022.	6.066,15	26,13	159	1.902	209	98	2.209	260	8
2023.	6.824,42	26,13	178	2.140	214	110	2.464	260	9

На основу табеларних прегледа може се закључити да су укупни трошкови ангажовања лица по основу уговора о допунском раду знатно мањи него када би се лице примило у радни однос (на неодређено или одређено време).

Међутим, уколико се погледа трошак по дану, може се видети да је он за све године знатно већи код лица које је закључило уговор о допунском раду (просек 21 хиљада динара) него код лица које би се примило у радни однос (просек 8 хиљада динара).

Овде се мора имати у виду да је укупан трошак лица које је у радном односу, у реалности, већи, јер запослени има права на додатке на плату и накнаде плате који утичу на укупан трошак за запосленог.

Што се тиче пружених услуга, не постоји податак колико је услуга пружио специјалиста оториноларинголог који је у радном односу, јер Дом здравља Ковин у посматраном периоду није имао запослено лице на тим пословима, али може се израчунати број могућих пружених услуга.

У наредној табели дат је преглед броја пружених услуга од стране лица ангажованог по уговору о допунском раду, броја радних дана лица ангажованог по уговору о допунском раду (на основу податка из табеле број 24), броја услуга по радном дану, броја могућих радних дана у години, броја могућих пружених услуга у радном дану, по годинама, за период 2021–2023. године.



Табела број 26. Преглед процене пружених услуга по годинама

Година	Број пружених услуга	Број радних дана <sup>144</sup>	Број услуга по радном дану	Број могућих радних дана у години	Број могућих пружених услуга у радном дану	Разлика у броју пружених услуга и броју могућих пружених услуга
1	2	3	4 (2/3)	5	6 (4*5)	7 (6-2)
2021.	1.767	38	47	261	12.177	10.410
2022.	2.152	38	57	260	14.921	12.769
2023.	1.996	50	40	260	10.379	8.383

Наведени подаци у табели указују да би лице које би било у радном односу у Дому здравља Ковин вероватно пружило знатно више услуга него што је то учинило лице које је ангажовано по уговору о допунском раду.

#### Анализа кретања броја лица ангажованих ван радног односа

У поступку ревизије анализирано је кретање броја лица ангажованих ван радног односа у односу на број запослених на одређено и неодређено време.

У прилог нашој анализи јесу и наводи у докторској дисертацији који указују да је „процент ангажованих ван радног односа у неким претходним периодима био занемарив и односио се само на сезонске послове или неке специфичне послове – баш онако како су и замишљени да се користе у оним ситуацијама када је нецелисходно заснивати радни однос за нека једнократна ангажовања. Удео тих уговора у укупном проценту запослених био је нижи од једног процента током осамдесетих година XX века. Данас међутим прети да постане правило. Према статистичким показатељима, само у периоду 2014–2016. године проценат удела ангажованих у нестандартним облицима запослености у укупној запослености је скочио са 68,4% на 74,3%.“<sup>145</sup>

Преглед запослених у Дому здравља Ковин на неодређено и одређено време на дан 31.12. и лица ангажованих ван радног односа у току године, као и њихов однос може се видети у следећој табели.

Табела број 27. Преглед запослених у Дому здравља Ковин на неодређено и одређено време и лица ангажованих ван радног односа

На дан / Година	Број запослених на неодређено и одређено време	Лица ангажована ван радног односа у току наведене године	Учешће лица ангажованих ван радног односа у броју запослених (у процентима)
1	2	3	4 (3/2)
31.12.2021. / 2021. година	171	9	5%
31.12.2022. / 2022. година	171	17	10%
31.12.2023. / 2023. година	173	19	11%

На основу података приказаних у табели може се видети да се број запослених, у току наведеног периода, повећао за 1%, док се број лица ангажованих ван радног односа повећао за 88% у 2022. години у односу на 2021. годину, тј. за 12% у 2023. години у односу на 2022. годину.

<sup>144</sup> Податак преузет из колоне 7 табела број 24. Преглед по годинама за уговор о допунском раду у овом Извештају.

<sup>145</sup> Докторска дисертација на тему „Алтернативно радно законодавство“, Марио Рељановић, 2019. година.



Иако се број запослених на неодређено и одређено време није значајно повећао, број лица ангажованих ван радног односа се драстично повећао. Ово повећање може бити последица немогућности запошљавања лица на неодређено и одређено време због ограничења кадровским планом и недобијања сагласности за ново запошљавање.

