



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ**  
**О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА**  
**У ДОМУ ЗДРАВЉА „ДЕСПОТОВАЦ“, ДЕСПОТОВАЦ**  
**Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у домовима здравља**



**Број: 400-1064/2024-05/18**  
**Београд, 17. децембар 2024. године**

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

Циљ ревизије био је да се испита да ли су расходи за запослене обрачунати и исплаћени у складу са прописима, да ли су економично и ефикасно планирана и извршена сва ангажовања ван радног односа код Дом здравља Деспотовац, 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.



Извор: <https://dzdespotovac.rs>

### Препоруке

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

- 1) Да обрачун и исплата расхода за запослене буду у складу са прописима;
- 2) Да предузме мере и активности како би закључивао уговоре о раду за радна места која су предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова;
- 3) Да укупан број ангажованих лица буде у складу са прописима;
- 4) Да предузме мере и активности и отпочне вођење евиденције присутности за сва лица ангажована ван радног односа;
- 5) Да основ за ангажовање лица ван радног односа буде у складу са прописима.

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



**С А Д Р Ж А Ј :**

Скраћенице и термини .....	5
I Резиме извештаја .....	6
1. Резиме и препоруке .....	6
2. Скретање пажње.....	12
3. Захтев за достављање одазивног извештаја.....	13
II Увод.....	15
1. Проблем.....	15
2. Циљ ревизије.....	17
3. Ревизијска питања .....	18
4. Обим и ограничења ревизије .....	18
5. Методологија у поступку рада.....	19
III Опис предмета ревизије .....	20
1. Појам расхода за запослене и ангажовања лица ван радног односа.....	20
2. Законодавни и институционални оквир.....	22
3. Опште информације о Дому здравља Деспотовац.....	29
4. Организациона структура Дома здравља Деспотовац.....	34
5. Опште информације о расходима за запослене и лицима ангажованим ван радног односа у Дому здравља Деспотовац за период 2021 – 2023. године.....	36
IV Закључци .....	41
<b>ЗАКЉУЧАК 1: Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Деспотовац нису у потпуности у складу са прописима, што је утицало на економичност трошења јавних средстава.....</b>	<b>42</b>
Налаз 1.1. Кадровски капацитет Дома здравља Деспотовац, у погледу броја запослених, био је у складу са кадровским планом који је важио у посматраном периоду. ....	42
Налаз 1.2. Поступци новог запошљавања нису спроведени у складу са прописима, у делу који се односи на заснивање радног односа на одређено време.....	46
Налаз 1.3. Дом здравља Деспотовац није усагласио Правилник о организацији и систематизацији послова са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору и закључио је уговоре о раду за радна места која нису предвиђена овим Правилником. ....	48
Налаз 1.4. Уговори о раду нису сачињени у складу са Законом о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе, што ствара ризик да обрачун плате, додатака и накнада на плату није у складу са прописима и утиче на економично располагање јавним средствима. ....	52



Налаз 1.5. Дом здравља Деспотовац није водио дневну евиденцију о прековременом раду запослених и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду. ....	54
Налаз 1.6. Дом здравља Деспотовац није донео одлуку о увођењу дежурства на нивоу здравствене установе и није увео скраћено радно време у складу са прописима. ....	57
Налаз 1.7. Дом здравља Деспотовац обрачунавао је и исплаћивао увећања плате запосленима из сопствених прихода супротно прописима. ....	74
<b>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. ....</b>	<b>76</b>
Налаз 2.1. Број лица ангажованих ван радног односа, у Дому здравља Деспотовац био је већи, у односу на прописан број. ....	77
Налаз 2.2. Дом здравља Деспотовац закључивао је уговоре о ангажовању ван радног односа супротно прописима, што је у неким случајевима произилазило из потребе боље доступности и приступачности у коришћењу здравствене заштите, док постоје случајеви где се доводи у питање оправданост ове врсте ангажовања. ....	79
Налаз 2.3. Дом здравља Деспотовац је планирао основ ангажовања, расходе за уговорене накнаде и изворе средстава потребне за њихову реализацију, за сваку буџетску годину. ....	82
Налаз 2.4. Дом здравља Деспотовац није водио евиденцију присутности за лица ангажована по уговорима о привременим и повременим пословима и није достављао податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава. ....	84
Налаз 2.5. Дом здравља Деспотовац вршио је обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа у складу са уговореним условима. ....	88
Налаз 2.6. Дом здравља Деспотовац је обезбедио праћење реализације послова уговорених ван радног односа. ....	89
Налаз 2.7. Дом здравља Деспотовац повећао је укупне расходе ангажовањем лица ван радног односа за обављање послова који по својој природи нису специфични ни сезонски, али је њихово ангажовање допринело континуитету у пружању услуга здравствене заштите. ....	90
<b>V Прилози .....</b>	<b>96</b>
<b>Прилог 1 – Методологија у поступку рада .....</b>	<b>96</b>
<b>Прилог 2 – Преглед извршених расхода за запослене и лица ангажована ван радног односа у периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године .....</b>	<b>100</b>



## Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Дом здравља „Деспотовац“, Деспотовац	Дом здравља
Кадровски план за Дом здравља Деспотовац	Кадровски план
Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова радних места у Дому здравља Деспотовац	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 „Деспотовац“, Деспотовац
Период обухваћен ревизијом	Период од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2023. године на који се односи поступак ревизије
Електронска база података о запосленима из кадровске евиденције	Извод из кадровске евиденције за све запослене са пресеком стања на дан 1.1. и 31.12. и обухвата буџетску годину на коју се односи
Електронска база картона примања запослених	Извод из евиденције свих примања која садржи податке о месечним износима и врстама примања за сваког запосленог и обухвата буџетску годину у којој су реализовани
Кадровски план	Утврђује укупан број запослених на неодређено и одређено време који обављају послове у здравственој установи



## I Резиме извештаја

### 1. Резиме и препоруке

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

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

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

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

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

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

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

**Налаз 1.1. Кадровски капацитет Дома здравља Деспотовац, у погледу броја запослених, био је у складу са кадровским планом који је важио у посматраном периоду.**

Каталогом радних места, утврђен је попис радних места са описом и захтеви за њихово обављање у јавним службама. Кадровским планом, за одређени период, утврђен је укупан број запослених на неодређено и одређено време, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања. Број и структура радних места утврђених Правилником о систематизацији морају бити у складу са бројем и структуром одређеним Кадровским планом.

У Дому здравља Деспотовац на дан 31. децембар 2023. године било је 208 лица у радном односу. У поступку ревизије утврђено је да је Министарство здравља, на основу члана 161 Закона о здравственој заштити, донело Кадровске планове за Дом здравља Деспотовац за 2021. и 2022. годину годину, у коме је утврђено да укупан број запослених



(на неодређено и одређено време), који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО-ом у Дому здравља Деспотовац може бити највише до 188 запослених. У поступку ревизије утврђено је да је број запослених на дан 31. децембар 2023. године већи у односу на број утврђен кадровским плановима због Закључка Владе РС о пријему у радни однос свих лица која су радила за време епидемије заразне болести COVID-19.

Кадровски капацитет Дома здравља Деспотовац, у погледу броја запослених, био је у складу са кадровским планом који је важио у посматраном периоду.

