



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
у Дому здравља Чока, Чока**

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



**Број: 400-1062/2024-05/21
Београд, 06. децембар 2024. године**



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

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

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

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

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

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

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



<https://dzcoka.com>

Препоруке

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

- 1) обезбеди доношење појединачних аката, у складу са прописима;
- 2) обезбеди број лица на одређено време и ангажованих ван радног односа, у складу са прописима;
- 3) обезбеди основ за ангажовање лица ван радног односа, у складу са прописима;
- 4) обезбеди ажурне евиденције и праћење реализације за све уговоре о ангажовању ван радног односа;
- 5) обезбеди у поступцима ангажовања ван радног односа потпуно, адекватно и ефикасно управљање и контролу, у делу њиховог планирања и реализације.

① Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Чока су вршени у складу са прописима.

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

**Садржај:**

Скраћенице и термини.....	5
I Резиме извештаја	6
1. Резиме и препоруке	6
2. Скретање пажње	11
3. Захтев за доставу одазивног извештаја	11
II Увод	13
1. Проблем	13
2. Циљ ревизије	15
3. Ревизијска питања.....	16
4. Обим и ограничења ревизије	16
5. Методологија у поступку рада	17
III Опис предмета ревизије	18
1. Појам расхода за запослене и ангажовања ван радног односа	18
2. Законодавни и институционални оквир	20
3. Опште информације о субјекту ревизије	27
4. Организација послова у Дому здравља Чока.....	28
5. Опште информације о расходима за запослене и ангажовању ван радног односа за период 2021 – 2023. године	30
IV Закључци.....	33
ЗАКЉУЧАК 1: Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Чока су вршени у складу са прописима	34
Налаз 1.1: Кадровски капацитет Дома здравља, у погледу укупног броја запослених, био је у складу са важећим Кадровским планом	35
Налаз 1.2: Дом здравља је све поступке новог запошљавања спровео у складу са прописима.....	37
Налаз 1.3. Дом здравља је обезбедио испуњеност прописаних услова за обављање послова радног места	39
Налаз 1.4. Дом здравља је обезбедио да уговори о раду са запосленима садрже све битне елементе утврђене прописима	40
Налаз 1.5. Дом здравља је обезбедио вођење уредних и ажурних евиденција редовног и прековременог рада	41
Налаз 1.6: Дом здравља није усагласио одредбе акта о процени ризика са прописима, у делу увођења скраћеног радног времена и за једног запосленог обрачун и исплата плата и додатака вршена је применом неодговарајуће основице	43
Налаз 1.7. Дом здравља није вршио увећања плата из сопствених прихода	49
ЗАКЉУЧАК 2: Ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је укупне расходе, али је допринело континуитету пружања услуга здравствене заштите	51
Налаз 2.1: Број лица на одређено време и ангажованих ван радног односа, у Дому здравља Чока, био је већи у односу на прописан број	52



Извештај – Дом здравља Чока

Налаз 2.2: Дом здравља није обезбедио основ за ангажовање у складу са прописима, за све уговоре ван радног односа	54
Налаз 2.3. Дом здравља је планирао изворе средстава, основ ангажовања и расходе за уговорене накнаде, за сваку буџетску годину	56
Налаз 2.4. Дом здравља није обезбедио ажурне евиденције о ангажовању ван радног односа за поједине уговоре о делу	58
Налаз 2.5. Обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа извршен је у складу са прописима и на основу уговорених услова	59
Налаз 2.6. Дом здравља за поједине уговоре о делу није обезбедио праћење реализације, услед чега се не може потврдити обим и квалитет извршеног посла	61
Налаз 2.7. Дом здравља ангажовао је лица ван радног односа на основу објективних потреба, у циљу обезбеђења континуитета здравствене заштите, што је утицало на повећан обим ангажовања, које је допринело ефикасном остваривању циљева пословања.....	62
Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....	66
Прилог 2 – Преглед извршених расхода за запослене и лица ангажована ван радног односа у периоду 01.01.2021 – 31.12.2023. године.....	71



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

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

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Израз	Значење
Субјект ревизије	Дом здравља Чока
Период обухваћен ревизијом	Период од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2023. године на који се односи поступак ревизије
Електронска база података о запосленима из кадровске евиденције	Извод из кадровске евиденције за све запослене са пресеком стања на дан 01.01. и 31.12. и обухвата буџетску годину на коју се односи
Електронска база картона примања запослених	Извод из евиденције свих примања која садржи податке о месечним износима и врстама примања за сваког запосленог и обухвата буџетску годину у којој су реализовани
Кадровски план	Утврђује укупан број запослених на неодређено и одређено време који обављају послове у здравственој установи



I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

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

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

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

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

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

Дом здравља Чока исказао је извршење расхода за запослене у износу од: 1) 90.289 хиљада динара у 2021. години; 2) 97.117 хиљада динара у 2022. години; и 3) 91.236 хиљада динара у 2023. години, што представља раст од 8% , односно смањење од 6%, у посматраном периоду.³

У истом периоду извршени расходи за лица ангажована ван радног односа, за све облике ангажовања (привремени и повремени послови, уговори о делу и допунски рад) износили су: 1) 7.237 хиљада динара у 2021. години; 2) 10.287 хиљада динара у 2022. години; и 3) 13.397 хиљада динара у 2023. години, што представља раст 30 – 42%, у посматраном периоду.

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

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

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

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



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

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

ЗАКЉУЧАК 1: Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Чока су вршени у складу са прописима.

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

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

Налаз 1.2: Дом здравља је све поступке новог запошљавања спровео 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. Законом о здравственој заштити и Колективним уговором је прописано да се радно место у установи попуњава спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, која је у складу са Кадровским планом здравствене установе. Дом здравља је све пријеме у радни однос спровео у складу са прописима, односно обезбедио је потребне сагласности Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава и спровођење јавног конкурса.

Налаз 1.3: Дом здравља је обезбедио испуњеност прописаних услова за обављање послова радног места

Запослени у здравственој установи морају испуњавати услове, у смислу прописане врсте и степена стручне спреме, односно образовања, као и друге посебне услове за рад на одређеним радним местима. Запослени могу засновати радни однос, на неодређено и одређено време, само на радним местима и за обављање послова који су утврђени Правилником о систематизацији. Дом здравља је извршио усаглашавање акта о систематизацији са Каталогом радних места и обезбедио испуњеност прописаних услова, у смислу одговарајуће врсте и степена стручне спреме, односно образовања код запослених.

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

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



Налаз 1.5: Дом здравља је обезбедио вођење уредних и ажурних евиденција редовног и прековременог рада

Законом о раду прописана је обавеза вођења месечне евиденције зарада и накнада зарада. Посебним колективним уговором прописана је обавеза послодавца да води персонални досије за сваког запосленог, као и дневне евиденције прековременог рада и слободних сати. Дом здравља је уредно и ажурно водио све евиденције на основу којих је вршио обрачун и исплату плата, додатака и накнада запосленима, у складу са прописима.

Налаз 1.6: Дом здравља није усагласио одредбе акта о процени ризика са прописима, у делу увођења скраћеног радног времена и за једног запосленог обрачун и исплата плата и додатака вршена је применом неодговарајуће основице

Законом о платама у државним органима и јавним службама прописан је начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у здравственој установи, која се финансира из доприноса за обавезно социјално осигурање. Обрачун и исплата расхода за запослене у случају једног запосленог вршени су применом неодговарајуће основице, појединачна акта није у свим случајевима доносио надлежан орган и одредбе акта о процени ризика нису усаглашене са прописима, у делу увођења скраћеног радног времена. Неустављање ефикасних интерних контрола за последицу је имало неусклађеност са прописима.

Налаз 1.7: Дом здравља није вршио увећања плата из сопствених прихода

Законом о платама у државним органима и јавним службама, прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи, могу увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је да се увећање плате из сопствених прихода врши сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода. У периоду обухваћеном ревизијом, Дом здравља није вршио увећања плата из сопствених прихода.

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

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

Одредбама Закона о буџетском систему прописано је да број запослених на одређено време и лица ангажованих ван радног односа не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно уз прибављене сагласности. Услед сталне флукуације и недостатка расположивог медицинског и немедицинског кадра, Дом здравља је део услуга здравствене заштите обезбедио кроз рад на одређено време и поступке ангажовања ван радног односа. У периоду 2021 – 2023. године број лица на одређено време и ангажованих ван радног односа био је већи од прописаног броја. Иако поступање на овакав начин није у складу са прописима, постојала је објективна потреба за одређеним пословима, које Дом здравља није могао обезбедити пријемом лица у радни однос. Наведена ангажовања на одређено време и ван радног односа су била у функцији обезбеђивања минимално потребног кадра за континуирано пружање здравствених услуга становништву и несметаног обављања редовне делатности.



Налаз 2.2: Дом здравља није обезбедио основ за ангажовање у складу са прописима, за све уговоре ван радног односа

Одредбама Закона о раду прописан је рад ван радног односа. Дом здравља Чока је у периоду 2021 – 2023. године, по основу уговора о привременим и повременим пословима, ангажовао 19 лица за послове медицинске сестре, возача санитетског возила, магационера залиха, финансијско – рачуноводствених послова и одржавања хигијене, дуже од 120 дана у једној календарској години. Услед немогућности пријема у стални радни однос немедицинског кадра и постојања објективне потребе за одређеним пословима, Дом здравља је обезбедио потребан кадар за континуирано пружање здравствених услуга становништву општине Чока, уз трошкове који нису били већи од упоредивих, на терет финансијских средства Општине Чока. Иако наведени послови по својој природи нису били специфични ни сезонски били су у функцији обезбеђивања несметаног обављања редовне делатности.

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

Законом о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини може вршити плаћање искључиво до висине расхода који су утврђени финансијским планом здравствене установе, у одговарајућој буџетској години. Дом здравља планирао је расходе за уговоре ван радног односа потребне за њихову реализацију, у оквиру одговарајуће апропријације у финансијском плану. У периоду 2021 – 2023. године планиран је број лица, основ и период ангажовања, послови за које се закључују уговори о ангажовању ван радног односа, висина накнаде и извор финансирања. Одредбама појединачних уговора о ангажовању ван радног односа утврђена су права, обавезе и одговорности из уговорног односа.

Налаз 2.4: Дом здравља није обезбедио ажурне евиденције о ангажовању ван радног односа за поједине уговоре о делу

Рачуноводствена исправа представља писани или електронски документ о насталој пословној промени и недвосмислено приказује основ, врсту и садржај пословне промене. Одредбама појединачних уговора о ангажовању ван радног односа утврђен је обим ангажовања у току недеље, односно месеца и начин вођења евиденција о присуству. Дом здравља је обезбедио вођење месечних извештаја о извршеним сатима рада, односно обављених специјалистичких прегледа, који су потписани и оверени од стране налогодавца. За поједине уговоре о делу није утврђен начин вођења евиденција и праћења реализације, што може утицати на непотпуно и неефикасно извршење уговореног посла, као и обрачун уговорених накнада, по тим уговорима.

Налаз 2.5: Обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа извршен је у складу са прописима и на основу уговорених услова

Валидна рачуноводствена документа морају да садрже основ, врсту и садржај пословне промене. Управљачка одговорност руководиоца корисника јавних средстава, јесте да све послове обавља у складу са одредбама прописа, интерних општих аката и уговора, како би се смањио ризик на остваривање циљева пословања и настанка неоснованих трошкова. Дом здравља је закључио уговоре о ангажовању ван радног односа, којима је утврђена висина накнаде лицима за обављање уговорених послова. Обрачун накнада извршен је у складу са прописаним стопама за обрачун пореза и припадајућих доприноса, на основу месечних евиденција присутности и уговорених услова.

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



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

Налаз 2.7: Дом здравља ангажовао је лица ван радног односа на основу објективних потреба, у циљу обезбеђења континуитета здравствене заштите, што је утицало на повећан обим ангажовања, које је допринело ефикасном остваривању циљева пословања

Дом здравља Чока је, у периоду 2021 – 2023. године, са 67 лица закључио уговоре о ангажовању ван радног односа (22 допунски рад, 17 уговора о делу и 28 привремени и повремени послови), за послове лекара специјалиста, медицинског и немедицинског кадра, у циљу обезбеђења континуитета пружања услуга здравствене заштите, уз расходе ангажовања, који нису били већи од упоредивих. Услед честих флукуација здравствених радника и ограничења за пријем у радни однос немедицинског кадра, реализована ангажовања ван радног односа била су у већем обиму, у односу на прописане могућности. На овај начин повећан је обим и квалитет пружених услуга здравствене заштите, иако одређени послови нису по својој природи били специфични ни сезонски, што би требало да буде смисао и циљ ове врсте ангажовања. Дом здравља је кроз уговоре о ангажовању ван радног односа обезбедио минимално потребан кадар за континуирано пружање услуга здравствене заштите на територији општине, чиме је обезбеђено ефикасно остваривање циљева пословања.

Државна ревизорска институција, је након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања у Дому здравља Чока, на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у домовима здравља“, у циљу постизања регуларности и веће ефикасности у области расхода за запослене и ангажовања ван радног односа, Дому здравља Чока дала следеће препоруке⁴, да:

- 1) обезбеди доношење појединачних аката, у складу са одредбама члана 192 Закона о раду (Налаз 1.6. – Приоритет 1);
- 2) усклади одредбе акта о увођењу скраћеног радног времена са прописима који уређују ову област (Налаз 1.6 – Приоритет 2);
- 3) број лица на одређено време и ангажованих ван радног односа усклади са одредбама члана 27к Закона о буџетском систему (Налази 2.1. – Приоритет 2);
- 4) обезбеди одговарајући основ за ангажовање лица ван радног односа, у складу са одредбама чл. 197 – 202 Закона о раду (Налаз 2.2 – Приоритет 2);
- 5) обезбеди вођење евиденција за све уговоре о ангажовању ван радног односа, у складу са прописима (Налаз 2.4. – Приоритет 1);

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

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

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



- 6) успостави адекватно праћење реализације за све уговоре о ангажовању ван радног односа, на начин који ће утврдити појединачним уговорима о ангажовању (Налаз 2.6 – Приоритет 1);
- 7) у поступцима ангажовања ван радног односа обезбеди потпуно, адекватно и ефикасно управљање и контролу, у делу њиховог планирања и реализације, у складу са прописима који регулишу ову област (Налаз 2.7 – Приоритет 2).

2. Скретање пажње

Скрећемо пажњу на поднаслов 3. Опште информације о субјекту ревизије, у коме је описано да је Покрајинска влада именovala вршиоца дужности директора Дома здравља Чока.⁵

Одредбама члана 117 став 1 Закона о здравственој заштити, поред осталог, прописано је да оснивач може именовати вршиоца дужности директора на период не дужи од шест месеци, који може имати само један мандат.

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

Скрећемо пажњу да је претходно наведеном одлуком Покрајинске владе из 2022. године, утврђено да ће дужност и послове директора Дома здравља Чока обављати лице именовано за вршиоца дужности, као и да Управни одбор Дома здравља до данас, није спровео јавни конкурс за избор директора, што није у складу са одредбама чл. 116 Закона о здравственој заштити. Именовано лице на функцији вршиоца дужности директора налази се непрекидно, почев од 9. новембра 2022. године, што није у складу са одредбом члана 117 став 1 Закона о здравственој заштити.

3. Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању 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 умањења ризика од појављивања одређене неправилности/несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откритих неправилности/несврсисходности односно свих закључака и налаза датих

⁵ Решење Покрајинске владе, 127 број: 022-810/2022 од 9. новембра 2022. године.



Извештај – Дом здравља Чока

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 субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању неправилности/несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно неправилности/несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјект ревизије обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности/несврсисходности или смањења ризика од појављивања неправилности/несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

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

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

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

Генерални државни ревизор:

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



II Увод

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

Ревизија правилности и сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁶, Пословником Државне ревизорске институције⁷, и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2024. годину⁸.

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

1. Проблем

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

Циљ ефикасног управљања системом плата је да се успостави јединствено праћење радних места, усклађен радноправни статус, висина основне плате запослених на одговарајућим радним местима. Овим се постиже ефикасно управљање јавним средствима, кадровима, политикама, а корисницима се омогућава да несметано обављају своју делатност и организују виши ниво пружања услуга.⁹

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

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



Расходи за запослене у здравственим установама (категорија 41) чинили су око 60% свих расхода и издатака здравствених установа. Иако се овај проценат може разликовати на

⁶ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

⁷ „Службени гласник РС“, број 9/09.