Још један аспект анализе који је битан за разумевање ангажовања лица ван радног односа јесте њихов проценат у односу на број запослених на неодређено и одређено време као и да ли су ти послови сезонски и специфични или нису. Удео лица ангажованих ван радног односа у броју запослених је у наведеном периоду растао, иако се број запослених на неодређено и одређено време мало повећао (само 1%).

С обзиром да су уговори о привременим и привременим пословима, у посматраном периоду, закључивани за обављање истих послова, може се закључити да ти послови углавном нису ни специфични нити сезонски.

#### *Анализа планова рада и извршење планова рада Дома здравља Ковин*

У периоду 2021–2023. године, Управни одбор Дома здравља Ковин доносио је Одлуке о усвајању Плана рада Дома здравља Ковин<sup>146</sup>. План рада Дома здравља Ковин израђен је у складу са Упутством за израду планова рада здравствених установа примарне здравствене заштите финансираних средствима РФЗО-а (за сваку годину).

Завод за јавно здравље Панчево је, за све три године, дао мишљења<sup>147</sup> да су планови рада у складу са Планом здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања (за сваку годину) и Упутством за израду планова рада здравствених установа примарне здравствене заштите финансираних средствима РФЗО-а (за сваку годину).

РФЗО је, за све три године, дао мишљења<sup>148</sup> да су планови рада сачињени у складу са елементима из Плана здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања (за сваку годину) и са укупном накнадом која је здравственој установи утврђена Правилником о уговарању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања са даваоцима здравствених услуга (за сваку годину).

У Упутству за израду планова рада здравствених установа примарне здравствене заштите финансираних средствима РФЗО-а наведено је да здравствене установе израђују своје планове рада које уговарају са РФЗО-ом. Здравствене услуге из области медицине рада не могу бити исказане у плановима рада домова здравља јер се не обављају у оквиру обавезног здравственог осигурања РФЗО-а.

Циљ стручно-методолошког Упутства за израду планова рада здравствених установа из Плана мреже у Републици Србији за 2023. годину је да се обезбеди јединствен приступ у изради планираних здравствених услуга које су намењене задовољењу потреба корисника за здравственом заштитом, како по врсти тако и по нивоима. Јединствен приступ у планирању подразумева и методолошки једнообразно извештавање о реализацији врсте и обима пружених здравствених услуга у здравственим установама примарне здравствене заштите, као и континуирану евалуацију оствареног обима права на законом загарантовану здравствену заштиту.

<sup>146</sup> За 2021. годину број: 01-96 од 18. фебруара 2021. године; за 2022. годину број: 01-54 од 12. јануара 2022. године; за 2023. годину број: 01-52 од 12. јануара 2023. године.

<sup>147</sup> За 2021. годину број: 05-61/1-2021 од 18. јануара 2021. године; за 2022. годину број: 05-50/1-2022 од 24. јануара 2022. године; за 2023. годину број: 05-54/1-2023 од 24. јануара 2023. године.

<sup>148</sup> За 2021. годину број: 02-54-208/2021-167-1 од 24. јануара 2021. године; за 2022. годину број 02-450-25/2022-1/1/2022 од 25. јануара 2022. године; за 2023. годину број: 04-01-450-168/2023-1/1 од 25. јануара 2023. године.



Планиране услуге и активности кроз дефинисану организацију и начин спровођења треба да на ефикасан, рационалан и квалитетан начин задовоље потребе корисника.

За израду планова рада здравствених установа на примарном нивоу здравствене заштите припремљене су табеле по областима здравствене заштите. Попуњавају се само табеле за оне службе које постоје у организационој структури сваке појединачне установе, са услугама у оквиру Правилника о номенклатури здравствених услуга на примарном нивоу здравствене заштите.

Здравствене установе на примарном нивоу здравствене заштите припремају своје планове рада уз стручну помоћ и мишљење окружних института/завода за јавно здравље, на основу анализе здравствених потреба и утврђеним општим и специфичним циљевима у области здравствене заштите за осигурана лица/становништво на територији коју покривају својом делатношћу и на основу својих расположивих организационих, кадровских, финансијских и других капацитета.

Завод за јавно здравље Панчево је, за све три године, дао мишљења и оцену извршења планова рада Дома здравља Ковин<sup>149</sup>, али без податка о реализацији из области оториноларингологије, јер она није планирана.

РФЗО је, за све три године, дао оцену извршења планова рада Дома здравља Ковин<sup>150</sup>, али без податка о реализацији из области оториноларингологије, јер она није планирана.

Планови рада за 2021, 2022. и 2023. годину не садрже број планираних услуга из области оториноларингологије.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин је Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места предвидео, у оквиру Службе за специјалистичко-консултативне делатности, Одсек оториноларингологије, као и специјалисту оториноларингологије.