**Налаз 1.2. Поступци новог запошљавања нису спроведени у складу са прописима, у делу који се односи на заснивање радног односа на одређено време.**

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. Колективним уговором прописано је да се радно место у установи попуњава спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, која је у складу са Кадровским планом здравствене установе.

У периоду 2021–2023. године, поступци новог запошљавања спроведени су у складу са прописима, осим у делу који се односи на заснивање радног односа на одређено време, где нису доношене одлуке о утврђивању потребе заснивања радног односа, нису расписивани огласи за пријем у радни однос и нису доношене су одлуке о избору кандидата, јер није поштовао одредбе Посебног колективног уговора за здравствене установе, а услед устаљене праксе.

Наведено поступање може утицати на број кандидата који би се пријавио на оглас, као и на заснивање радног односа са лицима који не испуњавају услове за одређено радно место.

**Налаз 1.3. Дом здравља Деспотовац није усагласио Правилник о организацији и систематизацији послова са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору и закључио је уговоре о раду за радна места која нису предвиђена овим Правилником.**

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 Деспотовац је, у 2023. години, имао већи број извршилаца (208) у односу на број извршилаца предвиђених Правилником о систематизацији радних места (191 радно место за 191 извршиоца).

Дом здравља Деспотовац је, у 2023. години, преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених у износу од најмање 7.765 хиљада динара, са припадајућим доприносима на терет послодавца, јер је са 17 запослених закључио уговоре о раду за радна места која нису предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова, што није у складу са чланом 24 Закона о раду.

Услед недостатка интерних контрола и нередовног праћења важећих законских и подзаконских аката, Дом здравља Деспотовац није усагласио Правилник о организацији и систематизацији послова са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, у делу који се односи описе радних места (спремач/ спремачица просторија у којима се пружају здравствене услуге и помоћник директора).

Наведено указује на то да је Дом здравља Деспотовац, у посматраном периоду, запошљавао лица на радна места и под условима који нису у складу са законским и





подзаконским прописима и интерним актом о систематизацији.

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

Одредбама Закона о раду и Колективног уговора прописани су елементи уговора о раду који закључују запослени у здравственим установама. Дом здравља је, у посматраном периоду, са 36 уговора о раду, који не садрже новчани износ основне плате на дан закључења уговора и један уговор о раду закључен је на пуно радно време са запосленим који је радио скраћено радно време, јер нису поштоване одредбе Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе, којима су прописани обавезни елементи уговора о раду.

Уколико уговори о раду не садрже све прописане елементе, постоји ризик да се обрачун плате, додатака и накнада на плату не спроведе у складу са прописима.

**Налаз 1.5. Дом здравља Деспотовац није водио дневну евиденцију о прековременом раду запослених и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду.**

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

Дом здравља Деспотовац није водио дневну евиденцију о прековременом раду и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду, плата, додатака и накнада запосленима.

С обзиром да евиденције о запосленима омогућују исправан обрачун плате, додатка на плату (минули рад), накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада, накнаде за верски празник и солидарне помоћи (јубиларне награде и отпремнине), јавља се ризик од погрешног и нетачног обрачуна.

**Налаз 1.6. Дом здравља Деспотовац није донео одлуку о увођењу дежурства на нивоу здравствене установе и није увео скраћено радно време у складу са прописима.**

Здравствена установа је дужна да запосленима обрачунава и исплаћује: плате, додатке и накнаде, доприносе, социјална давања, накнаде трошкова, награде и остале посебне расходе, у складу са одредбама законских и подзаконски аката.

Обрачун и исплата плата, доприноса, накнада, социјалних давања, накнада трошкова и награда запосленима вршени су у складу са прописима, осим што у периоду, 2021-2023. године в.д. директора Дома здравља Деспотовац није донео одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе и јер је увео скраћено радно време запосленима у Служби стоматолошке здравствене заштите (применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком.

Уколико пословање установе није у складу са одредбама важећих законских и подзаконских прописа, јавља се ризик да циљеви пословања неће бити остварени у складу са важећим прописима, уз реално извештавање и економично коришћење средстава и заштиту средстава и података.



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

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

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

- 1) није донео интерни акт;
- 2) није утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу;
- 3) није на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе ради обрачуна и исплате увећања плате;
- 4) није обавештавао репрезентативни синдикат о оствареним приходима и извршеним расходима за исплату увећања плате.

На овај начин, Дом здравља Деспотовац преузео је обавезе и извршио расходе за увећања плате у износу од 8.122 хиљаде динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

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

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

**Налаз 2.1. Број лица ангажованих ван радног односа, у Дому здравља Деспотовац био је већи, у односу на прописан број, у периоду 2021 – 2023. године**

Број лица ангажованих ван радног односа прописан је одредбама Закона о буџетском систему. У Дому здравља Деспотовац био је већи, у односу на прописан број, у периоду 2021 – 2023. године. Узрок наведеног поступања јесте недостатак интерних контрола и нередовно праћење важећих законских и подзаконских аката. Поменуто ствара ризик да јавна средства нису планирана и употребљена у складу са принципима доброг финансијског управљања и утиче на економично располагање јавним средствима и ефикасност пословања.

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

Дом здравља Деспотовац је, у периоду 2021–2023. године, закључио:

- 1) три уговора о обављању привремених и повремених послова са једним лица, за послове који су по својој природи трајног карактера и који су трајали дуже од 120 радних дана у календарској години;
- 2) 12 уговора о обављању привремених и повремених послова који су садржали опис посла који је предвиђен Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Деспотовац.

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

Узрок ангажовања лица ван радног односа је у одређеним случајевима био оправдан из потребе боље доступности и приступачности у коришћењу здравствене заштите, као и ради ефикаснијег пословања здравствене установе.



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

Дом здравља је планирао расходе за услуге по уговору и износ средстава потребан 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, уговорена накнада и извор финансирања. Одредбама појединачних уговора о ангажовању ван радног односа утврђена су сва права, обавезе и одговорности из уговорног односа.

**Налаз 2.4. Дом здравља Деспотовац није водио евиденцију присутности за лица ангажована по уговорима о привременим и повременим пословима и није достављао податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.**

Важећим законским и подзаконским прописима у области рада и запошљавања није ближе уређено вођење евиденција о ангажованим лицима ван радног односа.

Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава представља скуп података о корисницима јавних средстава, података о запосленим, изабраним, именованим, постављеним и ангажованим лицима код корисника јавних средстава, као и података о примањима тих лица.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац није водио евиденцију присутности за лица ангажована по уговорима о привременим и повременим пословима, јер она није предвиђена уговором нити интерним актом.

Дом здравља Деспотовац није достављао податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, због нередовног праћења важећих законских и подзаконских прописа. Такође, није уредно и ажурно водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа, јер она није ближе уређена законским и подзаконским прописима.

**Налаз 2.5. Дом здравља Деспотовац вршио је обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа у складу са уговореним условима.**

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

**Налаз 2.6. Дом здравља Деспотовац је обезбедио праћење реализације послова уговорених ван радног односа.**

Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности којима се, управљајући ризицима, обезбеђује да се циљеви корисника јавних средстава остваре на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин. Дом здравља је успоставио праћење реализације уговорених послова и обезбедио да се код уговора ван радног односа може потврдити да су послови извршени у уговореном обиму.