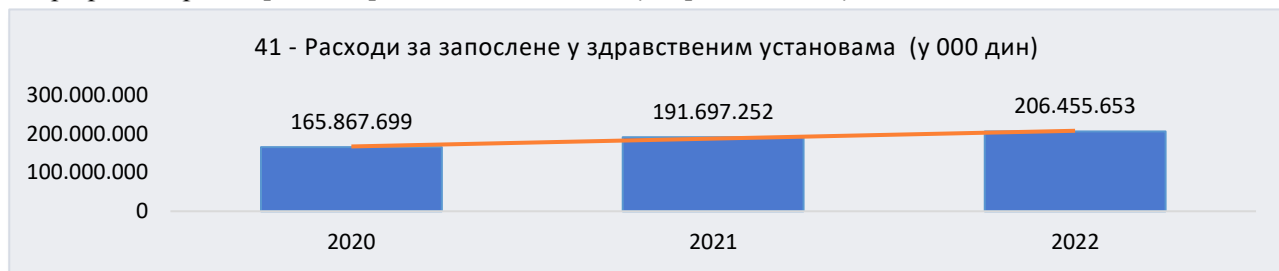
⁸ Број: 06-988/2024-02-2 од 26. марта 2024. године, Програм ревизије ДРИ – обједињен, пречишћен текст за 2024.г.

⁹ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године.



нивоу одређене здравствене установе, ови расходи појединачно посматрано представљају најзначајнију врсту расхода.

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



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

У извештајима о раду ДРИ за 2021. и 2022. годину представљене су неправилности, утврђене код ревидираних корисника јавних средстава: 1) више исплаћене плате, накнаде зарада и остали лични трошкови (у највећој мери услед примене увећаних основица и коефицијената, додатака за повећан обим посла, примене погрешног обрачуна, доделе солидарне помоћи без критеријума и др.) у износу од 585,99 мил. динара, код 52 субјекта ревизије; 2) мање исплаћена плата/зарада, накнада зараде и остали лични трошкови у износу од 12,93 мил. динара, код шест субјеката ревизије.¹⁰

На основу претходно наведеног, ДРИ је кроз ревизије правилности пословања за 2021. и 2022. годину утврдила неправилности, у вези са обрачуном и исплатом расхода за запослене, код 45 здравствених установа у укупном износу од 141,76 мил. динара.¹¹

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

Графикон бр. 3: Расходи за ангажовања ван радног односа у хиљадама динара



У извештајима о раду ДРИ за 2021. и 2022. годину представљене су неправилности утврђене код ревидираних корисника јавних средстава: 1) 26 субјеката ревизије извршило је расходе у износу од 217,16 мил. динара по основу неправилно закључених уговора (уговори о привременим и повременим пословима који трају дуже од 120 радних дана; уговори о делу из

¹⁰ Извештај о раду ДРИ за 2021. годину и Извештај о раду ДРИ за 2022. годину.

¹¹ Извештај о раду ДРИ за 2021. и 2022. годину и База за праћење ревизије за 2021. и 2022. годину.



домена рада послодавца и др.); 2) број лица на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, као и лица ангажованих по другим основама, био је већи од прописаног броја, код 14 субјекта ревизије, услед чега је више исплаћено 109,47 мил. динара.¹²

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

Такође, на основу прикупљених и обрађених података у фази планирања ревизије, о извршеним расходима за запослене и ангажовању ван радног односа, у периоду 2021 – 2023. године, утврђено је да одређени број установа: није донео интерна акта у овој области; број запослених на неодређено и одређено време није у складу са кадровским планом; кадровске и друге евиденције се не воде ажурно; извршење планираних расхода за запослене било је у распону 90 – 100%; око 96% здравствених установа остварило је сопствене приходе; око 84 – 86% здравствених установа имало је ангажовања ван радног односа.¹³

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

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

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

2. Циљ ревизије

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

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

Фокус ревизије био је на томе да се испита колико је успостављена кадровска структура ефикасна, да ли су правилно обрачунати и извршени расходи за запослене, на који начин су домови здравља користили сопствене приходе, да ли је постојала стварна потреба за обимом ангажовања ван радног односа и да ли су иста допринела економичном и ефикасном

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

¹³ Упитник расходи за запослене.



пословању установе, висина обрачунатих и извршених расхода за лица ангажована ван радног односа и у којој мери су допринели остварење циљева пословања за уложени новац.

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

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

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

3. Ревизијска питања

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

Како би остварили циљ ревизије испитивали смо следећа ревизијска питања:

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

4. Обим и ограничења ревизије

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

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

Предмет ревизијског испитивања биле су следеће области код субјекта ревизије:

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



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

У ревизији нећемо испитивати:

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

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

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

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

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

5. Методологија у поступку рада

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

У поступку ревизије, анализирали смо расходе за запослене у претходне три године, важећи кадровски план, интерни акт о организацији и систематизацији послова и друга акта,



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

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

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

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

III Опис предмета ревизије

1. Појам расхода за запослене и ангажовања ван радног односа

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

Здравствене установе су дужне да у складу са Законом о раду¹⁴, Законом о здравственој заштити¹⁵, Законом о запосленима у јавним службама¹⁶ и другим подзаконским актима, донесу интерни акт, којим ће утврдити систематизацију послова и радних места унутар установе. Систематизацијом послова утврђују се: називи и описи послова који се обављају, врста и степен стручне спреме, потребна знања, радно искуство и други потребни услови за заснивање радног односа и број запослених за обављање послова у установи, као послодавца. У циљу рационализације обављања делатности у установи се образују организационе јединице, по областима здравствене заштите, а у складу са законом.

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

¹⁴ "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.

¹⁵ "Службени гласник РС", бр. 25/19 и 92/23 - аутентично тумачење.

¹⁶ "Службени гласник РС", бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.



Одредбама чл. 2 – ба Закона о платама у државним органима и јавним службама¹⁷ и чл. 91 – 109 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе¹⁸ (у даљем тексту: Посебан колективни уговор) прописано је да запослени има право на:

1) одговарајућу плату, у складу са законом и посебним колективним уговором, а која се утврђује на основу основице за обрачун плата, коефицијента са којим се множи основица, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плата и дела плате по основу радног учинка, у складу са законом;

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

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

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

У току поступка ревизије, у оквиру ревидираног узорка, извршили смо увид у начин и поступак обрачуна плата, додатка на плату и накнада плате у Дому здравља Чока за период 01.01.2021 – 31.12.2023. године.

Одредбама Закона о раду прописан је рад ван радног односа, основ ангажовања и услови за његово обављање: 1) привремени и повремени послови; 2) уговор о делу; 3) уговор о стручном оспособљавању и усавршавању; 4) допунски рад.¹⁹

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

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

Ревизија сврсисходности пословања значи испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава, ради стицања довољног, адекватног и поузданог доказа за извештавање да ли су средства од стране субјекта ревизије употребљена у складу са начелима економичности, ефикасности и ефективности, као и у складу са планираним циљевима.²⁰

Ревизија правилности и сврсисходности расхода за запослене и ангажовања ван радног односа треба да утврди да ли су расходи за запослене извршени у складу са прописима, као и да ли су ангажовања ван радног односа извршена у складу са прописима и начелом

¹⁷ "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.

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

¹⁹ Чл. 197 – 202.

²⁰ Члан 2 тачка 4) Закона о Државној ревизорској институцији.



ефикасности. На овај начин биће сагледани укупно извршени расходи у овој области и дате препоруке које ће допринети економичнијем и ефикаснијем ангажовању јавних средстава.

2. Законодавни и институционални оквир

Законом о платама у државним органима и јавним службама уређује се начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених, у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање.²¹

Истим законом прописано је да се плате запослених у јавним службама, које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање утврђују на основу: 1) основице за обрачун плата; 2) коефицијента; 3) додатка на плату; 4) обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом; 5) део плате по основу радног учинка.²²

Основицу за обрачун и исплату плата утврђује Влада, доношењем Закључка, који садржи нето износ основица и период почетка примене.²³

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

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

²⁴Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама утврђени су коефицијенти за обрачун и исплату плата (у даљем тексту: Уредба о коефицијентима) запослених у јавним службама, које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање.²⁵

Уредба о коефицијентима прописује коефицијенте и увећања коефицијената, по основу руковођења, на основу стручно признатих и научних звања и друго.²⁶

Одредбом члана 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама, прописано је да коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну

²¹ Члан 1, став 1, тачка 4).

²² Члан 2 ст. 1 и 2.

²³ Закон о платама у државним органима и јавним службама, члан 3.

²⁴ Влада Републике Србије доноси Уредбу о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, на основу члана 8 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

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

²⁶ Чл. 2 тачка 13 и 3 став 1 тачка 11.



Извештај – Дом здравља Чока

спрему, да коефицијент садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора.

Законом о платама у државним органима и јавним службама и Посебним колективним уговором, прописано је да запослени има право на додатак на плату, то:²⁷

Табела бр. 2: Преглед прописаних додатака на плату

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

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

Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање уређују се доприноси за обавезно социјално осигурање, обвезници доприноса, основице доприноса, стопе доприноса по којима се обрачунавају и плаћају доприноси, начин обрачунавања и плаћања доприноса и друго.²⁸

Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама, прописано је да се део плате по основу радног учинка одређује процентуалним увећањем основне плате, сразмерно укупној оцени, као и да процентуално увећање основне плате износи највише 8,08%.²⁹

Одредбама члана 4а ст. 1 – 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама, прописано је да се део плате по основу радног учинка одређује процентуалним увећањем основне плате, да процентуално увећање основне плате изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица, као и других критеријума и мерила, као и да се радни учинак утврђује по запосленом у здравственој установи, односно по тиму запослених који учествују у обављању одређених послова, односно по организационој јединици или делу здравствене установе, односно здравствене установе у целини.³⁰

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

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

²⁷ „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

²⁸ „Службени гласник РС“, број бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12 – усклађени дин. изн., 8/13 – усклађени дин. изн., 47/13, 108/13, 6/14 – усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 – др. закон, 5/15 – усклађени дин. изн., 112/15, 5/16 – усклађени дин. изн., 7/17 – усклађени дин. изн., 113/17, 7/18 – усклађени дин. изн., 95/18, 4/19 – усклађени дин. изн., 86/19, 5/20 – усклађени дин. изн., 153/20, 6/21 – усклађени дин. изн., 44/21, 118/21, 10/22 – усклађени дин. изн., 138/22, 6/23 – усклађени дин. изн., 92/23 и 6/24 – усклађени дин. изн.

²⁹ 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.

³⁰ РП_Законодавни и институционални оквир.



Извештај – Дом здравља Чока

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

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

У току поступка ревизије, у оквиру ревидираног узорка, извршили смо увид у начин и поступак обрачуна плата, додатака на плату и накнада плате у Дому здравља Чока, за период 01.01.2021 – 31.12.2023. године.

Законом о платама у државним органима и јавним службама прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом, да изузетно за запослене у здравственим установама, које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, као и да се елементи за обрачун и исплату увећаних плата утврђују општим актом послодавца.³¹

Законом о јавним службама³², прописано је да се јавном службом сматрају установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација, као и да се ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом у области здравствене заштите оснивају установе.

³¹ Члан 12.

³² „Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/05 - др. закон, 81/05 - испр. др. закона, 83/05 - испр. др. закона и 83/14 - др. закон.



³³Законом о запосленима у јавним службама уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа запослених, односно права и обавезе по основу рада у јавним службама, које је основала Република Србија, аутономна покрајина, општина, град или градска општина, у складу са законом којим се уређује оснивање и рад јавних служби.³⁴

Законом о изменама Закона о запосленима у јавним службама³⁵ одложена је примена свих одредби овог закона до 1. јануара 2025. године, изузев одредби које се примењују од дана ступања на снагу, а односе се на: правилник о организацији и систематизацији послова, начела за израду и доносиоца наведеног правилника, рок за доношење подзаконских аката и примену важећих општих аката послодавца.³⁶

На основу ових одредби здравствене установе су биле дужне да:³⁷

- ✓ донесу Правилник о организацији и систематизацији послова усклађен са одредбама закона којим се уређује систем плата у јавном сектору, у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона;
- ✓ у року од 30 дана од дана ступања на снагу Правилника о организацији и систематизацији послова, донесу решења којима се утврђују називи радних места чије послове запослени обављају, у складу са називима из Правилника о организацији и систематизацији послова³⁸;
- ✓ пријаве податак о радним местима из наведеног решења у Регистар запослених, изабраних, именованих и постављених лица у јавном сектору у року од 30 дана од дана њиховог доношења.

Законом о систему плата запослених у јавном сектору³⁹ уређује се систем плата, који обухвата и јавне службе које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно из доприноса за обавезно социјално осигурање и организације обавезног социјалног осигурања. Наведеним законом уређују се: елементи плате, право на накнаду плате, накнаду трошкова и друга примања и буџетско ограничење.

Законом о изменама Закона о систему плата запослених у јавном сектору⁴⁰, одложена је примена свих одредби овог закона до 1. јануара 2025. године, изузев одредби које се примењују од дана ступања на снагу, а односе се на: каталог радних места, односно звања, положаја и функција у јавном сектору, рок за доношење подзаконских аката, обавеза усклађивања коефицијената у прописима којима се уређује висина плате са овим законом и усаглашавање посебних закона.⁴¹

На основу одредбе члана 10 став 7 Закона о систему плата запослених у јавном сектору, Влада Републике Србије донела је Уредбу о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору.⁴²

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

³³ „Службени гласник РС“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

³⁴ Члан 1 став 1.

³⁵ „Службени гласник РС“, број 123/21, на снази од 16. децембра 2021. године.

³⁶ Одредбе чл. 30, 31, 32, члана 157 ст. 1 и 3 и члана 159, примењују се од дана ступања на снагу и одредбе чл. 93-96, чл. 98 и 101, члана 117 ст. 1-7, чл. 124, 133, 142 и члана 145 став 1 тачка 2), примењују се од 1. 1. 2026. године.

³⁷ Члана 159 ст. 1 – 3 Закона о запосленима у јавним службама.

³⁸ Овим решењима мењају се по сили закона одредбе уговора о раду које се односе на називе послова које запослени обављају.

³⁹ „Службени гласник РС“, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

⁴⁰ „Службени гласник РС“, број 123/21 (на снази од 16. децембра 2021. године).

⁴¹ Члан 10 и чл. 37-39.

⁴² „Службени гласник РС“, бр. 81/17, 6/18 и 43/18, у примени од 8. септембра 2017. године.



односа, која је у складу са кадровским планом здравствене установе, а спроводи се расписивањем јавног огласа.⁴³

Одредбама Закона о буџетском систему прописани су услови и ограничења за ново запошљавање и додатно радно ангажовање, код корисника јавних средстава, које се односи на период 01.01.2021 – 31.12.2026. године.⁴⁴

Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава уређује поступак прибављања сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање утврђено чланом 27к Закона о буџетском систему.⁴⁵

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

Одредбом Закона о раду⁴⁶ прописано је да се овај закон примењују и на запослене у јавним службама, ако законом није друкчије одређено.

Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем⁴⁷ прописане су економске класификације за текуће буџетске расходе (класа 4). Расходи за запослене (категорија 41) садржи следеће групе, које указују на природу (намену) расхода за коју су извршени: 1) 411000 – Плате, додаци и накнаде запослених (зараде); 2) 412000 – Социјални доприноси на терет послодавца; 3) 413000 – Накнаде у натури; 4) 414000 – Социјална давања запосленима; 5) 415000 – Накнаде трошкова за запослене; 6) 416000 – Награде запосленима и остали посебни расходи.

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

Постојање правне празнине у смислу услова ангажовања и обрачуна накнаде по уговорима ван радног односа имаће утицај на доношење налаза и закључака који се односе на економично и ефикасно планирање и извршење расхода за лица ангажована ван радног односа.⁴⁸

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

⁴³ Чл. 7-9.

⁴⁴ Члан 27к.

⁴⁵ Влада Републике Србије донела је Одлуку о образовању Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава („Службени гласник Републике Србије, бр. 113/13, 23/17, 25/18 и 9/21) – која је у примени од 21. децембра 2013. године.

⁴⁶ "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).

⁴⁷ „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.

⁴⁸ РП_Законодавни и институционални оквир.



Здравствене установе примарног нивоа здравствене заштите – домови здравља

Здравствене установе се оснивају и обављају здравствену делатност у складу са Законом о здравственој заштити⁴⁹ и Уредбом о Плану мреже здравствених установа⁵⁰.