У посматраном периоду, Дом здравља Ковин није имао лице у радном односу за послове специјалисте оториноларингологије, већ је за цео период закључивао уговоре о допунском раду са једним лицем које је обављало послове специјалисте оториноларинголога.

С обзиром да Дом здравља Ковин није планирао услуге из области оториноларингологије, није могуће видети њихово извршење.

Завод за јавно здравље Панчево је, за све три године, дао мишљења и оцену извршења планова рада Дома здравља Ковин, у којима се наводи да је за 2022. годину стоматолошку здравствену заштиту обављало три доктора стоматологије (од тога двоје специјалиста), да се обезбеђивала здравствена заштита за одрасле и децу и да је по једном доктору остварено 10.423 услуге. За 2023. годину стоматолошку здравствену заштиту обављало је пет доктора (од тога двоје специјалиста), да се обезбеђивала здравствена заштита за одрасле и децу и да је по једном доктору остварено 7.806 услуга.

РФЗО је, за све три године, дао оцену извршења планова рада Дома здравља Ковин, у којој се наводи да је план у области стоматолошке здравствене заштите, а на

<sup>149</sup> За 2021. годину број: 05-61/11-2021 од 14. фебруара 2022. године; за 2022. годину број: 05-50/9-2022 од 8. марта 2023. године; за 2023. годину број: 05-54/9-2023 од 13. фебруара 2024. године.

<sup>150</sup> За 2021. годину број: 04-01-450-173/22-3 од 13. април 2022. године; за 2022. годину број: 04-01-450/435/2023-2 од 10. марта 2023. године; за 2023. годину број: 04-01-450-375/2024-1 од 21. марта 2024. године.



бази податка из фактурисане реализације, извршен у обиму од 71,5% у 2022. години и 125,1% у 2023. години.

Планови рада за 2021, 2022. и 2023. годину садрже број планираних услуга из области стоматологије.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Ковин је Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места предвидео, у оквиру Службе стоматолошке здравствене заштите, Одсек ортопедије вилице, као и доктора стоматологије – специјалисту ортопедије вилице.

У 2021. години Дом здравља Ковин имао је у радном односу лице на радном месту доктора стоматологије – специјалиста ортопедије вилице, чији је радни однос престао септембра 2021. године. Од јануара 2022. године до децембра 2023. године исто лице је ангажовано по основу уговора о привременим и повременим пословима за послове специјалисте ортопедије вилице.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

Након анализе законодавног оквира, достављене документације и обављених интервјуа са представницима Дома здравља Ковин као и извршених анализа у поступку ревизије утврђено је да:

1) запослени који је у радном односу у Дому здравља Ковин пружао је дупло мање услуга по дану него лице које је ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима;

2) трошак по дану за лица која су у радном односу за све три године већи је у односу на трошак по дану за лице ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима којем је висина накнаде зависила од броја излазака,

3) укупни трошкови ангажовања лица по основу уговора о привременом и повременим пословима којем је висина накнаде одређена на месечном нивоу приближно су исти трошковима лица које је у радном односу, с тим да треба имати у виду чињеницу да запослени остварују већа права из радног односа у односу на лица која су ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима (додатке на плату: минули рад, прековремени рад, приправност, ноћни рад, рад недељом, рад на дан државног и верског празника, као и накнаде плате: годишњи одмор, плаћено одсуство и боловање),

4) број запослених у Дому здравља Ковин на неодређено и одређено време није се значајно повећао у посматраном периоду, али се број лица ангажованих ван радног односа драстично повећао, а самим тим се повећавао и укупан износ накнаде која је исплаћена лицима ван радног односа,

5) трошак по дану већи је код лица које је закључило уговор о допунском раду него код лица које би се примило у радни однос,

6) лице које би било у радном односу вероватно би пружило знатно више услуга него што је то учинило лице које је ангажовано по основу уговора о допунском раду.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Ковин да донесу интерну процедуру којом ће се ближе уредити поступак ангажовања лица ван радног односа, и то: одређивање потреба ангажовања са образложењем, жељених ефеката ангажовања и критеријума за начин одређивања висине накнаде.



## V Прилози

### Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Одговори на ревизорска питања у представљеном извештају су утврђени испитивањем радњи и аката Дома здравља Ковин и узорковане документације код расхода за запослене и лица ангажована ван радног односа и поређењем са постављеним критеријумима.

Узоркована документације код расхода за запослене бирана је на основу аналитичких поступака и искуства у досадашњем раду. Расходи за лица ангажована ван радног односа су испитивана у целости.