**Налаз 2.7. Дом здравља Деспотовац повећао је укупне расходе ангажовањем лица ван радног односа за обављање послова који по својој природи нису специфични ни сезонски, али је њихово ангажовање допринело континуитету у пружању услуга здравствене заштите.**

Дом здравља Деспотовац је закључио уговоре о ангажовању ван радног односа, који треба да допринесу реализацији планираних циљева и ефикаснијем пословању, за сваку буџетску годину. У периоду од 2021. до 2023. године, Дом здравља Деспотовац је повећао укупне расходе ангажовањем лица ван радног односа за обављање послова који по својој природи нису специфични ни сезонски, али је њихово ангажовање допринело



континуитету у пружању услуга здравствене заштите.

Разлози наведеног могу бити следећи: немогућност запошљавања лица на неодређено и одређено време због ограничења кадровским планом и недобијања сагласности за ново запошљавање.

Наведено може утицати на ефикасност пословања Дома здравља Деспотовац.

Државна ревизорска институција, је након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања, на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у Дому здравља Деспотовац“, у циљу постизања регуларности и веће ефикасности у области расхода за запослене и ангажовања ван радног односа, Дому здравља Деспотовац дала следеће препоруке<sup>1</sup>:

- 1) Да поступак избора кандидата за заснивање радног односа врше у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Налаз 1.2– Приоритет 1);
- 2) Да предузме мере и активности како би закључивао уговоре о раду за радна места која су предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова (Налаз 1.3– Приоритет 1);
- 3) Да усагласи интерни акт о организацији и систематизацији послова са одредбама Уредбе о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору ( Налаз 1.3– Приоритет 1);
- 4) Да са запосленима закључује уговоре о раду који садрже све битне елементе уговора прописане Законом о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Налаз 1.4– Приоритет 1);
- 5) Да успостави дневну евиденцију о прековременом раду како је то прописано одредбама Закона о раду (Налаз 1.5– Приоритет 1);
- 6) Да најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи, који припада репрезентативном синдикату у делатности здравствене заштите становништва у Републици Србији, доставља извештај о прековременом и ноћном раду, како је то прописано одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Налаз 1.5– Приоритет 1);
- 7) Да донесе одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, у случају да организацијом рада у сменама и распоредом радног времена запослених није у могућности да обезбеди континуитет пружања здравствене заштите, у складу са прописима који уређују ову област (Налаз 1.6– Приоритет 1);
- 8) Да измени и допуни Акт о процени ризика на радном месту и радној околини у складу са Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини (Налаз 1.6– Приоритет 2);

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

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

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



- 9) Да акта којима се уводи скраћено радно време усклади са прописима који уређују ову област (Налаз 1.6– Приоритет 2);
- 10) Да донесе општи акт којим ће утврдити елементе у складу за обрачун и исплату увећања плате из оствареног сопственог прихода, а у складу са одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама (Налаз 1.7– Приоритет 1);
- 11) Да обрачун и исплату увећања плате врши сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, а сагласно одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Налаз 1.7– Приоритет 1);
- 12) Да на месечном нивоу утврди приходе и расходе ради обрачуна и исплате стимулације и да обавештава репрезентативни синдикат о висини остварених прихода и извршеним расходима за исплату стимулације, сагласно одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Налаз 1.7– Приоритет 1);
- 13) Да ангажовање лица ван радног односа врши у складу одредбама Закона о буџетском систему (Налаз 2.1– Приоритет 2);
- 14) Да преузима обавезе и извршава расходе по уговорима о обављању привремених и повремених послова у складу са законским и другим прописима (Налаз 2.2– Приоритет 2);
- 15) Да предузме мере и активности и отпочне вођење евиденције присутности за сва лица ангажована ван радног односа (Налаз 2.4– Приоритет 2);
- 16) Да доставља податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, како је прописано одредбама Уредбе о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава и Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања ( Налаз 2.4. – Приоритет 2);
- 17) Да успостави критеријуме и мерила за ангажовања лица ван радног односа са циљем повећања ефикасности пословања и остваривања циљева здравствене заштите (Налаз 2.7– Приоритет 2).

## **2. Скретање пажње:**

- 1) Скрећемо пажњу на Организациону структуру Дома здравља Деспотовац у којој је описано да је в. д. директора Дома здравља Деспотовац именован 16. септембра 2021. године, од када у континуитету обавља функцију вршиоца дужности директора, односно ову дужност обавља дуже од шест месеци, што није у складу са одредбом члана 117 став 1 Закона о здравственој заштити. Министарство здравља није именовало директора Дома здравља Деспотовац у складу са одредбама Закона о здравственој заштити;
- 2) Скрећемо пажњу на Налаз 1.1, у коме је описано да кадровски планови за Дом здравља Деспотовац за 2021. и 2022. годину не садрже број и структуру запослених за чије се плате средства стичу на други начин у складу са законом, како је прописано одредбом члана 161 став 6 Закона о здравственој заштити;



- 3) Скрећемо пажњу на Налаз 1.6, у коме је описано да, у циљу уједначеног утврђивања радних места са повећаним ризиком, у вези са одредбама члана 146 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, скрећемо пажњу на то да Завод за медицину рада који оснива Република Србија, уз сарадњу са потписницима Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, није донео јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама;
- 4) Скрећемо пажњу на Налаз 1.6, у коме је наведено да је одредбом Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци. Прописима није дефинисано да ли се у обрачун просечне плате запосленог у последњих 12 месеци узима исплаћена плата или обрачуната плата, као и да није дефинисано на који начин се утврђује просек уколико је запослени био привремено спречени за рад у месецима који улазе у просек;
- 5) Скрећемо пажњу на Налаз 2.4, у коме је наведено да је важећим законским и подзаконским прописима у области рада и запошљавања није ближе уређено вођење евиденција о ангажованим лицима ван радног односа.

### 3. Захтев за достављање одазивног извештаја

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

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

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији 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 несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;



2. За налазе, односно 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 несврсисходности или смањења ризика од појављивања 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 несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне 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**

**17. 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 Деспотовац, код кога је у периоду од марта до новембра 2024. године спроведена ревизија правилности и сврсисходности пословања на ову тему.

Ревизија правилности и сврсисходности пословања спроведена је у складу са Законом о Државној ревизорској институцији<sup>2</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>3</sup> и Програмом ревизије Државне ревизорске институције – обједињен, пречишћен текст за 2024. годину<sup>4</sup>.

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

### 1. Проблем

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

Циљ ефикасног управљање 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.<sup>5</sup>

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, чинили су око 40% јавних расхода, а у 2022. години расходи за запослене износили су 688,4 млрд. динара. У овом периоду дошло је до повећања у износу од 15,3 млрд. динара, које се односило на повећање зарада запослених у систему здравства, новог запошљавања, повећаних издатака за прековремени рад, награде запосленима и других облика дохотка.

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, број 9/09.

<sup>4</sup> Број: 06-988/2024-02-02, од 26. марта 2024. године.

<sup>5</sup> Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године.



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



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

Графикон број 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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.

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

<sup>6</sup> Извештај о раду ДРИ за 2021. годину и Извештај о раду ДРИ за 2022. годину.