Здравствена делатност обавља се на примарном, секундарном и терцијарном нивоу здравствене заштите.⁵¹

Слика бр. 1: Здравствене установе у Републици Србији

Здравствене установе примарног нивоа здравствене заштите	• Дом здравља • Завод • Здравствена установа поликлиника • Апотекарска установа
Здравствене установе секундарног нивоа здравствене заштите	• Здравствени центар • Општа болница • Специјална болница
Здравствене установе терцијарног нивоа здравствене заштите	• Институт • Клиника • Клиничко болнички центар • Универзитетски клинички центар

Уредбом о Плану мреже здравствених установа (у даљем тексту: Уредба о Плану мреже) утврђује се План мреже здравствених установа – број, структура, капацитети и просторни распоред здравствених установа у јавној својини и њихових организационих јединица по нивоима здравствене заштите, организација пружања хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију система здравствене заштите у Републици Србији.⁵²

Као здравствена установа примарног нивоа здравствене заштите, дом здравља се издваја као најзначајнији и обезбеђује најмање: 1) превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва; 2) здравствену заштиту деце; 3) здравствену заштиту жена; 4) здравствену заштиту из области опште медицине; 5) здравствену заштиту из области поливалентне патронаже, кућног лечења, односно кућног лечења са палијативним збрињавањем и здравствене неге. Дом здравља мора обезбедити здравствену заштиту из области денталне медицине, лабораторијску и другу дијагностику, самостално или преко друге здравствене установе, односно приватне праксе, у складу са законом и Планом мреже.⁵³

Дом здравља у јавној својини оснива Република Србија, а на територији аутономне покрајине – аутономна покрајина, у складу са законом и Планом мреже.⁵⁴

Дом здравља у јавној својини оснива се за територију једне општине (са најмање 10.000 становника), две или више општина, односно града, у складу са Планом мреже здравствених установа.⁵⁵

⁴⁹ „Службени гласник РС“, број 25/19.

⁵⁰ „Службени гласник РС“, бр. 5/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21 и 95/21.

⁵¹ Закон о здравственој заштити – члан 61.

⁵² Уредба о Плану мреже здравствених установа – члан 1 став 1.

⁵³ Закон о здравственој заштити – члан 75.

⁵⁴ Закон о здравственој заштити – члан 74.

⁵⁵ Уредба о Плану мреже здравствених установа, члан 5.



Извештај – Дом здравља Чока

Планом мреже здравствених установа којим је утврђен територијални распоред здравствених установа у Републици Србији утврђена су 142 дома здравља, која су распоређена на 24 управна округа и Град Београд.⁵⁶

Планом мреже здравствених установа утврђено је и осам здравствених центара, који у свом саставу имају организационе јединице које обављају делатност дома здравља и опште болнице.⁵⁷ У оквиру ових здравствених установа утврђено је још 17 домова здравља, који не функционишу као самосталне јавне службе.⁵⁸

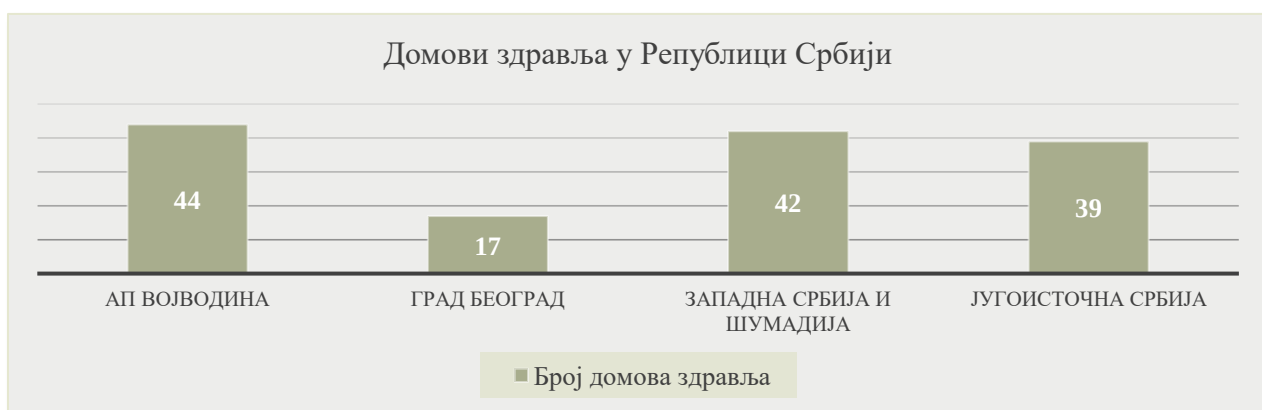
Укупан број корисника (осигураних лица и осигураника) за које домови здравља обезбеђују здравствену заштиту износио је приближно 6,5 милиона корисника у периоду 2021. – 2022. године.⁵⁹

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

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

У Републици Србији домови здравља територијално су распоређени на следећи начин:⁶⁰

Дијаграм број 1: Домови здравља у Републици Србији



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

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

⁵⁶ Податак је дат без обухвата домова здравља на територији АП Косова и Метохије којих има четири који су утврђени Планом мреже здравствених установа.

⁵⁷ Здравствена установа секундарног нивоа здравствене заштите.

⁵⁸ Здравствени центар Аранђеловац, Кладово, Неготин, Зајечар, Књажевац, Врање, Сурдулица и Ужице (у свом саставу има десет домова здравља).

⁵⁹ Податак о броју корисника добијен на основу обрађених података које су доставили домови здравља.

⁶⁰ Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе у Републици Србији за 2014. годину.



3. Опште информације о субјекту ревизије

Дом здравља Чока је корисник средстава Републичког фонда за здравствено осигурање и делатност на примарном нивоу здравствене заштите обавља у оквиру Севернобанатског управног округа. Како здравствену установу у јавној својини на територији аутономне покрајине оснива аутономна покрајина⁶¹, Покрајинска влада донела је Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом Чока⁶².

Управни одбор Дома здравља донео је Статут Дома здравља Чока (у даљем тексту: Статут), којим су уређени: делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, критеријуми за именовање и разрешење директора, интерне контроле, као и друга питања од значаја за рад и пословање Дома здравља, у складу са Законом.⁶³

Број корисника (осигураних лица и осигураника) за које Дом здравља обезбеђује здравствену заштиту износио је приближно 8.142 корисника у 2021. години, односно 7.842 корисника у 2022. години.⁶⁴

Дом здравља је, у свом саставу, образовао шест здравствених амбуланти.

Укупан број запослених у Дому здравља био је 55 лица, на дан 31. децембар 2021. године, 55 лица, на дан 31. децембар 2022. године и 60 запослених на дан 31.12.2023. године.⁶⁵

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

Законом о здравственој заштити⁶⁶ и Статутом⁶⁷ прописано је да здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из јавних прихода и то: доприноса за обавезно социјално осигурање закључивањем уговора са организацијом обавезног здравственог осигурања, буџета Републике Србије, односно оснивача и прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, као и да здравствена установа у јавној својини може да стиче средства за рад и од донација донатора из Републике Србије и иностранства, легата и завештања, као и других извора, у складу са законом.

У периоду 01.01.2021 – 31.12.2023. години Дом здравља је остварио приходе и примања:⁶⁸

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

Врста прихода	2021	2022	2023
из трансфера од Републичког фонда за здравствено осигурање за пружене услуге из обавезног здравственог осигурања	102.315	113.435	113.605
по основу пружених услуга ван обавезног здравственог осигурања, прихода од имовине, донација и помоћи и примања од продаја нефинансијске имовине	6.157	5.512	-
из буџета Аутономне Покрајине Војводине	-	-	7.409
из буџета Општине	11.444	14.999	17.081
из буџета Републике Србије	-	-	-
из осталих извора	1.369	1.261	615
Укупно:	121.285	135.207	138.710

⁶¹ Закон о здравственој заштити, члан 74.

⁶² 127 Број: 022-827/2019-14 од 18. децембра 2019. године.

⁶³ Бр. 465-/2007 од 24.08.2007. године и 835-1/2023 од 10. новембра 2023. године, на које је оснивач дао сагласност.

⁶⁴ Податке о броју корисника доставио Дом здравља.

⁶⁵ Завршни рачун Дома здравља Чока за период 1.1-31.12.2021.г.; 1.1-31.12.2022. г. и 1.1-31.12.2023. г.

⁶⁶ Члан 144 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.

⁶⁷ Чланом 47 Статута Дома здравља Чока.

⁶⁸ Подаци о оствареним приходима и примањима су узети из Извештаја о извршењу буџета за период 1.1-31.12.2021.г.; 1.1-31.12.2022. г. и 1.1-31.12.2023. г.



4. Организација послова у Дому здравља Чока

Одредбама члана 1 став 2 Закона о раду прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду.⁶⁹

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

Дом здравља донео је Колективни уговор код Дома здравља Чока⁷⁰, којим је, у складу са Законом о раду и Посебним колективним уговором, уредио права, обавезе и одговорности запослених из радног односа и по основу рада, међусобне односе учесника уговора, као и друга питања од значаја за запослене и послодавца.

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

- 1) Правилник о организацији и систематизацији послова (у даљем тексту: Правилник о систематизацији);⁷¹
- 2) Правилник о организацији буџетског рачуноводства и рачуноводственим политикама;⁷²
- 3) Правилник о критеријумима и поступку за увећање плате запосленима у Дому здравља Чока.⁷³

Правилником о систематизацији, уређује се: 1) унутрашња структура; 2) распоред, број, врсте и начин повезивања организационих делова; 3) организација рада и врсте послова; 4) врста и степен стручне спреме и други посебни услови за рад на тим пословима; и 5) одговорност за извршавање послова у здравственој установи.

Организација рада, континуитет и економичност пословања обезбеђени су кроз шест Служби: 1) управа Дома здравља; 2) здравствена заштита деце, жена и поливалентна патронажа; 3) здравствена заштита одраслих становника, хитна медицинска помоћ и пнеумофтизиолошка заштита; 4) лабораторијска и друга дијагностика; 5) стоматолошка здравствена заштита; 6) правни, економско – финансијски, технички и други слични послови.

На овакав начин утврђена организација рада обезбеђује пружање здравствене заштите у оквиру делатности која је утврђена Статутом, у складу са законом и ⁷⁴Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору.

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

- 1) Руководилац финансијско – рачуноводствених послова (помоћник директора);
- 2) Руководилац правних, кадровских и административних послова;
- 3) Самостални финансијско – рачуноводствени сарадник;
- 4) Администратор ИС и технологија.

⁶⁹ „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.

⁷⁰ Бр. 281а/2021 од 30. марта 2021. године; 985/23 од 12. октобра 2023. године.

⁷¹ Бр. 77/18 од 23.03.2018. године; 1109/20 од 30.11.2020. године; 195/21 од 26.02.2021. године; 709/23 од 20.09.2023. године; и 990/2023 од 28.12.2023. године. Управни одбор је дао сагласност на Правилник о систематизацији.

⁷² Број: 217-3/15 од 15. октобар 2015. године.

⁷³ 197/2019 од 04. јул 2019. године.

⁷⁴ „Службени гласник РС“, бр. 81/17, 6/18 и 43/18.



Извештај – Дом здравља Чока

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

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

За обављање послова обрачуна и исплате плата непосредно су одговорни запослени на радном месту самосталног финансијско – рачуноводственог сарадника, за које су предвиђена укупно два извршиоца, са следећим делокругом послова: прима, контролише и контира изворну књиговодствену документацију; врши обрачун и исплату плата, накнада и других личних примања, припадајућих пореза и доприноса по постојећим прописима, израчунава коефицијент према учинку, као и друга новчана примања из радног односа; врши обрачун накнада зарада за ноћни рад и државне празнике, годишњи одмор, плаћено одсуство, боловање, стручно усавршавање; израђује платни списак, обрачунава и уплаћује све обуставе, порезе и доприносе на зараде; књижи и експедује обрачунате зараде и врши израду извештаја о исплаћеним зарадама надлежним органима; и друге послове.

Према одредбама Правилника о систематизацији, за контролу и координацију рада целе службе, непосредно је одговоран запослени на радном месту руководиоца финансијско – рачуноводствених послова, који уједно обавља послове помоћника директора. У оквиру својих надлежности и одговорности, између осталих, обавља и следеће послове: организује, руководи и прати извршење финансијских и рачуноводствених послова; координира вођење пословних књига, припрему и израду финансијских извештаја; доноси одлуке о начину реализације финансијских и рачуноводствених послова; прати правне прописе и контролише спровођење законитости, наменског и економичног трошења финансијских средстава; контролише формирање документације за пренос новчаних средстава; сарађује са директором установе и са руководиоцима организационих јединица у циљу правовремене циркулације документације и свих послова од значаја за економско – финансијску службу; организује обраду књиговодствених докумената и финансијску оперативу у циљу исправног и благовременог извршењу свих послова економско – финансијске службе; одговоран је за законито и правовремено евидентирање свих пословних промена; и друге послове.

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

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

Надлежности и одговорности учесника у процесу обрачуна и исплате расхода за запослене					
активности/учесници	Директор	Помоћник директора за финансијско - рачуноводствене послове	Руководилац финансијско - рачуноводствених послова	Самостални финансијско – рачуноводствени сарадник	Одговорна лица за евидентирање присутности
Евиденције присутности					одговорни
Шифрирање, унос података за обрачун плата, обрачун		информисан	информисан	одговоран	
Контрола обрачуна		одговоран	одговоран	одговоран	
Потписивање обрачуна и требовање средстава	одговоран	одговоран	одговоран	учествује	
Исплата плата		информисан	информисан	одговоран	
Књижење обрачуна плате		информисан	информисан	одговоран	
Контрола након исплате		одговоран	одговоран	одговоран	
Достављање извештаја		информисан	информисан	одговоран	



Извештај – Дом здравља Чока

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

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

Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа планирани су финансијским планом Дома здравља, за сваку годину. Финансијски план и све измене и допуне финансијског плана потписао је директор установе и усвојени су од стране Управног одбора установе.⁷⁵

Табела бр. 6: Износ планираних средстава за расходе за запослене у хиљадама динара

Расходи за запослене (категорија 41)			
План/период	2021	2022	2023
Финансијски план	84.258	95.249	102.250
Ребаланс 1	90.289	98.651	100.310

Планиран износ средстава за расходе за запослене, у току посматраног периода, имао је тренд раста, па је планиран обим средстава у 2022. години за 13% већи него у 2021. години, односно 9% након ребаланса. У 2023. години планирана средства већа су за 7% него у 2022. години, односно око 2% након ребаланса. На раст ових расхода, у посматраном периоду, утицало је повећања основице за обрачун и исплату плата, повећање броја запослених, исплате осталих облика дохотка (прековремени рад) и друго.

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

Табела бр. 7: Општи подаци за период 2021 – 2023. године у хиљадама динара

рб	Расходи за запослене (41)	2021. година	2022. година	2023. година
1	Финансијски план	један ребаланс	један ребаланс	један ребаланс
2	Планирани расходи за запослене	90.289	98.651	100.310
3	⁷⁶ Извршени расходи за запослене	90.289	97.117	91.236
4	% извршења	100%	98,4%	91%
5	Из средстава РФЗО	87.714	93.942	87.934
6	Из средстава општине	2.316	2.899	3.057
7	Из средстава АПВ	-	-	-
8	Из других извора	259	276	245
9	Број запослених	55	55	60
10	Планирани расходи за ангажована лица	7.775	10.300	13.500
11	Извршени расходи за ангажована лица	5.805	8.073	13.057
12	% извршења	75%	78,4%	96,7%
13	Укупно (3+11)	96.094	105.190	104.293
14	Укупни расходи и издаци	121.786	134.493	138.525
15	% учешћа (13/14)	78,9%	78,2%	75,3%

На основу презентованих података може се закључити да је проценат извршења планираних расхода за запослене, у посматраном периоду, висок и креће се од 91% до 100%.

⁷⁵ Бр. 784-2/2021 од 13.09.2021. године; 802-4/2022 од 07.10.2022. године; 802-6/2022 од 07.10.2022. године.

⁷⁶ Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2021. године; Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2022. године; и Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2023. године.



⁷⁷Као пружалац здравствених услуга из Плана мреже здравствених установа, расходи за запослене су у највећем обиму финансирани на основу ⁷⁸Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања, који је закључен са филијалом Републичког фонда за здравствено осигурање. Из овог извора на расходе за запослене односи се око 96 – 97% извршења, односно око 3% расхода за запослене финансирано је из средстава општине. Дом здравља није из сопствених средстава финансирао расходе за запослене.