#### Методолошки оквир за прво ревизијско питање

У поступку ревизије извршили смо прикупљање и преглед докумената и података који се односе на расходе за запослене, извршили њихову анализу и компарацију, обавили интервјуе са одговорним лицима, и применили и друге технике сакупљања и анализе информација.

Закључак за прво ревизијско питање добили смо на основу прегледа и анализе општих и појединачних аката везаних за предмет ревизије, како бисмо утврдили прописане и извршене послове и активности.

Интервјуисали смо запослене како би дошли до сазнања о начину на који су вођене кадровске евиденције, о начину на који је вршен обрачун плата, додатака и накнада на плату, као и обрачун социјалних давања, награда, помоћи запосленима и увећање плата из сопствених прихода.

Извршили смо проверу обрачуна плата, додатака и накнада на плату, као и обрачуна социјалних давања, награда, помоћи запосленима и увећање плата из сопствених прихода.

Извршили смо поређење прописаних процедура са процедурама описаним у интервјуима запослених и упоредили их са достављеном документацијом.

Анализирајући достављене податке водили смо рачуна да исте разврстамо према временском периоду у ком су настале иницијалне активности како би стекли сазнања о благовремености предузетих радњи.

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања законских и подзаконских прописа који се односе на кадровски капацитет, ново запошљавање, испуњавање услова за обављање послова на радном месту, битне елементе уговора о раду, обрачун и исплату плата, додатака и накнада на плату и увећање плата из сопствених прихода, као и на обрачун и исплату социјалних давања, награда и помоћи запосленима.

Информације су добијене из следећих извора: кадровски план, правилник о организацији и систематизацији послова, главна књига, помоћна књига плата, кадровски досијеи запослених, уговори о раду, огласи и одлуке за ново запошљавање, евиденције запослених, спецификације обрачуна, изводи текућих рачуна, налози за књижење за посматрани период и интервјуи са одговорним лицима.





### Методолошки оквир за друго ревизијско питање

Како би стекли довољно доказа за разумевање другог ревизорског питања вршили смо анализу прикупљене документације, вршили упоредне анализе, проверавали обрачун накнаде лицима ангажованим ван радног односа и вршили интервјуе.

Извори података за одговор на друго питање су евиденције о закљученим уговорима са лицима ангажованим ван радног односа, уговори и анекси уговора, евиденције присутности, обрачуни накнаде лицима ангажованим ван радног односа и интервјуи са запосленима.

Анализа је вршена са циљем да се утврди да ли је здравствена установа планирала број лица и врсту ангажовања лица ван радног односа, да ли су уговори са лицима ангажованим ван радног односа закључени у складу са прописима, да ли је обрачун накнаде у складу са прописима, као и да се види да ли је здравствена установа успоставила праћење реализације тих уговора и како они утичу на ефикасност пословања и испуњење циљева здравствене заштите.

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања законских и подзаконских прописа који се односе на врсту ангажовања лица ван радног односа и обрачун и исплату накнаде лицима ангажованим ван радног односа.



## Прилог 2 – Остала питања

Приликом спровођења ревизије правилности и сврсисходности пословања у Дому здравља Ковин на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у домовима здравља“, утврђене су неправилности које не утичу на дате закључке на ову тему.

### Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места

Одредбом члана 32 Закона о запосленима у јавним службама прописано је да правилник о организацији и систематизацији послова доноси директор јавне службе уз претходно прибављену сагласност органа управљања, осим ако законом којим се уређује рад јавне службе није другачије одређено и након затраженог мишљења репрезентативног синдиката код послодавца.

Правилници о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места Дома здравља Ковин донети су од стране директора / в. д. директора Дома здравља уз дато мишљење<sup>151</sup> репрезентативног синдиката код послодавца, а без претходно прибављене сагласности Управног одбора Дома здравља.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

Правилници о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места Дома здравља Ковин из 2018. и 2022. године донети су без претходно прибављене сагласности органа управљања, што није у складу са чланом 32 Закона о запосленима у јавним службама.

*Мере предузете у поступку ревизије: Одговорна лица Дома здравља Ковин усагласила су Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места Дома здравља Ковин са прописима. Достављени су: Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места број: 01-714/1 од 3. октобра 2024. године; Одлука Управног одбора о давању претходне сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места број: 01-714/У.О. од 3. октобра 2024. године; Мишљење синдиката у вези систематизације радних места од 3. октобра 2024. године.*

<sup>151</sup> Од 8. марта 2018. године и од 28. октобра 2022. године.