<sup>7</sup> Извештај о раду ДРИ за 2021. и 2022. годину и База за праћење ревизије за 2021. и 2022. годину.



закључених уговора (уговори о привременим и повременим пословима који трају дуже од 120 радних дана; уговори о делу из домена рада послодавца и др.); 2) број лица на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, као и лица ангажованих по другим основама, био је већи од прописаног броја, код 14 субјеката ревизије, услед чега је више исплаћено 109,47 мил. динара.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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 ефективности.

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 облицима, 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

<sup>8</sup> Извештај о раду ДРИ за 2021. годину и Извештај о раду ДРИ за 2022. годину.

<sup>9</sup> Упитник расходи за запослене.



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 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 делатност 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 смо остварили циљ ревизије испитивали смо следећа ревизијска питања:

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

### 4. Обим и ограничења ревизије

Како се предмет ревизије односи на расходе за запослене и лица ангажована ван радног односа у здравственим установама, било је потребно обезбедити уједначен приступ у ревидирању, због чега смо одабрали исту категорију субјеката ревизије, односно домове здравља, који обављају здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите.

Поступак ревизије је, у зависности од ревизијских питања, обухватио активности субјекта ревизије у вези са расходима за запослене и лицима ангажованим ван радног односа у периоду 2021–2023. године. Како би се адекватно одговорило на ревизијска



питања, од субјекта ревизије је прикупљена документација и подаци за период који се односи на предмет ревизије.

Предмет ревизијског испитивања биле су следеће активности субјекта ревизије:

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

У ревизији нисмо испитивали:

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

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

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

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

Критеријуми за свако ревизијско питање су детаљније описани у поглављу IV Закључци.

## 5. Методологија у поступку рада

Да бисмо 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 обрачуном и исплатом расхода за запослене, основ за увећање плата из сопствених прихода, изворну документацију која се односи на број ангажованих лица, основ и период ангажовања, извршене исплате ангажованим лицима и другу документацију.

У поступку ревизије, анализирали смо расходе за запослене у претходне три године, важећи кадровски план, интерни акт о организацији и систематизацији послова и друга акта, којима је уређена ова област. Такође, у поступку ревизије је прикупљена и анализирана документација која представља основ за обрачун и исплату плата: уговори о раду, радне листе присутности, евиденције сати прековременог рада, појединачне



одлуке и решења (за исплату стимулација, накнада и социјалних давања, отпремнина, јубиларних награда, накнада трошкова запосленима), као и други расходи који су утврђени аналитичким поступцима. Анализирана је изворна документација која се односи на ангажовања ван радног односа (број лица, уговори, основ и период ангажовања, висина, обрачун и исплате накнада и друго). Поред обрађених података из изворне документације користили смо и податке прикупљене у фази израде Плана рада, путем упитника.

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

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

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

### III Опис предмета ревизије

#### 1. Појам расхода за запослене и ангажовања лица ван радног односа

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

Здравствене установе су дужне да у складу са Законом о раду<sup>10</sup>, Законом о здравственој заштити<sup>11</sup>, Законом о запосленима у јавним службама<sup>12</sup> и другим законским и подзаконским актима донесу интерни акт, којим ће утврдити систематизацију послова и радних места унутар установе. Систематизацијом послова утврђују се: називи и описи послова који се обављају, врста и степен стручне спреме, потребна знања, радно искуство и други потребни услови за заснивање радног односа и број запослених за обављање послова у установи, као послодавца. У циљу рационализације обављања делатности у установи се образују организационе јединице, по областима здравствене заштите, а у складу са законом.

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

<sup>10</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

<sup>11</sup> „Службени гласник РС“, бр. 25/19 и 92/23 – аутентично тумачење.

<sup>12</sup> „Службени гласник РС“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.





Одредбама чл. 2–6а Закона о платама у државним органима и јавним службама<sup>13</sup> и чл. 91–109 Посебног колективног уговора за здравствене установе<sup>14</sup> прописано је да запослени има право на:

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

2) 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.

Одредбама Закона о раду уређен је рад ван радног односа, основ ангажовања и услови за његово обављање: 1) привремени и повремени послови; 2) уговор о делу; 3) уговор о стручном оспособљавању и усавршавању; 4) допунски рад.<sup>15</sup>

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

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

Ревизија сврсисходности пословања значи испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава, ради стицања довољног, адекватног и поузданог доказа за извештавање да ли су средства од стране субјекта ревизије употребљена у складу са начелима економичности, ефикасности и ефективности, као и у складу са планираним циљевима.<sup>16</sup>

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

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

<sup>14</sup> „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

<sup>15</sup> Чл. 197–202 Закона о раду.

<sup>16</sup> Члан 2 тачка 4) Закона о Државној ревизорској институцији.



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

## 2. Законодавни и институционални оквир

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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

Основицу за обрачун и исплату плата утврђује Влада, доношењем Закључка, који садржи нето износ основица и период почетка примене.<sup>19</sup>

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

	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.

Уредбом 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.<sup>20</sup>

Уредба о коефицијентима прописује коефицијенте и увећања коефицијената, по основу руковођења, на основу стручно признатих и научних звања и друго.<sup>21</sup>

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

<sup>17</sup> Члан 1, став 1, тачка 4).

<sup>18</sup> Члан 2 ст. 1 и 2.

<sup>19</sup> Закон о платама у државним органима и јавним службама, члан 3.

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

<sup>21</sup> Чл. 2 тачка 13 и 3 став 1 тачка 11.



стручну спрему, да коефицијент садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора.<sup>22</sup>

Законом о платама у државним органима и јавним службама и Посебним колективним уговором, прописано је да запослени има право на додатак на плату, то:<sup>23</sup>

Табела број 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
<b>Основну плату за утврђивање додатка на плату чини основна плата увећана за радни учинак.</b>	

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.<sup>24</sup>

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%.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> РП\_Законодавни и институционални оквир.

<sup>23</sup> „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

<sup>24</sup> „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.

<sup>25</sup> Службени гласник РС”, бр. 100/11, 63/12, 101/12, 46/13, 113/17 - др. закон, 21/18 и 95/18 - др. закон, 10/19, 86/19 - др. закон, 13/20, 157/20 - др. закон и 123/21 - др. закон.

<sup>26</sup> РП\_Законодавни и институционални оквир.



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:

Табела број 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Евиденција присутности на послу;</li> <li>✓ Пријем решења, уговора о раду и друге документације у вези са запосленима;</li> <li>✓ Пријем листа са евиденцијом рада, сатима прековременог рада, решењима за стимулацију, дознака и остале документације;</li> <li>✓ Шифрирање евиденције;</li> <li>✓ Унос података у програмску евиденцију за обрачун зарада;</li> </ul>
	Контрола обрачуна плата	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Контрола унетих података;</li> <li>✓ Обрачун и контрола обрачуна плата;</li> <li>✓ Потписивање обрачуна плата;</li> </ul>
	Исплата плата	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Требовање средстава за исплату плата од РФЗО;</li> <li>✓ Електронска достава пореске пријаве;</li> <li>✓ Исплата плата;</li> <li>✓ Штампање и достављање обрачуна запосленима;</li> </ul>
	Контрола исплаћених средстава	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Штампање и достављање збирних извештаја на књижење;</li> <li>✓ Контрола исплаћених средстава;</li> <li>✓ Достављање података о исплаћеним платама Трезору;</li> </ul>
	Надлежности и одговорности учесника пословног процеса	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Директор;</li> <li>✓ Помоћник директора за економско – финансијске послове;</li> <li>✓ Шеф рачуноводства;</li> <li>✓ Референт за обрачун плата;</li> <li>✓ Одговорна лица за евиденцију присутности (главна сестра, начелници служби).</li> </ul>

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 Деспотовац 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.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Члан 12.