Расходи за лица која су, у посматраном периоду, била ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима, уговора о делу и уговора о допунском раду такође су расли око 40 – 62%, посматрано по годинама, односно 125% за цео период. Извршење расхода се око 56% односи на уговоре о привременим и повременим пословима, док се на уговоре о делу односи 19%, односно на уговоре о допунском раду око 25%, од укупно извршених расхода за уговоре ван радног односа, а у највећем обиму финансирани из средстава општине.

Посматрано у укупном износу, учешће расхода за запослене и расхода по основу уговора о ангажовању ван радног односа, у укупним расходима и издацима установе, износи око 3/4 укупних расхода, односно од 75% до 79%, у периоду 2021 – 2023. године.

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

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

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

⁷⁷ Правилник о уговарању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања са даваоцима здравствених услуга за 2021, 2022 и 2023. годину.

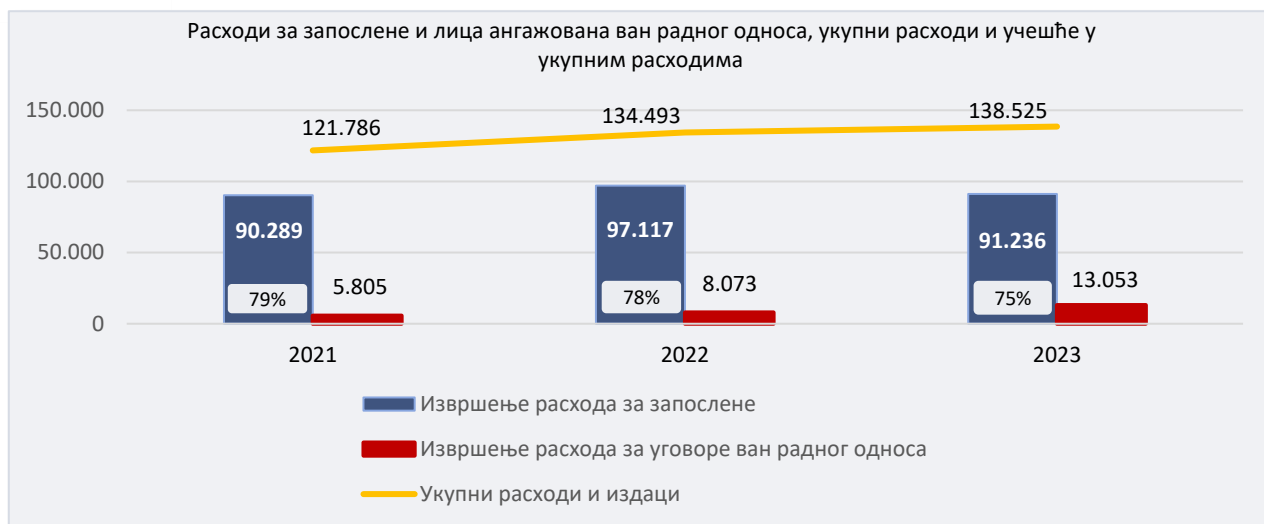
⁷⁸ Бр. 13/21 од 26. јануар 2021, са два анекса; 64/22 од 27. јануара 2022. године, са три анекса; и 82/23 од 31. јануар 2023. године, са два анекса.



Извештај – Дом здравља Чока

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

у хиљадама динара



У поступку спровођења ревизије, у циљу одговора на ревизијска питања, ревидирали смо расходе за запослене и уговоре о ангажовању ван радног односа у периоду 01.01.2021 – 31.12.2023. године, а које смо приказали у поглављу [IV Закључци](#).

Неправилности и несврсисходности које су откривене у овој области засноване су на критеријумима који произилазе из одредби Закона о платама у државним органима и јавним службама, Закона о здравственој заштити, Закона о буџетском систему, Закона о раду, Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, ⁷⁹Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама, других подзаконских аката и општих аката субјекта ревизије.

⁷⁹ „Службени гласник РС“, бр. 100/11, 63/12, 101/12, 46/13, 113/17 – др. закон, 21/18, 95/18 – др. закон, 10/19, 86/19 – др. закон, 13/20, 157/20 – др. закон и 123/21 – др. закон.



IV Закључци

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

1. Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Чока су вршени у складу са прописима.
2. Ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је укупне расходе, али је допринело континуитету пружања услуга здравствене заштите.



ЗАКЉУЧАК 1: Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Чока су вршени у складу са прописима

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

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

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

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

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



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



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

Законом о здравственој заштити прописано је да министар доноси кадровски план за запослене у здравственим установама у јавној својини (републички кадровски план), кога чини укупан број запослених обухваћен појединачним кадровским плановима здравствених установа у јавној својини (кадровски план здравствене установе). Овако утврђен Кадровски план представља максималан број запослених у свакој појединачној здравственој установи (на неодређено и одређено време), у одговарајућој буџетској години.⁸⁰

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

На основу захтева здравствене установе министар може да измени, односно усклади укупан број запослених у кадровском плану у току једне буџетске године, ради обезбеђивања здравствене заштите, у складу са законом.⁸¹

Кадровски план, као и његове измене и допуне, мора бити усклађен са финансијским средствима организације обавезног здравственог осигурања, односно здравствене установе, односно буџета оснивача, за буџетску годину за коју се доноси, о чему се доказ доставља Министарству.⁸²

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

Број запослених у здравственој установи у јавној својини не сме бити већи од броја утврђеног кадровским планом и забрањен је пријем у радни однос изнад броја запослених утврђених кадровским планом.⁸³

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

⁸⁰ Чл. 161 – 164 (у поступку доношења кадровског плана за здравствене установе на територији аутономне покрајине, у одговарајућем радном телу Министарства учествују представници аутономне покрајине).

⁸¹ Члан 163.

⁸² Члан 162.

⁸³ Члан 164.



Извештај – Дом здравља Чока

Одредбама Посебног колективног уговора прописано је да је послодавац дужан да обезбеди број и структуру запослених у складу са кадровским планом здравствене установе.⁸⁴

Укупан број запослених радника у Дому здравља, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО, за период 2021 – 2023. године, био је одређен Кадровским планом за Дом здравља Чока за 2018. годину и Кадровским планом за Дом здравља Чока за 2021. годину.⁸⁵

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

Одредбама члана 27к Закона о буџетском систему⁸⁶ прописани су услови за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава и изузетно када укупан број запослених (на неодређено и одређено време) може бити изнад прописаног броја, уз одговарајућу сагласност Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање, код корисника јавних средстава.

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

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

Број запослених на неодређено и одређено време који се финансирају из средстава РФЗО		
Структура запослених		Кадровски план 2018
		Кадровски план 2021
доктори медицине		13
фармацеути, фармацеути - биотехничари		0
здравствени радници са ВШС и ССС		25
Здравствени сарадници са ВШС и ССС		0
немедицински радници (укупно)	административни радници	3
	технички и помоћни радници	7
доктори стоматолозије, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања		2
стоматолошке сестре са ВШС и ССС, које обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања		2
зубни техничари са ВШС и ССС, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања		0
Укупан број запослених радника, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања утврђен КП		52
Укупан број запослених у здравственој установи на неодређено и одређено време утврђен КП		70
		62

Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору⁸⁷, утврђују се попис радних места са описом и захтеви за њихово обављање у јавним службама (у даљем тексту: Каталог радних места).

Дом здравља је донео Правилник о систематизацији, којим су између осталог, утврђени организација рада у дому здравља, врста послова, врста и степен стручне спреме, број и структура извршилаца, општи и посебни услови за рад, у складу са Каталогом радних места.

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

⁸⁴ Члан 13.

⁸⁵ Бр. 112-01-200/2018-02 од 20. августа 2018. године и 112-01-114/2021-02 од 31. марта 2021. године.

⁸⁶ „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.

⁸⁷ „Службени гласник РС“, бр. 81/17, 6/18 и 43/18.



Извештај – Дом здравља Чока

Како би утврдили да ли је кадровски капацитет установе, у погледу броја запослених, у складу са прописаним Кадровским планом, извршили смо упоредне анализе на основу изворне документације субјекта ревизије, и то⁸⁸: 1) Завршни рачун – Образац 7 на дан 31.12. (2021 – 2023. године) – подаци о укупном броју запослених радника; 2) Електронска кадровска база – евиденција о свим запосленим радницима на дан 01.01 – 31.12. (2021 – 2023. године); 3) Планско – извештајне табеле за установе примарне здравствене заштите на дан 31.12. (2021 – 2023. године) – збирно кадрови; и 4) на захтев ревизије достављени подаци о броју запослених у Дому здравља по месецима у 2021, 2022 и 2023. години.

На основу извршене ревизије утврдили смо следеће:

1) број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО, на дан 31.12.2021, 31.12.2022. и 31.12.2023. године у Дому здравља Чока био је у складу са тада важећим Кадровским планом за Дом здравља Чока за 2021. годину, којим је одређен број од 56 запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО и чланом 164 Закона о здравственој заштити.

2) број запослених на неодређено и одређено време, на дан 31.12.2021, 31.12.2022. и 31.12.2023. године у Дому здравља Чока био је у складу са тада важећим Кадровским планом за Дом здравља Чока за 2021. годину, којим је одређен број од 62 запослених на неодређено и одређено време и чланом 164 Закона о здравственој заштити.

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

На дан 31.12.	Кадровски план		Завршни рачун	Број запослених који се финансирају из средстава РФЗО	Кадровска база	Планско извештајне табеле
2021.г.	62	56	55	46	56	46
2022.г.	62	56	55	49	56	49
2023.г.	62	56	60	47	61	60 ⁸⁹

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

Налаз 1.2: Дом здравља је све поступке новог запошљавања спровео 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. Законом о здравственој заштити и Колективним уговором је прописано да се радно место у установи попуњава спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, која је у складу са Кадровским планом здравствене установе. Дом здравља је све пријеме у радни однос спровео у складу са прописима, односно обезбедио је потребне сагласности Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава и спровођење јавног конкурса.

Одредбама Закона о буџетском систему прописани су услови за ново запошљавање и додатно радно ангажовање, код корисника јавних средстава.⁹⁰

⁸⁸ РП_Кадровски капацитет Дома здравља.

⁸⁹ Дом здравља је са 14 лица закључио уговоре о раду на неодређено време, по основу Закључка Владе – Covid запошљавање, за чији пријем је постојала сагласност да се приме мимо броја и структуре утврђене важећим Кадровским планом здравствене установе.

⁹⁰ Члан 27к.



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

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

Одредбама Закона о здравственој заштити прописано је да се пријем у радни однос, у здравственој установи у јавној својини, спроводи на основу јавног огласа, у коме су истакнути услови које кандидат мора да испуни и начин вршења избора кандидата.⁹¹

Ближи поступак заснивања радног односа регулисан је Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код КЈС.⁹²

Одредбама Посебног колективног уговора прописано је да се радно место у здравственој установи попуњава спровођењем конкурса. Поступак спровођења покреће директор, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, у складу са кадровским планом здравствене установе, а спроводи се расписивањем јавног огласа.⁹³

Колективним уговором код Дома здравља Чока, прописано је да се радно место у установи, између осталог, попуњава спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, која је у складу са кадровским планом здравствене установе.⁹⁴

Како би утврдили да ли је Дом здравља поступке новог запошљавања спроводио у складу са прописима, извршили смо увид у изворну документацију субјекта ревизије⁹⁵: 1) сагласности Министарства здравља; 2) ⁹⁶Закључак Владе; 3) документација о спроведеним конкурсима Дома здравља за пријем у радни однос; 4) одлуке Дома здравља; и 5) уговоре о раду.

На основу извршене ревизије утврдили смо следеће:

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

⁹¹ Члан 164 став 4.

⁹² „Службени гласник РС“, бр. 159/20 и 116/23.

⁹³ Чл. 7 – 9.

⁹⁴ Чл. 7 – 9.

⁹⁵ РП_Поступци новог запошљавања.

⁹⁶ Влада Републике Србије је дана 31.08.2023. године, донела Закључак, 05 број:112-7921/2023 у којем се, поред осталог, наводи да је сагласна да здравствени радници, здравствени сарадници и друга лица, који су по основу уговора о раду или по другом основу радно ангажовани на одређено време, након ступања на снагу Наредбе о проглашењу епидемије заразне болести Covid-19 ("Службени гласник РС", број 37/20), а који су радили на пословима лечења оболелих од заразне болести или на пратећим помоћно-техничким пословима у вези са лечењем оболелих у ЗУ у јавној својини и привременим објектима за смештај и лечење оболелих (привременим болницама) и који су на наведеним пословима провели најмање једну годину и шест месеци, почев од дана проглашења епидемије, буду примљени и радни однос на неодређено време.



неодређено време у претходној години); 2) једно лице за које је имао сагласности Министарства здравља, у складу са одредбама Закона о буџетском систему; 3) 14 лица по основу Закључка Владе (Covid запошљавање);

- 4) За све описане пријеме у радни однос, Дом здравља је спровео јавни конкурс за пријем у радни однос, у складу са одредбама чл. 164 Закона о здравственој заштити и 7 – 9 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (јавни огласи, одлуке о избору кандидата, уговори о раду, споразум о преузимању и друго), о чему је приложена одговарајућа документација.

Табела бр. 10: Пријем у радни однос новозапослених лица

Година	2021	2022	2023
Број новозапослених	6	2	16

Дом здравља 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 КЈС, Закона о здравственој заштити и Посебног колективног уговора и општег акта.

Налаз 1.3. Дом здравља је обезбедио испуњеност прописаних услова за обављање послова радног места



Запослени у здравственој установи морају испуњавати услове, у смислу прописане врсте и степена стручне спреме, односно образовања, као и друге посебне услове за рад на одређеним радним местима. Запослени могу засновати радни однос, на неодређено и одређено време, само на радним местима и за обављање послова који су утврђени Правилником о систематизацији. Дом здравља је извршио усаглашавање акта о систематизацији са Каталогом радних места и обезбедио испуњеност прописаних услова, у смислу одговарајуће врсте и степена стручне спреме, односно образовања код запослених.

Одредбама Закона о раду⁹⁷ прописани су услови за заснивање радног односа, са лицем које испуњава услове за рад на одређеним пословима, утврђене законом, односно правилником о организацији и систематизацији послова.

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

⁹⁸Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописани су услови за заснивање радног односа, који може да заснује само лице, које поред законом прописаних услова, испуњава и друге услове за рад на одређеним пословима, и то: назив и опис послова, врста и степен захтеване стручне спреме, односно образовања, радно искуство и други посебни услови за рад на тим пословима. За рад на одређеним пословима, изузетно, могу да се утврде највише два узастопна степена стручне спреме, односно образовања, у складу са законом.

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

⁹⁷ Чл. 24 – 29.

⁹⁸ Члан 5.



Правилником о организацији и систематизацији послова, утврђени су: радна места у организационим деловима; назив послова и потребан број извршилаца; услови за обављање послова; опис послова који се обављају на радним местима; и други посебни услови за рад на систематизованим радним местима.⁹⁹

Свако радно место има утврђене захтеве које запослени треба да испуњава да би на њима могао да ради. Поред општих услова прописаних законом, утврђују се и посебни услови, у зависности од врсте послова радног места: 1) врста и степен стручне спреме одређеног занимања или смера; 2) радно искуство; 3) посебне радне и друге способности, као и друге посебне услове потребне за рад на одређеним пословима.

За свако радно место се утврђује само један степен стручне спреме одређеног занимања или смера, а изузетно, у оправданим случајевима утврђују се два узастопна степена стручне спреме. Сви здравствени радници морају поседовати лиценцу за самостално обављање послова здравствене заштите.

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

Како би утврдили да ли сви запослени у Дому здравља, у радном односу на неодређено и одређено време, испуњавају услове за обављање послова на радним местима, на којима су распоређени, извршили смо увид у изворну документацију субјекта ревизије: 1) електронска кадровска база – евиденција о свим запосленим радницима на дан 01.01 – 31.12. (2021 – 2023.); и 2) уговори о раду – садрже податке о образовању, стручној спреми и радном месту запосленог лица. У поступку ревизије на терену, извршен је увид у одређен број персоналних досијеа запослених радника.

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

Дом здравља је, у ревидираном узорку, поштовао одредбе прописа о испуњености услова за обављање послова радног места, као и одредбе интерног акта о систематизацији, у погледу утврђених захтева које радник треба да испуњава да би на њима могао да ради.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

- На основу спроведене ревизије, у вези са испуњеношћу услова за обављање послова радног места и стручне спреме запослених, утврђено је да је Дом здравља усагласио одредбе општег акта са Каталогом радних места и обезбедио његову свеобухватну примену.

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



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

Одредбама Закона о раду прописано је да се радни однос заснива уговором о раду, који се закључује на неодређено или одређено време између запосленог и послодавца. Уговор о раду закључује се пре ступања запосленог на рад, у писаном облику и прописана је његова садржина. Један примерак уговора о раду се предаје запосленом, а два задржава послодавац. Права и обавезе који нису утврђени уговором о раду уређују се одговарајућим одредбама закона и општег акта.¹⁰⁰

⁹⁹ Чл. 1 и 11-22.

¹⁰⁰ Чл. 30 – 33.



Одредбама Посебног колективног уговора прописано је да је послодавац дужан пре закључивања уговора о раду обавестити кандидата о пословима који се обављају на одређеном радном месту, условима рада, правима и обавезама из радног односа и правилима у вези са испуњавањем уговорних и других обавеза из радног односа.¹⁰¹

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

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

У оквиру ревидираног узорка, за обухваћен период ревизије 01.01.2021 – 31.12.2023. године, сагледани су уговори о раду запослених и обрачунске листе плата. Утврђено је да су, у ревидираном узорку, уговори о раду са запосленима садржавали прописане елементе.

На основу извршене анализе утврдили смо следеће:

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

Налаз 1.5. Дом здравља је обезбедио вођење уредних и ажурних евиденција редовног и прековременог рада



Законом о раду прописана је обавеза вођења месечне евиденције зарада и накнада зарада. Посебним колективним уговором прописана је обавеза послодавца да води персонални досије за сваког запосленог, као и дневне евиденције прековременог рада и слободних сати. Дом здравља је уредно и ажурно водио све евиденције на основу којих је вршио обрачун и исплату плата, додатака и накнада запосленима, у складу са прописима.

¹⁰²Одредбама Закона о раду прописана је обавеза послодавца да води месечну евиденцију о заради и накнади зараде, која садржи податке о заради, заради по одбитку пореза и доприноса из зараде и одбицима од зараде, за сваког запосленог и потписује је овлашћено лице, као и да води дневну евиденцију о прековременом раду запослених.

Уредбом о буџетском рачуноводству прописана је рачуноводствена исправа, као доказ о насталој пословној промени, из које се недвосмислено може сазнати основ, врста и садржај пословне промене.¹⁰³

¹⁰⁴Одредбама Посебног колективног уговора прописана је обавеза послодавца да за свако лице са којим је засновао радни однос води персонални досије. У персоналном досијеу се чувају сви подаци који су важни за радноправни статус запосленог код послодавца (уговор о раду, решења и друга акта за остваривање права, обавеза и одговорности запосленог). Недељни распоред рада, почетак и завршетак радног времена у здравственој установи утврђује оснивач, а распоред радног времена запосленог утврђује послодавац за период од четири недеље (месец дана). Послодавац је дужан да води дневну евиденцију о прековременом раду

¹⁰¹ Чл. 10 – 11.

¹⁰² Чл. 55 и 122.

¹⁰³ Члан 16.

¹⁰⁴ Чл. 16, 35, 42 и 45.



Извештај – Дом здравља Чока

запослених и евиденцију слободних сати. На писмени захтев запосленог прековремени рад може се тромесечно прерачунати у слободне сате, уместо права на додатак на плату. Такође, послодавац је дужан да води евиденцију ноћног рада и заједно са евиденцијом о прековременом раду, извештај доставља репрезентативном синдикату у установи.

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

У поступку ревизије, у оквиру ревидираног узорка, извршили смо увид у изворну документацију субјекта ревизије: 1) електронска кадровска база – евиденција о свим запосленим радницима на дан 01.01 – 31.12. (2021 – 2023); 2) евиденције присутности на раду по месецима; 3) извештаје о раду по месецима – садрже број радних сати запослених у оквиру организационе јединице (редован рад, ноћни рад, прековремени рад, дежурства недељом и празником, накнаду за државни празник, годишњи одмор, боловање, слободне сате); 4) појединачне одлуке и решења; 5) у току поступка ревизије извршен је увид у одређен број персоналних досијеа – садрже документацију о радноправном статусу запосленог код послодавца.

Све евиденције на основу којих се врши обрачун плата и накнада потписане су од стране лица које је евиденцију попунило и одговорног лица.

1) На основу анализе утврдили смо да *електронска кадровска база* садржи: 1) име и презиме запосленог; 2) стручну спрему и назив занимања; 3) основни и додатни коефицијент; 4) назив радног места и организационе јединице; 5) датум заснивања радног односа и године стажа у установи; 6) врсту радног односа и 7) битне напомене. Наведени подаци, из кадровске евиденције, садржани су у уговорима о раду са запосленима;

2) Листа *евиденције присутности на раду*, за сваки месец, треба да садржи евиденцију сати обављеног редовног рада, дежурстава, прековременог рада, као и одсутности са посла (годишњи одмор, боловања, плаћено одсуство) и представља основ за обрачун плата, додатака и накнада запосленима. Увидом у достављене листе присутности, утврђено је да је Дом здравља водио евиденције присуства/одсуства са посла, које потврђују стварно време проведено на раду, према утврђеном распореду радног времена (укључује редован рад и дежурства). Упоредном анализом евиденција и обрачунских листа плата, утврђено је да је обрачун плата, додатака и накнада усаглашен са евидентираним радним сатима;

3) На основу анализе утврдили смо да *извештаји о раду* за сваки месец садрже број сати које је запослени радио ноћу, недељом и празником, као и сате прековременог рада, на основу којих је вршен обрачун плата, додатака и накнада. Укупно је извршено 7.502 сата прековременог рада, за које је обрачунато и исплаћено 4.043 хиљада динара.

На основу извршене анализе утврдили смо следеће:

- Дом здравља уредно и ажурно води евиденције на основу којих је вршио обрачун и исплату плата, додатака и накнада – електронска кадровска база, евиденције присутности на раду и месечни извештаји о раду, што је потврђено кроз обрачун плата.



Налаз 1.6: Дом здравља није усагласио одредбе акта о процени ризика са прописима, у делу увођења скраћеног радног времена и за једног запосленог обрачун и исплата плата и додатака вршена је применом неодговарајуће основице



Законом о платама у државним органима и јавним службама прописан је начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у здравственој установи, која се финансира из доприноса за обавезно социјално осигурање. Обрачун и исплата расхода за запослене у случају једног запосленог вршени су применом неодговарајуће основице, појединачна акта није у свим случајевима доносио надлежан орган и одредбе акта о процени ризика нису усаглашене са прописима, у делу увођења скраћеног радног времена. Неустављање ефикасних интерних контрола за последицу је имало неусклађеност са прописима.

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

1) *Законом о платама у државним органима и јавним службама* прописан је начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у јавним службама, које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање. Основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата утврђена законом.¹⁰⁵

Табела бр. 11: Елементи за утврђивање плате

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

На обрачун и исплату плате запослених у здравственој установи у државној својини, чије се плате у целини или делимично обезбеђују из средстава буџета или из сопствених прихода здравствене установе, примењују се одредбе закона којима се уређују плате које се исплаћују из средстава доприноса за социјално осигурање.¹⁰⁶

2) *Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама* прописани су коефицијенти који се примењују за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање (основни коефицијенти и увећања основног коефицијента).¹⁰⁷

3) *Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као*

¹⁰⁵ Чл. 2 – 6.

¹⁰⁶ Члан 6а.

¹⁰⁷ Чл. 2 став 1 тачка 13 и 3 став 1 тачка 11.



Извештај – Дом здравља Чока

и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама прописују се корективни коефицијент, највише процентуално увећање основне плате, критеријуми и мерила за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начин обрачуна плате запослених у здравственим установама.¹⁰⁸

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

4) Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада; међусобни односи учесника уговора; плата, накнада плате и друга питања запослених¹⁰⁹; као и друга питања од значаја за запослене и послодавца.

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

Дом здравља Чока је у периоду обухваћеном ревизијом 01.01.2021 – 31.12.2023. године извршио исплату расхода за запослене у следећим износима и за следеће намене:¹¹⁰

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

Кonto	Опис	Расходи за запослене			
		Укупно	На терет буџета Општине	На терет буџета ООСО	Из осталих извора
1	2	3 (4+5+6)	4	5	6
2021. година					
410000	Расходи за запослене	90.289	2.316	87.714	259
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	71.127	1.281	69.666	180
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	11.845	214	11.594	37
414000	Социјална давања запосленима	838	163	633	42
415000	Накнада трошкова за запослене	4.828	658	4.170	0
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.651	0	1.651	0
2022. година					
410000	Расходи за запослене	97.117	2.899	93.942	276
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	77.227	1.430	75.657	140
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	12.472	231	12.218	23
414000	Социјална давања запосленима	1.612	0	1.499	113
415000	Накнада трошкова за запослене	5.374	1.238	4.136	0
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	432	0	432	0
2023. година					
410000	Расходи за запослене	91.236	3.057	87.934	245
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	71.521	1.374	69.991	156
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	10.827	206	10.597	24
414000	Социјална давања запосленима	816	0	751	65
15000	Накнада трошкова за запослене	6.960	1.477	5.483	0
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.112	0	1.112	0

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

¹¹¹Уредбом о буџетском рачуноводству прописано је да корисници јавних средстава општим актом дефинишу: организацију рачуноводственог система; интерне рачуноводствене контролне поступке; лица одговорна за законитост, исправност и састављање исправа о пословној промени; кретање рачуноводствених исправа и рокове за њихово достављање, а ове

¹⁰⁸ Чл. 1, 3 – 5.

¹⁰⁹ Чл. 91 – 109.

¹¹⁰ Завршни рачун Дома здравља Чока за период: 01.01 – 31.12.2021; 01.01. – 31.12.2022; 01.01. - 31.12.2023.г.

¹¹¹ Члан 16.



се функције не могу поклапати. Лица одговорна за састављање и контролу рачуноводствених исправа својим потписом гарантују да је истинита и да верно приказује пословну промену.

Правилником о организацији буџетског рачуноводства и рачуноводственим политикама (у даљем тексту: Правилник о буџетском рачуноводству) уређени су буџетско рачуноводство и рачуноводствене политике, интерне контроле, одговорна лица, извештавање и друга питања.¹¹²

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

У оквиру популације расхода за запослене, у периоду 01.01.2021 – 31.12.2023. године, извршили смо анализу података из електронске кадровске базе запослених, у циљу одређења адекватног и довољног узорка ревизије. Извршили смо проверу прописаних коефицијената (основни и додатни) и основица, након чега је за сваку годину одређен узорак, који је обухватио одређен број запослених радника, са исплатама плата у два различита месеца.

У оквиру одабраног узорка од субјекта ревизије тражена је следећа документација: 1) уговори и анекси уговора о раду; 2) обрачун плата за два различита месеца; 3) евиденције присутности по месецима; 4) извештаји о раду за сате редовног и прековременог рада запослених; 5) одлуке и решења о прековременом раду; 6) решења о годишњем одмору; 7) и друга документација на основу које је вршен обрачун плата. Узорак ревизије обухватио је 50 запослених радника и исплате плата у шест различитих месеци (по два месеца у свакој години).

Поступајући у складу са претходно наведеним одредбама законских, подзаконских и општих аката, Дом здравља је са запосленима закључио уговоре о раду и анексе уговора о раду, којима су уговорена права и обавезе послодавца и запослених. Радници су распоређени на радна места на основу одговарајућег образовања, односно стручне спреме и радног искуства потребног за обављање послова радног места. Основ за обрачун плата, додатака и накнада биле су радне листе са евиденцијом месечног фонда сати (редован рад, ноћни рад, дежурство недељом и празником, годишњи одмор, боловање и др.), као и сати прековременог рада. На основу података из месечних евиденција о сатима рада, запосленима се обрачунава плата за редован рад, додаци на плату, прековремен рад, годишњи одмор и друге накнаде. Евиденције присуства/одсуства са посла доказ су стварног временаведеног на раду. Обрачун плате за прековремени рад вршен је на основу месечних извештаја о броју сати прековременог рада запослених и појединачних решења.

На основу Закључка Владе Републике Србије¹¹³, запосленима ангажованим на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести Covid, исплаћене су новчане награде (стимулације). Основ за исплату стимулације била је Одлука¹¹⁴ директора којом се одобрава исплата новчане помоћи (стимулација) запосленима који су свакодневно ангажовани на спровођењу мера и активности у спречавању ширења епидемије Covid. Одлуком је утврђено 10% - 30% стимулације, који се додељује на основу критеријума, врсте и обима посла запослених, у зависности од ефективно проведених сати рада на тим пословима. Стимулација је исплаћена на основну плату запосленог, за сате редовног рада у текућем месецу, а обрачуну је претходило доношење збирног решења за сваки месец, које садржи списак запослених и износ стимулације, као и појединачних одлука са додељеним процентом стимулације. Решења која је доносио директор, односила су се на запослене и директора установе, док је одлуке за директора донео Управни одбор.

Новчане награде су исплаћене из средстава РФЗО. Дом здравља није вршио исплате других награда и стимулација из сопствених средстава, у посматраном периоду.

¹¹² Број: 2017-3/2015 од 15. октобра 2015. године.

¹¹³05 Број: 401-1978/2021 од 04. марта 2021. године.

¹¹⁴ Бр. 290-3/2021 од 01. априла 2021. године и 70-1/2022 од 28. јануара 2022. године.



Извештај – Дом здравља Чока

Поред општих података о послодавцу и запосленом, обрачунска листа плата садржи податке о припадајућој основици и коефицијенту, проценту минулог рада, коефицијент по основу радног учинка, месец за који је извршен обрачун плате и износ аконтације, као и друге елементе.

Анализирајући податке из евиденција редовног рада и обрачуна плата, утврдили смо да су евидентирани сати и обрачунати сати усаглашени. За прековремени рад и дежурства директор је доносио појединачна решења о прековременом раду, за сваког запосленог. За прековремени рад и дежурства директора установе, појединачна акта доносио је ¹¹⁵Управни одбор, осим у неколико случајева у којима је директор донео решења о прековременом раду и дежурству, што није у његовој надлежности.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

- Утврђено је да појединачна акта за директора установе (решења о прековременом раду и дежурству), нису у свим случајевима донета од стране Управног одбора, што није у складу са одредбама члана 192 Закона о раду.

У наставку ће бити приказани подаци о извршеним сатима прековременог рада:

Табела бр. 12: Прековремени рад у периоду 2021 – 2023. године

месец	износ 2021	сати 2021	износ 2022	сати 2022	износ 2023	сати 2023
јануар	188.390,84	357	107.015,32	189	125.353,43	219
фебруар	145.729,20	270	141.607,77	238	122.353,19	195
март	123.237,83	279	93.101,80	176	73.188,85	156
април	116.047,28	244	109.498,14	197	78.617,62	128
мај	211.218,96	396	115.561,28	232	121.593,99	236
јун	130.693,66	253	85.410,88	156	132.294,82	247
јул	36.921,37	85	119.245,30	229	153.127,62	276
август	63.085,10	160	102.458,96	198	124.474,34	238
септембар	79.641,81	163	94.238,83	159	116.065,38	191
октобар	93.157,13	167	125.831,74	249	117.540,65	181
новембар	74.527,11	152	91.189,03	161	117.898,57	183
децембар	85.131,26	171	76.867,90	145	150.950,57	226
Укупно:	1.347.782	2.697	1.262.026	2.329	1.433.459	2.476
ПРОСЕЧНО		225		194		205

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

¹¹⁶У случају једног запосленог, у периоду 01.01.2021 – 30.09.2022. године обрачун плате је вршен на основу прописане, али неодговарајуће основице. Запосленом је уговором о раду утврђена одговарајућа основица за доктора медицине, али је приликом обрачуна плате, услед неправилно задатих параметара у програму за обрачун плата примењена основица за остале запослене (немедицинско особље). У овом случају обрачун плате извршен је применом мање основице од оне која је утврђена уговором о раду.