Законом о јавним службама<sup>28</sup>, 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.

Законом 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.<sup>29</sup>

Законом о изменама Закона о запосленима у јавним службама<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

На основу ових одредби здравствене установе су биле дужне да:<sup>32</sup>

- ✓ 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 послова<sup>33</sup>;
- ✓ 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 сектору<sup>34</sup> 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 сектору<sup>35</sup>, 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,

<sup>28</sup> „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.

<sup>29</sup> Члан 1 став 1.

<sup>30</sup> „Службени гласник РС“, број 123/21, на снази од 16. децембра 2021. године.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Члана 159 ст. 1 – 3 Закона о запосленима у јавним службама.

<sup>33</sup> Овим решењима мењају се по сили закона одредбе уговора о раду које се односе на називе послова које запослени обављају.

<sup>34</sup> „Службени гласник РС“, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

<sup>35</sup> „Службени гласник РС“, број 123/21 (на снази од 16. децембра 2021. године).



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.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup>

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 односа, која је у складу са кадровским планом здравствене установе, а спроводи се расписивањем јавног огласа.<sup>38</sup>

Одредбама Закона о буџетском систему прописани су услови и ограничења за ново запошљавање и додатно радно ангажовање, код корисника јавних средстава, које се односи на период 1.1.2021 – 31.12.2026. године.<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup>

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

Одредбом Закона о раду<sup>41</sup> 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 систем<sup>42</sup> 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

<sup>36</sup> Члан 10 и чл. 37-39.

<sup>37</sup> „Службени гласник РС“, бр. 81/17, 6/18 и 43/18, у примени од 8. септембра 2017. године.

<sup>38</sup> Чл. 7-9.

<sup>39</sup> Члан 27к.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> "Службени гласник РС", бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - одлука УС, 113/17 и 95/18 - аутентично тумачење).

<sup>42</sup> „Службени гласник РС“, бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 20/18, 36/18, 93/18, 104/18, 14/19, 33/19, 68/19, 84/19, 151/20, 19/21, 66/21, 130/21, 144/22, 26/23, 83/23 и 118/23.



односа, али обрачун накнаде и начин исплате лицима ангажованим ван радног односа нису уређени ниједним законским или подзаконским прописом.

Постојаће 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.<sup>43</sup>

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.

### **Здравствене установе примарног нивоа здравствене заштите – домови здравља**

Здравствене установе се оснивају и обављају здравствену делатност у складу са Законом о здравственој заштити<sup>44</sup> и Уредбом о Плану мреже здравствених установа<sup>45</sup>.

Здравствена делатност обавља се на примарном, секундарном и терцијарном нивоу здравствене заштите.<sup>46</sup>

Слика број 1. Здравствене установе у Републици Србији

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

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

<sup>43</sup> РП\_Законодавни и институционални оквир.

<sup>44</sup> „Службени гласник РС“, број 25/19.

<sup>45</sup> „Службени гласник РС“, бр. 5/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21 и 95/21.

<sup>46</sup> Закон о здравственој заштити – члан 61.



помоћи, као и друга питања од значаја за организацију система здравствене заштите у Републици Србији.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup>

Дом здравља у јавној својини оснива Република Србија, а на територији аутономне покрајине – аутономна покрајина, у складу са законом и Планом мреже.<sup>49</sup>

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.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup>

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.<sup>52</sup> У оквиру ових здравствених установа утврђено је још 17 домова здравља, који не функционишу као самосталне јавне службе.<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup>

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 бисмо 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.

<sup>47</sup> Уредба о Плану мреже здравствених установа – члан 1 став 1.

<sup>48</sup> Закон о здравственој заштити – члан 75.

<sup>49</sup> Закон о здравственој заштити – члан 74.

<sup>50</sup> Уредба о Плану мреже здравствених установа, члан 5.

<sup>51</sup> Податак је дат без обухвата домова здравља на територији АП Косова и Метохије којих има четири који су утврђени Планом мреже здравствених установа.

<sup>52</sup> Здравствена установа секундарног нивоа здравствене заштите.

<sup>53</sup> Здравствени центар Аранђеловац, Кладово, Неготин, Зајечар, Књажевац, Врање, Сурдулица и Ужице (у свом саставу има десет домова здравља).

<sup>54</sup> Податак о броју корисника добијен на основу обрађених података које су доставили домови здравља.

У Републици Србији домови здравља територијално су распоређени на следећи начин:<sup>55</sup>



Графикон 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

### 3. Опште информације о Дому здравља Деспотовац

Дом здравља Деспотовац је корисник средстава Републичког фонда за здравствено осигурање (у даљем тексту: РФЗО) и делатност на примарном нивоу здравствене заштите обавља у оквиру Поморавског управног округа.

Дом здравља Деспотовац је основан 24. октобра 1963. године. У периоду од 1984. до 1998. године Дом здравља Деспотовац био је у саставу Здравственог центра Ћуприја.

- 2. августа 1998. године донета је Одлука о оснивању Дома здравља Деспотовац<sup>56</sup>, када Дом здравља Деспотовац отпочиње самостално обављање здравствене делатности;

- 1. јуна 2006. године оснивачка права над Домом здравља преузима Општина Деспотовац - Одлука општине Деспотовац<sup>57</sup> о преузимању оснивачких права над Домом здравља Деспотовац број 02-15/2006-01 од 1. јуна 2006. године.

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домовима здравља<sup>58</sup> број 21 од 6. марта 2020. године Република Србија преузима оснивачка права над Домом здравља Деспотовац.

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

<sup>55</sup> Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе у Републици Србији за 2014. годину.

<sup>56</sup> Одлука о оснивању Дома здравља Деспотовац, 05 број: 022-5065/97, од 02.02 1998. године, Регистарција у Привредном суду Крагујевац 10. априла 1998. године, Број: Фи.588/98;

<sup>57</sup> Одлука Општине Деспотовац о преузимању оснивачких права број 02-15/2006-01 од 1. јуна 2006. године, Регистрација у Привредном суду у Крагујевцу 14. маја 2007. годне. Фи 51/07;