Анализирајући податке, у ревидираном узорку, на основу којих је вршен обрачун плате утврдили смо да: запослени имају прописане и одговарајуће коефицијенте; примењене су прописане и одговарајуће основице; проценат минулог рада у складу је са годинама рада код послодавца; додаци на плату су обрачунати у складу са прописаним процентима и на основу извршених сати рада; накнаде су обрачунате у складу са прописима на основу припадајућег просека; порези и доприноси су обрачунати по прописаним стопама.

¹¹⁵ Одлука, број: 1089-5/2022 од 30. децембра 2022. године.

¹¹⁶ Узорак за запосленог обухватио је два месеца у 2021. години и један месец у 2022. години, али је у картону примања обухваћен целокупан период.



Извештај – Дом здравља Чока

На основу извршене ревизије утврдили смо следећи налаз:

- На основу адекватних и довољних доказа за оцену предметне области ревизије утврдили смо да је Дом здравља Чока у периоду 01.01.2021 – 31.12.2023. године вршио обрачун и исплату плата, додатка и накнада запосленима у складу са прописима који уређују ову област. У случају једног запосленог обрачун је вршен применом прописане, али неодговарајуће основице. Иако је уговором о раду утврђена одговарајућа основица за доктора медицине, услед неправилно задатих параметара у програму, примењена је основица за остале запослене (немедицинско особље). У овом случају обрачун плате запосленом извршен је применом мање основице од утврђене уговором о раду и извршени су расходи за плате у мањем износу за 159 хиљада динара, у периоду 01.01.2021 – 30.09.2022. године.

За наведену неправилност није дата препорука, јер је Дом здравља од октобра 2022. године примењивао прописане основице за све запослене.



- Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Чока да обезбеде да се о правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује на основу утврђених овлашћења, што је у складу са чланом 192 Закона о раду;

Накнада трошкова и друга примања запослених

Одредбама ¹¹⁷Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: Посебан колективни уговор) прописано је да запослени има право на:

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

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

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

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

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

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

Увођење скраћеног радног времена

Одредбама чл. 52 Закона о раду и 37 – 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе је прописано да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано

¹¹⁷ Чл. 102 – 109.



штетно дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог. Скраћено радно време утврђује се на основу извршене процене ризика и стручне анализе, а највише 10 часова недељно. Запослени који ради скраћено радно време има сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом. Послодавац актом о процени ризика утврђује радна места с повећаним ризиком. Дужина радног времена за групе послова, који се обављају на радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком, утврђује се на основу смерница прописаних одредбама члана 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

У поступку ревизије извршен је увид у Процену ризика за радна места у радној околини¹¹⁸ (у даљем тексту: Акт о процени ризика), Одлуку о распореду, почетку и завршетку радног времена у Дому здравља Чока¹¹⁹, електронску кадровску базу запослених, евиденције присутности на раду и уговоре о раду.

Дом здравља донео је Акт о процени ризика, којим су идентификоване опасности и штетности на радном месту у радној околини, извршена процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запослених у тим условима, и предложен план мера за отклањање, смањивање и спречавање ризика од опасности и штетности на радном месту и радној околини. Извршена је процена ризика за сва радна места у установи и утврђено да су радна места са прихватљивим ризиком, осим за радно место лаборанта, за које је утврђен повишен степен ризика, али није као заштитна мера предвиђено скраћено радно време.

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

1) виша медицинска сестра/техничар у поливалентној патронажи, доктор стоматологије, лабораторијски техничар, стоматолошка сестра и виши лабораторијски техничар, у складу са смерницама датим у Посебном колективном уговору¹²⁰ и Колективном уговору¹²¹, за радна места која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са прихватљивим ризиком, односно нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

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

На основу спроведене ревизије утврђен је следећи налаз:

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



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

¹¹⁸ Од 01. септембра 2021. године.

¹¹⁹ Број: 136/2020 од 20. фебруар 2020. године.

¹²⁰ Члан 38 став 3.

¹²¹ Члан 38 став 3.

**Налаз 1.7. Дом здравља није вршио увећања плата из сопствених прихода**

Законом о платама у државним органима и јавним службама, прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи, могу увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је да се увећање плате из сопствених прихода врши сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода. У периоду обухваћеном ревизијом, Дом здравља није вршио увећања плата из сопствених прихода.

Законом о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини која, поред средстава за рад из јавних прихода, остварује и сопствене приходе, може увећати основну плату запослених, у складу са прописима којима се уређују плате запослених у јавним службама. Здравствена установа у јавној својини може да врши плаћање искључиво до висине расхода који су утврђени финансијским планом здравствене установе, а који одговарају апропријацији из финансијског плана за ту намену у одговарајућој буџетској години.¹²²

¹²³Закон о платама у државним органима и јавним службама прописује да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи, могу увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Изузетно, за запослене у здравственим установама, који остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Елементи за обрачун и исплату плата утврђују се општим актом послодавца.

¹²⁴Посебним колективним уговором прописано је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи, могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода. Послодавац је обавезан да општим актом утврди елементе за обрачун и исплату плата и да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање овог права и о томе обавести репрезентативни синдикат.

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

Дом здравља је донео ¹²⁵Правилник о критеријумима и поступку за увећање плате запосленима у Дому здравља Чока, којим се детаљније регулишу критеријуми и поступак остваривања увећања плате – стимулација до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом.

Дом здравља је у периоду обухваћеном ревизијом остваривао сопствене приходе у следећем обиму и извршио расходе за следеће намене:

Табела бр. 13: Остварени сопствени приходи и издавања за категорију 41

Завршни рачун	2021	2022	2023
700000 – остали извори	1.369	1.261	615
410000 – расходи за запослене	259	276	245
411000	180	140	156
412000	37	23	24
414000	42	113	65

¹²² Члан 144.¹²³ Члан 12.¹²⁴ Члан 94.¹²⁵ 197/19 од 04. јула 2019. године.



У поступку ревизије, извршили смо увид у изворну документацију субјекта ревизије: 1) Завршне рачуне за период 01.01 – 31.12. (2021, 2022 и 2023. године); 2) обрачунске листе плата; 3) документацију која је била основ за обрачун плата; 4) изјашњење субјекта ревизије.

Дом здравља је остварио сопствене приходе из следећих делатности: 1) за услуге које нису обухваћене уговором са РФЗО (услуге здравствене заштите и стоматолошке услуге); и 2) специјалистичке услуге.

На основу увида у наведену документацију и изјашњење субјекта ревизије, утврдили смо да Дом здравља није исплаћивао плате и увећања плата из сопствених средстава, у посматраном периоду. Расходи из осталих извора, који су извршени за категорију 41 – расходи за запослене, односе се на исплаћене услуге мртвозорства. Друге намене које су плаћене из сопствених прихода односе се на: остале материјалне трошкове који нису признати из средстава које преноси РФЗО, исплате чланарина комори здравствених установа, котизације за службени пут, синдикални додатак.



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

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

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

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

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

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

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

Одредбама Закона о буџетском систему прописано је да број запослених на одређено време и лица ангажованих ван радног односа не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно уз прибављене сагласности. Услед сталне флукуације и недостатка расположивог медицинског и немедицинског кадра, Дом здравља је део услуга здравствене заштите обезбедио кроз рад на одређено време и поступке ангажовања ван радног односа. У периоду 2021 – 2023. године број лица на одређено време и ангажованих ван радног односа био је већи од прописаног броја. Иако поступање на овакав начин није у складу са прописима, постојала је објективна потреба за одређеним пословима, које Дом здравља није могао обезбедити пријемом лица у радни однос. Наведена ангажовања на одређено време и ван радног односа су била у функцији обезбеђивања минимално потребног кадра за континуирано пружање здравствених услуга становништву и несметаног обављања редовне делатности.

¹²⁶Одредбама Закона о буџетском систему прописано је, почев од 1. јануара 2021. године, да укупан број запослених на одређено време, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност Комисије Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства. Изузетно, корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време, може да има највише до седам лица запослених на одређено време, односно ангажованих лица.

¹²⁷Кадровски план садржи податке о укупном броју и структури запослених у здравственој установи, укључујући и број запослених за чије се плате средства стичу на други начин у складу са законом, податке о броју запослених који раде на одређено радно време, као и друге податке о кадровској обезбеђености здравствене установе.

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

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

Табела бр. 14: Кадровски план Дома здравља Чока

	2021	2022	2023
Кадровски план	56 – укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	56 – укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	56 – укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања
	62 – укупан број запослених на неодређено и одређено време утврђен КП	62 – укупан број запослених на неодређено и одређено време утврђен КП	62 – укупан број запослених на неодређено и одређено време утврђен КП
Максималан број запослених на одређено време и АВР	≤7	≤7	≤7
Изнад КП	изузетно, уз сагласност Комисије Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства		

¹²⁶ Члан 27к.¹²⁷ Закон о здравственој заштити, чл. 161 – 164.



Извештај – Дом здравља Чока

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

У току поступка ревизије извршили смо анализу броја запослених на одређено време и лица ангажованих ван радног односа у Дому здравља, по месецима, у периоду 01.01.2021 – 31.12.2023. године и упоредили податаке које је доставио Дом здравља са изворном документацијом за запослене на одређено време и ангажоване ван радног односа: повећан обим посла, уговоре о допунском раду, уговоре о делу и уговоре о привременим и повременим пословима, у истом периоду.

Табела бр. 15: Број ангажованих лица по месецима у периоду 2021 – 2023. године

година	Основ ангажовања	јануар – децембар											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2021	повећан обим посла	5	6	7	7	7	6	9	8	8	9	5	5
	уговори о делу	3	3	5	4	4	4	5	4	5	4	4	4
	привремени и повремени послови	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	уговори о допунском раду	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2022	повећан обим посла	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	уговори о делу	3	2	2	4	4	5	5	4	4	3	4	5
	привремени и повремени послови	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0
	уговори о допунском раду	4	4	3	4	5	5	5	5	5	5	5	5
2023	повећан обим посла	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	уговори о делу	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3
	привремени и повремени послови	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	уговори о допунском раду	5	5	5	4	4	5	6	6	6	6	6	6

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

- 1) број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима и уговору о допунском раду, у периоду 01.01 – 31.12.2021. године, био је већи од броја прописаног одредбом члана 27к став 6 Закона о буџетском систему;
- 2) број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима и уговору о допунском раду, у периоду 01.01 – 31.12.2022. године, био је већи од броја прописаног одредбом члана 27к став 6 Закона о буџетском систему;
- 3) број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима и уговору о допунском раду, у периоду 01.01 – 31.12.2023. године, био је већи од броја прописаног одредбом члана 27к став 6 Закона о буџетском систему.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

- Дом здравља Чока имао је већи број запослених на одређено време због повећаног обима посла и лица ангажованих ван радног односа, у периоду 2021 – 2023. године, у односу на прописан број, што није у складу са одредбама члана 27к Закона о буџетском систему. Иако наведено поступање није у складу са прописима, било је у функцији обезбеђивања минимално потребног кадра за континуирано пружање здравствених услуга становништву и несметано обављање редовне делатности.



Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Чока да број лица на одређено време и ангажованих ван радног односа ускладе са одредбама члана 27к Закона о буџетском систему.

**Налаз 2.2: Дом здравља није обезбедио основ за ангажовање у складу са прописима, за све уговоре ван радног односа**

Одредбама Закона о раду прописан је рад ван радног односа. Дом здравља Чока је у периоду 2021 – 2023. године, по основу уговора о привременим и повременим пословима, ангажовао 19 лица за послове медицинске сестре, возача санитетског возила, магационера залиха, финансијско – рачуноводствених послова и одржавања хигијене, дуже од 120 дана у једној календарској години. Услед немогућности пријема у стални радни однос немедицинског кадра и постојања објективне потребе за одређеним пословима, Дом здравља је обезбедио потребан кадар за континуирано пружање здравствених услуга становништву општине Чока, уз трошкове који нису били већи од упоредивих, на терет финансијских средства Општине Чока. Иако наведени послови по својој природи нису били специфични ни сезонски били су у функцији обезбеђивања несметаног обављања редовне делатности.

¹²⁸Одредбама Закона о раду прописан је рад ван радног односа: привремено и повремени послови, уговор о делу, допунски рад и уговор о стручном оспособљавању и усавршавању.

Табела бр. 16: Облици ангажовања ван радног односа

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

¹²⁹Одредбама Закона о здравственој заштити прописани су услови за обављање допунског рада.

У току поступка ревизије извршили смо анализу поступака ангажовања ван радног односа у Дому здравља, по месецима у периоду 01.01.2021 – 31.12.2023. године и упоредили податаке које је доставио Дом здравља са изворном документацијом за поступке ангажовања ван радног односа: уговоре о допунском раду, уговоре о делу и уговоре о привременим и повременим пословима, у истом периоду.

На основу увида у изворну документацију и достављена изјашњења субјекта ревизије, утврдили смо следеће:

- 1) *Уговори о привременим и повременим пословима* – закључени су у току 2021, 2022 и 2023. године, за обављање послова медицинске сестре, возача санитетског возила, одржавања хигијене, финансијско – рачуноводствених послова и администратора магацина залиха. У складу са уговором о привременим и повременим пословима, лица су ангажована 8 часова дневно у оквиру утврђеног распореда радног времена, а извршиоци посла имали су право на уговорену накнаду. Уговором је дефинисан опис послова и период ангажовања лица. Вођене су евиденције присутности и представљале су доказ времена/периода ангажовања и биле основ за обрачун

¹²⁸ Чл. 197 – 202.

¹²⁹ Члан 60.



накнаде. На основу образложења одговорних лица субјекта ревизије, у претходном периоду биле су честе флукуације кадрова – раскиди уговора о раду, смањен број лекара због одласка на специјализације, као и другог медицинског и немедицинског особља, због чега је Дом здравља имао потребу за додатним радним ангажовањем на одређено време и ван радног односа, у циљу обезбеђивања минимално потребног кадра за несметано обављања редовне делатности. Постојање објективне потребе за одређеним кадровима, које Дом здравља није могао обезбедити пријемом лица у радни однос или другим облицима радног ангажовања, узроковало је да, код одређеног броја уговора, период ангажовања буде дужи од 120 дана у једној календарској години.

- 2) *Уговори о допунском раду* – закључени су у току 2021, 2022 и 2023. године, за обављање послова специјалистичких прегледа, послова медицинског техничара, послова лица одговорног за противпожарну заштиту и обуке из прве помоћи. Са ангажованим лицима закључени су уговори о допунском раду, којима су дефинисани описи послова, проценти ангажовања, период ангажовања, висина уговорене накнаде, начин вођења евиденције и друго. Лица ангажована по основу уговора о допунском раду имала су сагласности послодаваца. У току месеца је вођена евиденција о радним сатима, а потврде о обављању специјалистичко – консултативних прегледа потписао је начелник одељења и представљале су основ за обрачун накнада. *Дом здравља је у 2021, 2022 и 2023. години ангажовао лица у допунском раду у складу са одредбама члана 60 Закона о здравственој заштити и одредбама члана 202 Закона о раду.*
- 3) *Уговори о делу* – закључени су у току 2021, 2022. и 2023. године, за обављање послова администратора здравственог информационог система, израде ауторског дела, специјалистичких послова, послова службеника за јавне набавке, одржавање објеката и зидарско – молерских радова. Са ангажованим лицима закључени су уговори о делу, којима су дефинисани описи послова, период ангажовања и висина уговорене накнаде. Уговорима о делу није утврђено на који начин ће наручилац посла пратити извршење и утврдити количину и квалитет уговореног/обављеног посла. Само код појединих уговора о делу постојали су извештаји о раду, односно листе присутности, док је код већег броја уговора обрачун накнаде вршен само на основу уговора, без достављених извештаја о раду, односно извршеном послу. Дом здравља је закључио уговор о делу, за послове администрације софтвера здравствено информационог система и ангажовао једно лице, иако је имао систематизовано радно место – администратор информационих система и технологија на којем је било запослено једно лице. Субјект ревизије доставио је образложење у којем се наводи да послови, по основу уговора о делу, нису систематизовани и не спадају у делокруг рада запосленог информатичара, јер се односе на израду и право на коришћење лабораторијског информационог система, као и месечно одржавање и праћење система, контролисање електронских фактура за здравствене услуге, лекове и санитетски материјал, праћење и исправљање неправилности. Иако послови администрације информационих система спадају у делокруг рада послодавца, потреба за набавком посебног лабораторијског информационог система, обезбеђена је кроз уговор о ангажовању.