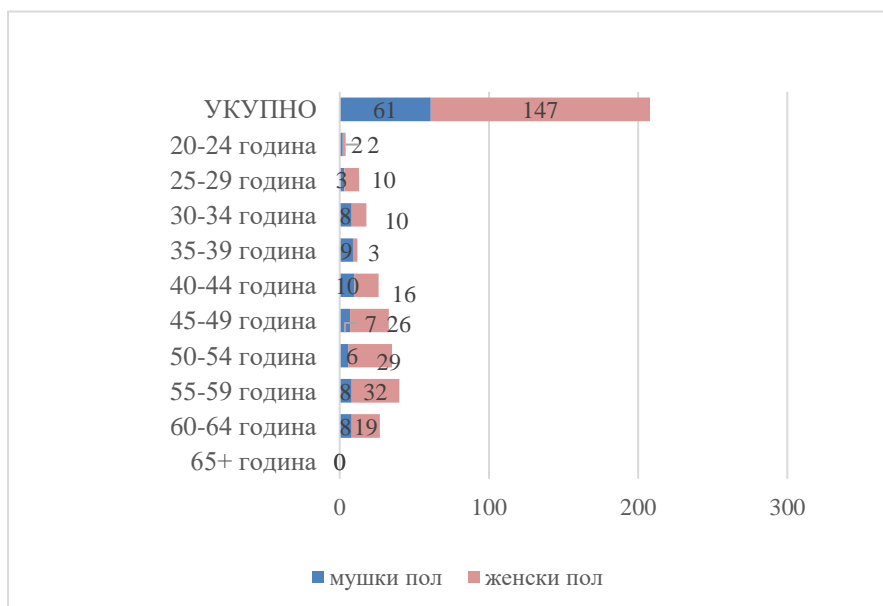
<sup>58</sup> Одлука о преузимању оснивачких права над домовима здравља 05 број 022-1915/2020 („Сл. гласник РС“, бр.21/20);



Табела број 4. Број запослених у Дому здравља Деспотовац по годинама<sup>59</sup>

На дан	Број запослених		Укупно
	На одређено	На неодређено	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
31.12.2021.	38	170	208
31.12.2022.	40	173	213
31.12.2023.	6	202	208

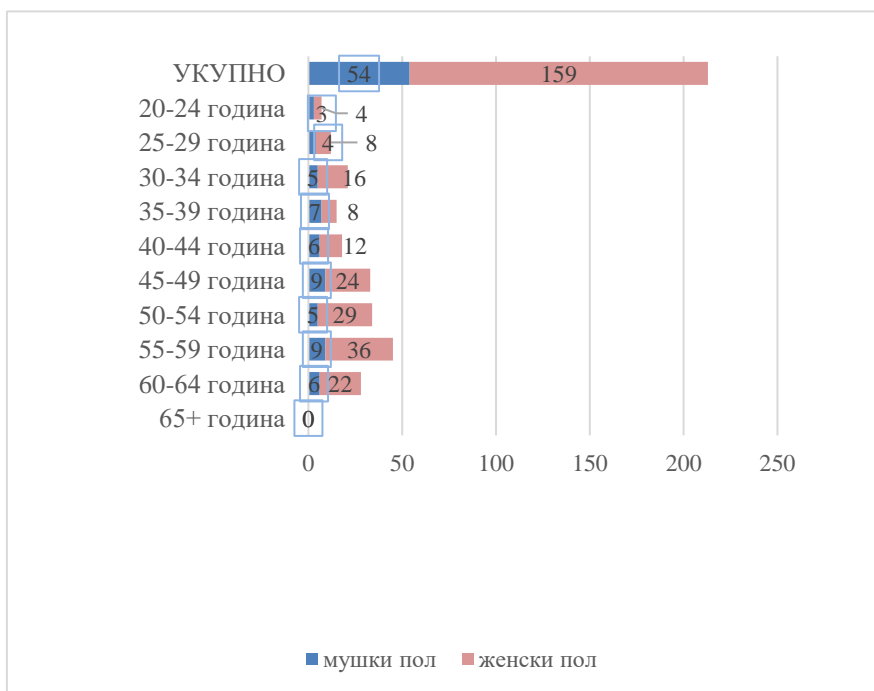
Старосна структура запослених у Дому здравља Деспотовац по посматраним годинама може се видети на графиконима у наставку.



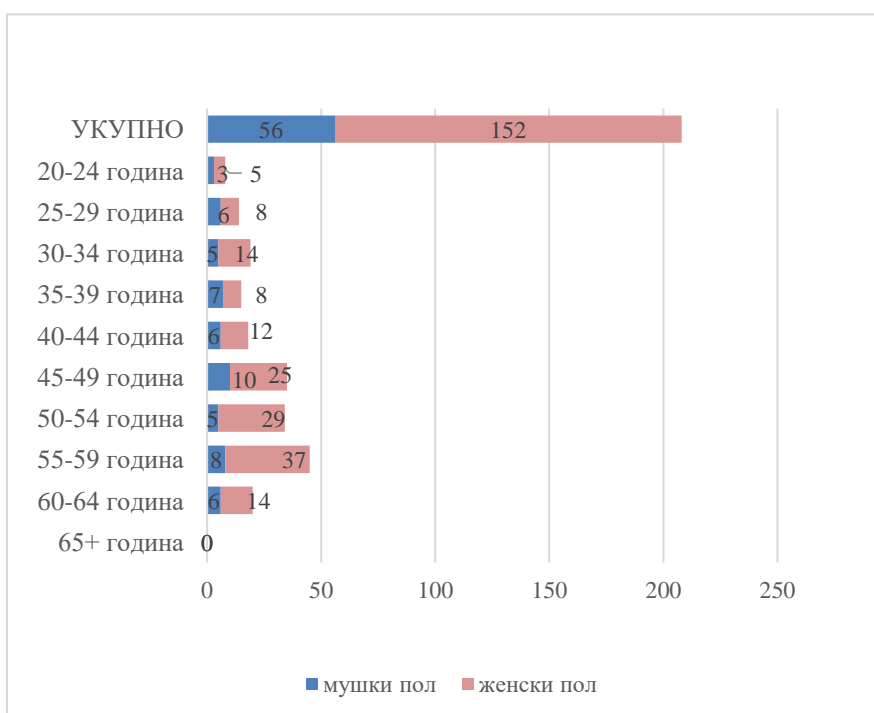
Графикон број 4. Старосна структура запослених у Дому здравља Деспотовац у 2021. години<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Подаци преузети из Кадровске евиденције Дома здравља Деспотовац за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>60</sup> Подаци преузети из Кадровске евиденције Дома здравља Деспотовац за 2021. годину.



Графикон број 5. Старосна структура запослених у Дому здравља Деспотовац у 2022. години<sup>61</sup>



Графикон број 6. Старосна структура запослених у Дому здравља Деспотовац у 2023. години<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Подаци преузети из Кадровске евиденције Дома здравља Деспотовац за 2022. годину.

<sup>62</sup> Подаци преузети из Кадровске евиденције Дома здравља Деспотовац за 2023. годину.



Законом о здравственој заштити<sup>63</sup> прописано је да здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из јавних прихода, и то:

- 1) доприноса за обавезно социјално осигурање закључивањем уговора са организацијом обавезног здравственог осигурања;
- 2) буџета Републике Србије, односно оснивача;
- 3) прихода насталих употребном јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом.

Здравствена установа у јавној својини може да стиче средства за рад и од донација донатора из Републике Србије и из иностранства, легата и завештања, као и других извора, у складу са законом.<sup>64</sup>

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља Деспотовац утврђено је да се, од дана преузимања оснивачких права, средства за финансирање обезбеђују из буџета Републике Србије, доприноса за обавезно социјално осигурање, као и из других извора у складу са законом.