У поступку ревизије утврдили смо следећи налаз:

- Дом здравља је ангажовао деветнаест лица по основу уговора о привременим и повременим пословима (2021 – 4 лица, 2022 – 9 лица и 2023 – 6 лица) на пословима медицинске сестре, возача санитетског возила, магационера залиха, финансијско – рачуноводствених послова и одржавања хигијене, дуже од 120 дана у једној календарској години, *што није у складу са одредбама члана 197 Закона о раду.*



Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Чока да обезбеде основ за ангажовање лица ван радног односа у складу са прописима.



Дом здравља је услед недостатка медицинског и немедицинског кадра, кроз поступке ангажовања ван радног односа и пријеме у радни однос на одређено време, обезбедио несметано пружања услуга здравствене заштите. Уговори о привременим и повременим пословима се односе на послове медицинке сестре, возача санитетског возила и одржавања хигијене, односно кадар за којим је постојала оправдана и објективна потреба, а који се није могао обезбедити пријемом лица у радни однос или другим облицима радног ангажовања. Иако је период ангажовања ових лица био дужи од прописаног, исто је било у циљу обезбеђења несметаности и континуитета у обављању делатности.

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



Законом о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини може вршити плаћање искључиво до висине расхода који су утврђени финансијским планом здравствене установе, у одговарајућој буџетској години. Дом здравља планирао је расходе за уговоре ван радног односа потребне за њихову реализацију, у оквиру одговарајуће апропријације у финансијском плану. У периоду 2021 – 2023. године планиран је број лица, основ и период ангажовања, послови за које се закључују уговори о ангажовању ван радног односа, висина накнаде и извор финансирања. Одредбама појединачних уговора о ангажовању ван радног односа утврђена су права, обавезе и одговорности из уговорног односа.

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

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

Систем финансијског управљања и контроле представља политике, процедуре и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима, обезбеђује да ће се циљеви остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин, кроз пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима.¹³⁰

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

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

Дом здравља је доставио изјашњење у којем се наводи да се планирање броја лица и основа ангажовања заснива на стању медицинског и немедицинског кадра у текућој години и

¹³⁰ Члан 3.



Извештај – Дом здравља Чока

утврђивању потреба за наредну годину. Директор установе у сарадњи са представницима општине процењује обим потребних средстава за наредну буџетску годину, јер се расходи за ову намену финансирају из средстава општине, која претходно морају бити одобрена и добијена сагласност на финансијски план. Директор установе истакао је проблем недостатка здравственог кадра (доктори и медицинске сестре), као и немедицинских радника, због честих флукуација (раскид уговора о раду, специјализације). Такође, установа нема хитну медицинску службу, па се организује здравствена заштита 24 часа, палијативна и кућна нега, шест амбуланти у насељеним местима немају докторе, него се ангажују медицинске сестре. Једини начин да се обезбеди несметано обављање делатности и одржи потребан ниво пружених здравствених услуга, јесте ангажовањем специјалиста у допунском раду, односно кроз уговоре о привременим и повременим пословима, за послове медицинске сестре, возача, одржавања хигијене. Друге потребе, које су ван делатности послодавца, спроводе се закључивањем уговора о делу са лицима која могу да их реализују.

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

Висина накнаде за ангажована лица у допунском раду одређује се на основу анализе цена услуга у другим здравственим установама које уговарају допунски рад, али је и директор вршио процену на основу обима рада (број пацијената, број излазака) и средстава одобрених финансијским планом. Висина накнаде за ангажована лица по основу уговора о привременим и повременим пословима одређена је приближно износу плате, коју би лице имало да је у радном односу (медицинске сестре, возачи, финансијски послови, одржавање хигијене). Висина накнаде за уговоре о делу одређује директор установе, у односу на врсту и обим уговореног посла, као и опредељених средстава од стране општине.

Табела бр. 17: Планирање ангажовања ван радног односа у периоду 2021 – 2023. године

рб	Расходи за ангажована лица (4235)	2021. година	2022. година	2023. година
1	Планирани расходи за ангажована лица	7.775	10.300	13.500
2	¹³¹ Извршени расходи за ангажована лица	5.805	8.073	13.057
3	- из средстава општине	5.742	8.029	13.057
4	- из других извора	63	44	-
5	Уговор о допунском раду	467	834	5.059
6	Уговор о делу	1.712	1.649	1.815
7	Привремени и повремени послови	3.626	5.590	6.183
8	Број ангажованих лица	≤14	≤19	≤29
9	% извршења (1/2)	75%	78,4%	96,7%

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

¹³¹ Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2021. године; Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2022. године; и Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2023. године.



Налаз 2.4. Дом здравља није обезбедио ажурне евиденције о ангажовању ван радног односа за поједине уговоре о делу



Рачуноводствена исправа представља писани или електронски документ о насталој пословној промени и недвосмислено приказује основ, врсту и садржај пословне промене. Одредбама појединачних уговора о ангажовању ван радног односа утврђен је обим ангажовања у току недеље, односно месеца и начин вођења евиденција о присуству. Дом здравља је обезбедио вођење месечних извештаја о извршеним сатима рада, односно обављених специјалистичких прегледа, који су потписани и оверени од стране налогодавца. За поједине уговоре о делу није утврђен начин вођења евиденција и праћења реализације, што може утицати на непотпуно и неефикасно извршење уговореног посла, као и обрачун уговорених накнада, по тим уговорима.

Рачуноводствена исправа представља писани или електронски документ о насталој пословној промени и обухвата све податке потребне за књижење у пословним књигама. Из рачуноводствене исправе недвосмислено се може сазнати основ, врста и садржај пословне промене.

Уговорима о допунском раду, који су закључени са ангажованим лицима, прописана је одредба да ће евиденцију о радним сатима водити начелник службе или извршилац посла и на крају месеца достављати налогодавцу.

Уговорима о привременим и повременим пословима, прописано је да ће се послови из уговора обављати са пуним радним временом од 40 часова недељно, а начелник службе је за свако лице водио месечне евиденције присуства/одсуства на послу, као доказ о стварном времену проведеном на раду.

Уговорима о делу, који су закључени са ангажованим лицима, није прописано на који начин ће наручилац водити евиденције и утврдити количину и квалитет обављеног посла. Код појединих уговора о делу извршилац посла доставио је потписане и оверене извештаје о раду, који садрже опис извршених послова, за сваку годину, док код осталих уговора нису достављени извештаји о раду и извршеним пословима.

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

У случају уговора о допунском раду достављене су потврде о обављању специјалистичко – консултативних прегледа у Дому здравља за одређен месец, са датумима када су извршени. Потврде су потписане и оверене од стране начелника службе и потврђују да је ангажовано лице извршило уговорени посао у обиму који је предвиђен уговором (број излазака у току недеље/месеца) и представљале су основ за обрачун уговорене накнаде. Такође, достављене су и обрачунске листе накнада, на основу којих се може потврдити да су накнаде обрачунате и исплаћене, у уговореним износима, заједно са припадајућим обавезама по основу пореза и доприноса.

Код уговора о привременим и повременим пословима достављене су месечне евиденције присуства на послу, за организациону јединицу у којој је лице било ангажовано. На основу извршеног фонда сати вршен је обрачун уговорених накнада у месецу.

У случају уговора о делу нису достављене евиденције или извештаји којима се потврђује да је ангажовано лице извршило уговорени посао у одређеном обиму и/или периоду, који су предвиђени уговором, а обрачун накнаде вршен је на основу уговореног износа. На основу обрачунских листа, може се потврдити да су накнаде обрачунате и исплаћене, у уговореним износима, заједно са припадајућим обавезама по основу пореза и доприноса. Код појединих уговора (израда ауторског дела) достављени су извештаји о реализацији уговора (опис послова).

Код највећег броја уговора месечне евиденције присуства на послу и/или потврде о обављању специјалистичко – консултативних прегледа представљају и извештаје о реализацији посла. Када упоредимо уговорене услове (број сати ангажовања/број излазака/број



прегледаних пацијената/број прочитаних снимака/број дана ангажовања), са евиденцијама и обрачунском листом накнада, закључујемо да су усаглашене и да је ангажованом лицу плаћена накнада за стварне сате рада, односно ангажовања. Све листе су оверене и потписане од стране послодавца и ангажованог лица.

У поступку ревизије утврдили смо следећи налаз:

- На основу увида у изворну документацију и изјашњења субјекта ревизије утврдили смо да је Дом здравља Чока, у посматраном периоду, код највећег броја уговора о ангажовању ван радног односа уредно и ажурно водио евиденције извршеног рада, које су представљале основ за обрачун уговорених накнада, осим код одређеног броја уговора о делу, за које није утврдио начин вођења евиденција и/или извештаје о извршеном послу, што није у складу са чланом 16 Уредбе о буџетском рачуноводству.



Препоручујемо одговорним лицима у Дому здравља Чока да обезбеде вођење евиденција за све уговоре о ангажовању ван радног односа, у складу са прописима.

Налаз 2.5. Обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа извршен је у складу са прописима и на основу уговорених услова



Валидна рачуноводствена документа морају да садрже основ, врсту и садржај пословне промене. Управљачка одговорност руководиоца корисника јавних средстава, јесте да све послове обавља у складу са одредбама прописа, интерних општих аката и уговора, како би се смањио ризик на остваривање циљева пословања и настанка неоснованих трошкова. Дом здравља је закључио уговоре о ангажовању ван радног односа, којима је утврђена висина накнаде лицима за обављање уговорених послова. Обрачун накнада извршен је у складу са прописаним стопама за обрачун пореза и припадајућих доприноса, на основу месечних евиденција присутности и уговорених услова.

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

Добро финансијско управљање односи се на захтев да се јавна средства троше и са њима управља у складу са принципима економичности, ефективности и ефикасности. Управљачка одговорност руководиоца корисника јавних средстава, јесте да све послове обавља у складу са одредбама прописа, интерних општих аката и уговора, како би се смањио ризик на остваривање циљева пословања и настанка неоснованих трошкова.¹³²

Корисници јавних средстава интерним општим актом дефинишу: организацију рачуноводственог система; интерне рачуноводствене контролне поступке; лица одговорна за законитост, исправност и састављање исправа о пословној промени; кретање и рокове за њихово достављање, а функције ових лица не могу се поклапати.¹³³

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

Одредбом уговора о допунском раду, који су закључени са ангажованим лицима, одређена је висина накнаде ангажованом лицу (нето износ). Накнада је уговорена у односу на обим посла, који је предвиђено да се изврши, а највећи број уговора подразумевао је проценат

¹³² Члан 2.

¹³³ Члан 16.



Извештај – Дом здравља Чока

радног ангажовања од пуног радног времена, број дана у недељи/месецу, ефективно извршене сате рада ангажованог лица, број пацијената које је потребно прегледати по сваком доласку, односно број читаних снимака. Накнада је уговорана у месечном износу, по једном доласку или највише до 30% основне плате доктора медицине - специјалисте. Дом здравља је водио евиденцију радних сати, односно броја долазака и на основу евиденције је вршен обрачун накнаде. Уколико је ангажовано лице у току једног месеца обавило мање посла од уговореног обима, тако је и накнада обрачуната сразмерно обиму извршеног посла тог месеца.

Одредбама уговора о привременим и повременим пословима, одређена је висина накнаде ангажованом лицу у нето износу. Послови су уговорани према потребама послодавца, а обављани су са пуним радним временом у току недеље. Основ за обрачун накнаде биле су радне листе са евиденцијом фонда сати у току месеца. Евиденције присуства/одсуства са посла биле су доказ о стварном времену проведеном на раду и основ за обрачун уговорених накнада.

Одредбама уговора о делу, који су закључени са ангажованим лицима, одређена је висина накнаде ангажованом лицу (нето износ). Накнада је одређена у односу на предмет и обим уговореног посла. За уговоре о обављању специјалистичких прегледа уговорена је накнада по једном изласку у просторије наручиоца посла. Код уговора о одржавању семинара уговорена је једнократна накнада након обављене едукације и уступања едукативног материјала. За уговор о изради докумената у вези унапређења квалитета рада уговорена је месечна накнада у току године, по обављеном послу. Код уговора о администрацији софтвера уговорена је месечна накнада у току године, по обављеном послу. За поједине уговоре који су закључени за обављање радова (зидарско – молерски радови, поправка степеништа и санација зграде) уговорена је једнократна накнада, по завршетку посла.

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

Табела бр. 18: Висина уговорене накнаде за уговоре ван радног односа у динарима

Опис послова		Висина уговорене накнаде 2021	Висина уговорене накнаде 2022	Висина уговорене накнаде 2023
Привремени и повремени послови	Медицинска сестра	50.253 (нето)	54.273 (нето)	54.273 (нето)
	Возач санитетског возила	38.500 (нето)	41.580 (нето)	50.000 (нето)
	Вођење магацина залиха	50.600 (нето)	54.648 (нето)	60.000 (нето)
	Одржавање хигијене	16.000 (нето)	34.560 (нето)	34.560 (нето)
	Финансијски послови	47.300 (нето)	51.084 (нето)	65.000 (нето) 90.000 (нето)
Уговори о делу	Послови лекара специјалиста	7.000 (нето) по доласку 30.000 (нето) месечно	7.000 (нето) месечно	-
	Послови службеника за ЈН	10.000 (нето) по спроведеном поступку	-	-
	Послови одржавања објеката	15.900 (нето) месечно	-	-
	Послови администратора ИС	10.000 (нето) месечно	10.000 (нето) месечно 18.000 (нето) месечно	18.000 (нето) месечно
	Израда документа у вези унапређења квалитета рада	50.000 (нето) месечно	50.000 (нето) месечно	25.000 (нето) месечно 25.000 (нето) месечно
	Зидарско – молерски радови и санација објеката	-	76.000 (нето) по извршеном послу	14.250 (нето) по извршеном послу
			80.000 (нето) по извршеном послу	
			30.000 (нето) по извршеном послу	
Уговори о допунском раду	Предавање – обука из прве помоћи	10.000 (по извршеном послу)	7.000 (по извршеном послу)	-
	Послови лекара специјалиста	-	50.000 (нето) месечно	35.000 (нето) месечно 30% од основне плате лекара специјалисте (нето)



Извештај – Дом здравља Чока

			50.780 (нето) месечно	500 динара за сваки очитан снимак
				7.000 (нето) по доласку
				50.000 (нето) месечно
	Радиолошки техничар	-	-	500 динара за сваки очитан снимак
	Послови лица одговорног за противпожарну заштиту	-	10.000 (по извршеном послу)	10.000 (по извршеном послу)

Након извршене анализе достављене документације утврђено је да је обрачун уговорених накнада извршен у складу са прописаним стопама за обрачун пореза и припадајућих доприноса и на основу прописане формуле за обрачун уговорених накнада (прописани коефицијенти за прерачун), да је извршен на основу одговарајућих евиденција, које су потписане од стране налогодавца и ангажованог лица.

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

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



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

Финансијско управљање и контрола представља систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководиоца корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин, кроз пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима.¹³⁴

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

Уговори о допунском раду прописивали су одредбу да ће начелник службе, односно извршилац посла водити евиденцију о радним сатима, коју ће достављати послодавцу на крају месеца. Код једног уговора о допунском раду прописана је одредба да ће радиолошки техничар сачинити списак очитаних снимака на месечном нивоу и доставити на обрачун служби за финансије до краја месеца. За све уговоре о привременим и повременим пословима вођене су месечне евиденције присутности на послу, на којима су евидентирани укупни сати рада у току уговореног периода ангажовања. Код једног броја уговора о делу послодавац је прописао и водио евиденцију о радним сатима (броју излазака, броју обављених прегледа), која је на крају извршеног посла потписана и оверена од стране наручиоца и извршиоца посла и представљала

¹³⁴ „Службени гласник РС“, број 89/19.



је основ за обрачун накнада. Код једног уговора о ауторском делу који се односио на израду докумената у вези унапређења квалитета рада у Дому здравља, припреме за имплементацију "Уравнотеженог мерења учинка", као и консултације о превођењу мисије и визије установе у акциони план, није прописано на који начин ће наручилац посла пратити његову реализацију, али је извршилац на крају сваке године доставио извештај о раду са описом реализованих послова.

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

Код осталих уговора о делу (послови администратора ИС, службеника за ЈН, израде докумената квалитета и извођење радова) прописана је одредба да је извршилац посла дужан да посао изврши савесно, квалитетно и благовремено према правилима струке, али не и начин праћења њихове реализације. За реализацију ових уговора прописана је накнада по обављеном послу, односно месечна накнада у нето износу, која је на основу уговора исплаћена, али без потврде или извештаја о извршеном послу.

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

У току поступка ревизије утврдили смо следећи налаз:

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



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

Налаз 2.7. Дом здравља ангажовао је лица ван радног односа на основу објективних потреба, у циљу обезбеђења континуитета здравствене заштите, што је утицало на повећан обим ангажовања, које је допринело ефикасном остваривању циљева пословања



Дом здравља Чока је, у периоду 2021 – 2023. године, са 67 лица закључио уговоре о ангажовању ван радног односа (22 допунски рад, 17 уговора о делу и 28 привремени и повремени послови), за послове лекара специјалиста, медицинског и немедицинског кадра, у циљу обезбеђења континуитета пружања услуга здравствене заштите, уз расходе ангажовања, који нису били већи од упоредивих. Услед честих флукуација здравствених радника и ограничења за пријем у радни однос немедицинског кадра, реализована ангажовања ван радног односа била су у већем обиму, у односу на прописане могућности. На овај начин повећан је обим и квалитет пружених услуга здравствене заштите, иако одређени послови нису по својој природи били специфични ни сезонски, што би требало да буде смисао и циљ ове врсте ангажовања. Дом здравља је кроз уговоре о ангажовању ван радног односа обезбедио минимално потребан кадар за континуирано пружање услуга здравствене заштите на територији општине, чиме је обезбеђено ефикасно остваривање циљева пословања.

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



Извештај – Дом здравља Чока

Систем финансијског управљања и контроле односи се на све руководиоце и запослене, а обухвата све организационе јединице, процесе, активности, програме и пројекте у оквиру корисника јавних средстава. Адекватно управљање ризицима обезбеђује остварење циљева пословања у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима, на економичан и ефикасан начин.¹³⁵

Како би превазишао ограничења новог запошљавања и недостатак медицинског и немедицинског кадра, услед честих флукуација (откази уговора о раду, специјализације и др.) Дом здравља је радно ангажовао кадрове по другим основама, у циљу обезбеђења континуитета пружања здравствене заштите. У посматраном периоду, ангажована су лица по свим основама, од којих су највише заступљени уговори о допунском раду и уговори о привременим и повременим пословима.

Табела бр. 19: Укупан број уговора ван радног односа у периоду 2021 – 2023. године (по месецима)

јануар – децембар												
уговори о допунском раду_2021	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
уговори о допунском раду_2022	2	2	2	2	2	2	3	3	3	4	3	3
уговори о допунском раду_2023	2	9	9	9	9	9	9	10	14	15	15	15
јануар – децембар												
уговори о делу_2021	3	4	6	5	6	5	5	5	5	5	5	5
уговори о делу_2022	4	4	5	5	5	5	3	3	4	4	3	4
уговори о делу_2023	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3
јануар – децембар												
привремени и повремени послови_2021	4	4	4	5	4	5	5	4	4	4	5	5
привремени и повремени послови_2022	5	5	5	7	6	8	8	8	8	9	9	9
привремени и повремени послови_2023	8	8	8	7	8	9	10	10	9	6	4	4

Основни критеријуми који су определили обим и основ ангажовања биле су потребе за одређеним пословима, које је директор установе проценио као објективне и у сврху обезбеђења континуитета здравствене заштите, као и обим финансијских средстава, одобрен за сваку годину, од стране општине. Одговорна лица субјекта ревизије доставила су образложење, у којем се наводи, изражен недостатак расположивог кадра, а нарочито доктора медицине и специјалиста, као и медицинских техничара и немедицинског особља, због чега је Дом здравља расписивао конкурсе и обавештавао надлежну филијалу и оснивача, у циљу превазилажења постојећих ограничења (описано у потпитању 2.1 и 2.2).

Висина накнаде одређена је сразмерно обиму ангажовања и плати доктора медицине – специјалисте за уговоре о допунском раду; код ангажованих по основу уговора о привременим пословима одређена је приближно износу плате, коју би лице имало да је у радном односу (послови медицинске сестре, возача, магационера залиха, одржавања хигијене, финансијски послови); код уговора о делу висина накнаде одређена је у односу на предмет и обим посла (описано у потпитању 2.5). Дом здравља је, у периоду 2021 – 2023. године, извршио расходе за 67 ангажованих лица у укупном износу од 26.935 хиљада динара. Накнаде које су исплаћене ангажованим лицима, током целог периода, су упоредиве, нису неосновано повећаване и утврђене су у односу на обим уговореног посла.

У поступку ревизије извршена је анализа и упоређивање цене рада запосленог, за послове медицинског кадра, са висином накнаде за ангажована лица, за исте послове (лекар специјалиста и медицинска сестра).

¹³⁵ Члан 4.



Извештај – Дом здравља Чока

Табела бр. 20: Упоредни преглед накнаде за рад и накнаде за ангажовање за послове **специјалисте**

Година	Месец	Број радних сати у месецу/дана		Накнада за рад по времену	Цена рада/по дану	Висина накнаде/по изласку	Висина накнаде/по месецу
1	2	3		4	5 (4/3)	6	7
2023.	јул	168	21	226.157	10.769	7.000	35.000
	август	184	23	226.007	9.826	7.000	35.000
	септембар	168	21	218.644	10.411	7.000	35.000

* лице је ангажовано највише до 1/3 пуног радног времена

Табела бр. 21: Упоредни преглед накнаде за рад и накнаде за ангажовање за **медицинске послове**

Година	Месец	Број радних сати у месецу/дана		Накнада за рад по времену	Цена рада/по дану	Висина накнаде/по дану	Висина накнаде/по месецу
1	2	3		4	5 (4/3)	6	7
2023.	фебруар	144	18	65.744	3.652	3.015	54.273
	март	184	23	66.935	2.910	2.360	54.273
	јун	176	22	66.935	3.042	2.467	54.273

* лице је ангажовано 8 часова дневно

Континуитет трајања ангажовања одређен је на основу потребе и саме природе уговореног посла. У случају уговора о допунском раду исти су трајали временски период на који је добијена сагласност послодавца (годину дана), а уколико је потреба за лекаром одређене специјалности постојала и даље, продужене су сагласности и закључени анекси уговора о допунском раду. У случају уговора о привременим и повременим пословима сви су садржавали одредбу да ће се уговорени послови обављати не дуже од 120 дана у једној календарској години. Највећи број уговора је у току године анексиран, према потребама послодавца, тако да је период ангажовања био дужи од прописаног. Уговори су имали континуиран карактер и односили се на послове медицинске сестре, возача санитетског возила, одржавање хигијене, администратора магацина залиха и финансијско – рачуноводствене послове. У току 2023. године Дом здравља је са 14 лица закључио уговоре о раду на неодређено време, по основу ¹³⁶Закључка Владе – Covid запошљавање, за чији пријем је постојала сагласност да се приме мимо броја и структуре утврђене важећим Кадровским планом здравствене установе. У случају уговора о делу, који је закључен за послове службеника за јавне набавке период ангажовања обухватио је један поступак – набавка централне стерилизације (аутоклава). Уговори о делу за обављање специјалистичких прегледа закључени су током 2021 и 2022. године, на пословима који нису из делатности послодавца (интерна медицина, онкологија, клиничка биохемија). Уговори о делу за послове администратора система и консултаната у области ИТ технологија закључени су током 2021 – 2023. године за послове израде и одржавања лабораторијског информационог система. Уговори о делу за радове на санацији објеката закључени су на период потребан за извршење посла (14 – 30 дана). Уговори о изради ауторског дела – израда докумената за унапређење квалитета рада у Дому здравља, припреме за имплементацију „Уравнотеженог мерења учинка“, као и консултације о преводу мисије и визије установе у акциони план трајали су током 2021 – 2023. године (описано у потпитању 2.3).

Транспарентност поступака ангажовања обезбеђена је на начин да су вођене евиденције извршеног посла (листе радних сати, броја излазака, читаних снимака и др.), односно код појединих уговора о делу сачињени су извештаји о раду. Дом здравља није за све уговоре о делу прописао одредбу на који начин ће се пратити реализација уговорених послова (описано у потпитању 2.4. и 2.6).

¹³⁶ Закључак Владе РС, 05 бр. 112-7921/2023 од 31.08.2023., 112-8328/2023 од 12.09.2023., 112-8455/2023 од 14.09.2023., 112-11193/2023 од 14.11.2023. и 112-7921/2023 од 31.08.2023. (пречишћен текст).



Извештај – Дом здравља Чока

Обрачун накнада вршен је за стварне сате рада, односно сразмерно обиму извршеног посла и у складу са прописаним основицама за порезе и доприносе. Како правна регулатива у овој области још увек није уређена и није прописан начин утврђивања ових накнада, као што је то случај код расхода за запослене, Дом здравља је код највећег броја уговора обезбедио да ажурне евиденције буду основ за обрачун накнада (код уговора о допунском раду и привременим и повременим пословима).

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

Табела бр. 22: Уговорени послови ван радног односа

Основ ангажовања	Опис послова
Привремени и повремени и послови (2021 - 2023)	Медицинска сестра Возач санитетског возила Вођење магацина залиха Одржавање хигијене Финансијски и рачуноводствени послови
Уговори о делу (2021 - 2023)	Послови лекара специјалиста Послови службеника за ЈН Послови одржавања објеката Послови администратора ИС Израда документа у вези унапређења квалитета рада Зидарско – молерски радови и санација објеката
Уговори о допунском раду (2021 - 2023)	Предавање – обука из прве помоћи Послови лекара специјалиста Радиолошки техничар Послови лица одговорног за противпожарну заштиту

У току поступка ревизије утврдили смо следећи налаз:

- Дом здравља Чока је објективне потребе за одређеним пословима, које су се јавиле услед недостатка лекара одређених специјалности и немогућности пријема у радни однос немедицинског кадра, а које није могао обезбедити у поступцима новог запошљавања, реализовао на основу уговора о ангажовању ван радног односа. Највећи број уговора закључен је у складу са прописима (основ ангажовања, период ангажовања), осим у случају 19 лица са којима су закључени уговори о привременим и повременим пословима, који су трајали дуже од 120 дана у једној календарској години. Иако послови, за које су ангажована лица ван радног односа, нису по својој природи специфични ни сезонски, што би требало да буде смисао и циљ ове врсте ангажовања, јер су лица ангажована за послове континуираног карактера, Дом здравља је имао објективну потребу за овим пословима, услед недостатка кадрова, које није могао обезбедити на други начин.



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



Прилог 1 – Методологија у поступку рада

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

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

Планирање ревизије

У поступку планирања ревизије, од здравствених установа су прикупљене и обрађене следеће информације: донета интерна акта, кадровски капацитет установе, кадровске и остале евиденције запослених, висина извршених расхода за запослене, обрачун расхода за запослене и извори финансирања, сопствени приходи, планирани и извршени расходи; учешће расхода за запослене у укупним расходима установе; облици ангажовање ван радног односа, висина извршених расхода¹³⁷. Такође, анализирали смо податке о расходима за запослене и ангажовању ван радног односа из финансијских планова и завршних рачуна установа.

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

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

Критеријуми на основу којих је извршено бодовање, рангирање и избор субјекта ревизије код којих ће се спровести ревизија правилности и сврсисходности пословања у области расхода за запослене и ангажовања по основу уговора ван радног односа:¹³⁸

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

¹³⁷ Популација од 135 здравствених установа, које у периоду 2019 – 2023. године нису биле субјекти ревизије.

¹³⁸ Критеријуми за избор субјекта ревизије утврђени су на основу питања из упитника, али уколико буде потребно биће коришћени и додатни критеријуми, обраде достављених података.



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

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

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

Анализа података извршена је на основу наведених критеријума код 81 дома здравља.¹³⁹ За сваки критеријум утврђена је скала за бодовање, на основу које је извршено бодовање домова здравља. Сабирањем бодова по свим утврђеним критеријумима одређена је листа домова здравља са укупним бројем бодова и извршено је њихово рангирање (од највише до најмање бодова). Након тога извршен је избор 12 субјеката ревизије уз примену територијалног принципа¹⁴⁰, тако што су из региона АП Војводина и Београдског региона одабрана 4 дома здравља са највише бодова, из региона Шумадије и Западне Србије изабрана су 4 дома здравља са највише бодова и из региона Јужне и Источне Србије 4 дома здравља са највише бодова. Кључ за одабир дома здравља за одређени регион (територију) био је број запослених, висина извршених расхода за запослене, висина остварених сопствених прихода, број ангажованих ван радног односа и висина извршених расхода по том основу.¹⁴¹ Након поступка бодовања и рангирања субјеката ревизије из даљег одабира смо искључили одређен број домова здравља, из разлога што су код ових субјеката вршене ревизије правилности пословања, које су за тематску област имале расходе за запослене, у периоду 2019 – 2023. године¹⁴². Такође из коначног одабира искључени су домови здравља који су субјекти ревизије правилности пословања по Програму ревизије за 2024. годину. Коначна популација за одабир субјеката ревизије је 81 дом здравља код којих у претходном периоду нису вршене ревизије од стране Државне ревизорске институције, односно код 11 домова здравља вршена је ревизија правилности пословања 2018. године.

На основу достављених и обрађених информација из упитника, за период 2021 – 2023. године, утврдили смо:¹⁴³

¹³⁹ РП Методологија – критеријуми за извор субјеката ревизије.

¹⁴⁰ „Службени гласник РС“, број 104/14 – Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину.

¹⁴¹ РП Анализа домова здравља.

¹⁴² Анализа спроведених ревизија домова здравља у претходном периоду показује да: 1) 44 ревизије вршене у 2012. години односиле су се на ревизије апотекарских установа у саставу дома здравља; 2) у периоду 2013 – 2015. године спроведена је једна комбинована ревизија Дома здравља Крагујевац; 3) у периоду 2016 – 2017. године спроведено је пет комбинованих ревизија (финансијска и правилност) домова здравља; 4) у 2018. години спроведено је 11 ревизија које су се односиле на комбиноване ревизије и ревизије правилности пословања; 5) у 2019. години Дом здравља Нови Сад је био субјект ревизије сврсисходности пословања; 6) у периоду 2021 – 2022. године спроведене су укупно 43 ревизије правилности пословања домова здравља.

¹⁴³ Упитник за здравствене установе – расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у периоду 2021 – 2023. године.



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

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

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

Спровођење ревизије

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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



Прилог 2 – Преглед извршених расхода за запослене и лица ангажована ван радног односа у периоду 01.01.2021 – 31.12.2023. године

У наставку је дат преглед планираних и извршених расхода за запослене у периоду 01.01.2021 – 31.12.2023. године у Дому здравља Чока, као и расхода за лица ангажована ван радног односа.

Табела бр. 23: Расходи запослене у периоду 2021 – 2023. године

у хиљадама динара

рб	Расходи за запослене (41)	2021. година	2022. година	2023. година
1	Финансијски план	један ребаланс	један ребаланс	један ребаланс
2	Планирани расходи за запослене	90.289	98.651	100.310
3	¹⁴⁴ Извршени расходи за запослене	90.289	97.117	91.236
4	% извршења	100%	98,4%	91%
5	Из средстава РФЗО	87.714	93.942	87.934
6	Из средстава општине	2.316	2.899	3.057
7	Из средстава АПВ	-	-	-
8	Из других извора	259	276	245
9	Број запослених	55	55	60
10	Планирани расходи за ангажована лица	7.775	10.300	13.500
11	Извршени расходи за ангажована лица	5.805	8.073	13.057
12	% извршења	75%	78,4%	96,7%
13	Укупно (3+11)	96.094	105.190	104.293
14	Укупни расходи и издаци	121.786	134.493	138.525
15	% учешћа (13/14)	78,9%	78,2%	75,3%

Табела бр. 24: Расходи по основу уговора ван радног односа

у хиљадама динара

рб	Расходи за ангажована лица (4235)	2021. година	2022. година	2023. година
1	Планирани расходи за ангажована лица	7.775	10.300	13.500
2	¹⁴⁵ Извршени расходи за ангажована лица	5.805	8.073	13.057
3	- из средстава општине	5.742	8.029	13.057
4	- из других извора	63	44	-
5	Уговор о допунском раду	467	834	5.059
6	Уговор о делу	1.712	1.649	1.815
7	Привремени и повремени послови	3.626	5.590	6.183
8	Број ангажованих лица	≤14	≤19	≤29
9	% извршења (1/2)	75%	78,4%	96,7%

¹⁴⁴ Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2021. године; Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2022. године; и Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2023. године.

¹⁴⁵ Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2021. године; Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2022. године; и Завршни рачун за период 01.01 – 31.12.2023. године.