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

У периоду 2021–2023. године, Управни одбор Дома здравља Деспотовац доносио је одлуке о усвајању финансијског плана као и одлуке о усвајању измене и допуне финансијског плана Дома здравља Деспотовац.<sup>65</sup>

У току 2021. године усвојен је Финансијски план и извршена је једна измена и допуна Финансијског плана Дома здравља Деспотовац за 2021. годину. Последњом Изменом и допуном<sup>66</sup> Финансијског плана Дома здравља Деспотовац за 2021. годину предвиђени су приходи и примања у укупном износу од 408.200 хиљада динара, као и расходи и издаци у истом износу.

У току 2022. године усвојен је Финансијски план и извршено је четири измена и допуна Финансијског плана Дома здравља Деспотовац за 2022. годину. Последњом изменом и допуном<sup>67</sup> Финансијског плана Дома здравља Деспотовац за 2022. годину предвиђени су приходи и примања у укупном износу од 426.405 хиљада динара, као и расходи и издаци у истом износу.

У току 2023. године усвојен је Финансијски план и извршено је пет измена и допуна Финансијског плана Дома здравља Деспотовац за 2023. годину. Последњом

<sup>63</sup> „Службени гласник РС“, бр. 25/19 и 92/23 – аутентично тумачење.

<sup>64</sup> Члан 144 став. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.

<sup>65</sup> Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Деспотовац за 2021. годину, број: 263/2 од 29. јануара 2021. године и број: Измена и допуна финансијског плана број: 210/2 од 28. јануара 2022. године, Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Деспотовац за 2022. годину, број 210/2 од 28. јануара 2022. године. и Измена и допуна финансијског плана број: 224/4 од 27. јануара 2023. године, Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Деспотовац за 2023. годину број 224/2 од 27. јануара 2023. године и Измена и допуна Финансијског плана број 252/4 од 29. јануара 2024. године.

<sup>66</sup> Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Деспотовац за 2022. годину, број 210/2 од 28. јануара 2022. године. и Измена и допуна Финансијског плана број: 224/4 од 27. јануара 2023. године

<sup>67</sup> Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Деспотовац за 2022. годину, број 210/2 од 28. јануара 2022. године. И Измена и допуна финансијског плана број: 224/4 од 27. јануара 2023. године.,



изменом и допуном<sup>68</sup> Финансијског плана Дома здравља Деспотовац за 2023. годину предвиђени су приходи и примања у укупном износу од 471.000 хиљада динара, као и расходи и издаци у истом износу.

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

У наредној табели дат је преглед остварених прихода Дома здравља Деспотовац по посматраним годинама и по изворима финансирања.

Табела број 5. Остварени приходи и примања Дома здравља Деспотовац по годинама и по изворима финансирања<sup>69</sup>

Година	Приходи						
	Укупно	Из буџета Републике	Из буџета Аутономне покрајине	Из буџета Општине/ Града	Из буџета ООСО	Из донација и помоћи	Из осталих извора
1	2 (3+4+5+6+7+8)	3	4	5	6	7	8
2021.	407.130	890		43.072	328.808	/	34.360
2022.	416.061	376	/	14.020	384.143	/	17.522
2023.	468.260	/	/	13.571	433.250	/	21.439
Укупно	1.291.451	1.266	/	70.663	1.146.201	/	73.321

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

На графикону у наставку дат је преглед броја корисника (осигураних лица<sup>70</sup>) којима је Дом здравља Деспотовац обезбеђивао здравствену заштиту по посматраним годинама.



Графикон број 7. Број корисника (осигураних лица) по годинама<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Деспотовац за 2023. годину број 224/2 од 27. јануара 2023. године и Измена и допуна финансијског плана број 252/4 од 29. јануара 2024. године.

<sup>69</sup> Подаци преузети из Финансијских извештаја и Кадровске евиденције Дома здравља Деспотовац за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>70</sup> Према Закону о здравственом осигурању, осигураник је физичко лице које је обавезно осигурано у складу са овим законом, а осигурана лица су осигураници и чланови њихових породица којима се у складу са овим законом обезбеђују права из обавезног здравственог осигурања.

<sup>71</sup> Подаци преузети из Дописа Дома здравља Деспотовац Државној ревизорској институцији, број: 1973 од 4. октобра 2024. године.



#### 4. Организациона структура Дома здравља Деспотовац

Одредбом члана 32 Закона о запосленима у јавним службама<sup>72</sup> прописано је да правилник о организацији и систематизацији послова доноси директор јавне службе уз претходно прибављену сагласност органа управљања, осим ако законом којим се уређује рад јавне службе није другачије одређено и након затраженог мишљења репрезентативног синдиката код послодавца.

Правилником о условима и начину унутрашње организације здравствених установа<sup>73</sup> утврђују се услови и начин унутрашње организације здравствених установа. Одредбама чл. 4-8 наведеног Правилника ближе је уређено образовање организационих јединица у дому здравља.

Правилник о систематизацији послова радних места Дома здравља Деспотовац из 2018. године и Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова радних места у Дому здравља Деспотовац из 2022. године и две измене и допуне истог донети су уз претходно прибављене сагласности органа управљања у складу са чланом 32 Закона о запосленима у јавним службама.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова радних места у Дому здравља Деспотовац, Деспотовац<sup>74</sup> ближе се уређује унутрашња организација Дома здравља Деспотовац. Одредбама члана 16 Статута<sup>75</sup> који је важио до 24. новембра 2021. године, односно члана 16 важећег Статута<sup>76</sup>, предвиђене су организационе јединице на нивоу служби у Дому здравља Деспотовац, док је образовање ужих организационих јединица у оквиру служби, укључујући и просторно издвојене здравствене станице и здравствене амбуланте уређено чланом 4 важећег Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији послова радних места у Дому здравља Деспотовац<sup>77</sup>.

Приказ организационе шеме Дома здравља Деспотовац може се видети на слици број 2.

<sup>72</sup> „Службени гласник РС“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

<sup>73</sup> „Службени гласник РС“, бр. 43/06 и 126/14.

<sup>74</sup> Број: 740 од 19. марта 2018. године., број 2732 од 10. новембра 2022. године, број 1314 од 25 маја .2023. године и број 25. августа 2023. године

<sup>75</sup> Број: 5527/2.1 од 9. новембра 2006. године

<sup>76</sup> Број: 3127/1, од 25. новембра 2021 године.

<sup>77</sup> Број: 2732 од 10 новембра 2022. године, Претходни Правилник Дома здравља Деспотовац број: 740 од 19. марта 2018. године,



Дом здравља Деспотовац

Служба за здравствену заштиту одраслог становништва са медицином рада, хитну медицинску помоћ, кућно лечење и поливалентну патронажу

- Одељење опште праксе са медицином рада и кућним лечењем,
- Одељење за хитну медицинску помоћ,
- Одељење за санитетски превоз,
- Одељење поливалентне патронаже

Издвојеним организационим јединицама по територијалном принципу: Здравствена станица Ресавица са амбулантама Сењски Рудник и Равна Река, Амбуланта Стењевац са амбулантом Водна, Амбуланта Велики Поповић, Амбуланта Плажане

Служба за здравствену заштиту деце и школске деце, здравствену заштиту жена и здравствену заштиту из области денталне медицине,

- Одељење за здравствену заштиту деце и школске деце,
- Одсек за здравствену заштиту жена са цитолошком лабораторијом
- Одељење из области денталне медицине.

Служба за радиолошку и лабораторијску дијагностику и за специјалистичко-консултативну делатност из интерне медицине, психијатрије, оториноларингологије, офталмологије, физикалне медицине и рехабилитације са стационаром са дневном болницом,

- Одељење за лабораторијску дијагностику,
- Одељење интерне медицине са саветовалиштем за дијабетес,
- Одељење физикалне медицине,

Служба за правне и економско-финансијске послове, техничке и друге сличне послове.

- Одељење за економске послове,
- Одељење за техничке послове.

Слика број 2. Шема организационе структуре Дома здравља Деспотовац<sup>78</sup>

### Директор здравствене установе

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

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

<sup>78</sup> Подаци преузети из Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Деспотовац, члан 4 и члан 6 наведеног Правилника;



струке. Директора и заменика директора здравствене установе именује и разрешава оснивач.

Одредбама члана 117 Закона о здравственој заштити прописано је да ако управни одбор здравствене установе не изврши избор кандидата за директора здравствене установе, односно ако оснивач здравствене установе не именује директора здравствене установе, у складу са одредбама овог закона, као и у случају када дужност директора престане пре истека мандата, док се не спроведе конкурс за директора, оснивач ће именовати вршиоца дужности директора на период не дужи од шест месеци, који може имати само један мандат

Министарство здравља је 29. јула 2020. године донело Решење о именовању вршиоца дужности директора Дома здравља Деспотовац.<sup>79</sup> Решењем број 119-05-532/2021/4 од 16. септембра 2021. године в. д. директора разрешен је дужности на лични захтев. Министарство здравља је 16. септембра 2021. године именovalo новог вршиоца дужности директора Дома здравља Деспотовац<sup>80</sup>, од када у континуитету обавља функцију вршиоца дужности директора, односно да ову дужност обавља дуже од шест месеци.

Скрећемо пажњу на то да је в. д. директора Дома здравља Деспотовац именован 16. септембра 2021. године, од када у континуитету обавља функцију вршиоца дужности директора, односно да ову дужност обавља дуже од шест месеци, што није у складу са одредбом члана 117 став 1 Закона о здравственој заштити. Министарство здравља није именovalo директора Дома здравља Деспотовац у складу са одредбама Закона о здравственој заштити.

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

### ***Расходи за запослене***

Дом здравља Деспотовац је у обавези да запосленима обрачунава и исплаћује плату, додатак на плату, накнаду плате, накнаду трошкова и друга примања у складу са одредбама Закона о раду<sup>81</sup>, Закона о платама у државним органима и јавним службама<sup>82</sup>, Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама<sup>83</sup>, Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама<sup>84</sup> и Посебног

<sup>79</sup> Број 119-05-280/2020-4 од 29. јула 2020. године.

<sup>80</sup> Број 119-05-578/2021-04 од 16. септембра 2021. године

<sup>81</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

<sup>82</sup> „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закона, 116/08 – др. закони, 92/11, 99/11 – др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 – др. закон, 113/17 – др. закони, 95/18 – др. закони, 86/19 – др. закони, 157/20 – др. закони и 123/21 – др. закони.

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

<sup>84</sup> „Службени гласник РС“, бр. 100/11, 63/12, 101/12, 46/13, 113/17 – др. закон, 21/18 и 95/18 – др. закон, 10/19, 86/19 – др. закон, 13/20, 157/20 – др. закон и 123/21 – др. закон.



колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>85</sup>.

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

- 1) за 2021. годину у износу од 291.150 хиљада динара;
- 2) за 2022. годину у износу од 336.500 хиљада динара;
- 3) за 2023. годину у износу од 375.800 хиљада динара.

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

Табела број 6. Планирани расходи за запослене Дома здравља Деспотовац по изворима финансирања и извршење истих за период 2021–2023. године<sup>86</sup>

(у хиљадама динара)								
Година	Опис	Планирано	Укупно	Република	На терет буџета Општине	На терет буџета ООСО	Из осталих извора	Процент извршења у односу на планирано
1	2	3	4 (5+6+7)	5	6	7	8	9 (4/3)
2021.	Расходи за запослене – категорија 410000	291.150	290.773	/	/	278.302	12.471	99%
2022.	Расходи за запослене – категорија 410000	336.500	333.947	/	/	324.279	9.668	99%
2023.	Расходи за запослене – категорија 410000	375.800	373.523	/	/	365.820	7.703	99%
	Укупно:	1.003.450	998.243	/	/	968.301	29.842	99%

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац извршио је расходе за запослене у укупном износу од 998.243 хиљаде динара, што чини 78% укупно извршених расхода (2021 – 406.629; 2022 – 413.740, 2023 – 459.997) здравствене установе у посматраном периоду.

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

Табела број 7. Учесће извршених расхода за запослене у укупно извршеним расходима Дома здравља Деспотовац по годинама<sup>87</sup>

(у хиљадама динара)

<sup>85</sup> „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

<sup>86</sup> Подаци преузети из последњих измена и допуна финансијских планова Дома здравља Деспотовац за 2021, 2022. и 2023. годину и финансијских извештаја Дома здравља Деспотовац за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>87</sup> Подаци преузети из Финансијских извештаја Дома здравља Деспотовац за 2021, 2022. и 2023. годину.



Извештај – Дом здравља „Деспотовац“, Деспотовац

Година	Извршени расходи за запослене (категорија 410000)	Укупно извршени расходи (класа 400000)	Учешће (у процентима)
1	2	3	4=2/3
2021.	290.773	371.910	78%
2022.	333.947	413.740	81%
2023.	373.523	459.997	81%
Укупно	998.243	1.245.647	80%

Структура извршених расхода за запослене Дома здравља Деспотовац по посматраним годинама и по изворима финансирања дата је у наредној табели.

Структура извршених расхода за запослене Дома здравља Деспотовац по годинама и по изворима финансирања<sup>88</sup>

Табела број 8. Општи подаци за период 2021–2023. године

(у хиљадама динара)

Конто	Опис	Укупно	Расходи за запослене			
			Републике	На терет буџета Општине/Града	На терет буџета ООСО	Из осталих извора
1	2	3 (4+5+6+7)	4	5	6	7
<i>2021. година</i>						
410000	Расходи за запослене	290.773	/	/	278.302	12.471
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	230.104	/	/	221.052	9.052
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	38.589	/	/	36.062	2.527
413000	Накнаде у природи	/	/	/	/	/
414000	Социјална давања запосленима	8.871	/	/	8.871	
415000	Накнада трошкова за запослене	9.194	/	/	9.035	159
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	4.015	/	/	3.282	7733
<i>2022. година</i>						
410000	Расходи за запослене	333.947	/	/	324.279	9.668
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	267.693	/	/	260.153	7.540
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	44.764	/	/	43.129	1.635
413000	Накнаде у природи	/	/	/	/	/
414000	Социјална давања запосленима	5.511	/	/	5.511	/
415000	Накнада трошкова за запослене	11.394	/	/	11.241	153
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	4.585	/	/	11.241	153
<i>2023. година</i>						
410000	Расходи за запослене	373.523	/	/	365.820	7.703
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	302.795	/	/	298.084	4.711
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	50.040	/	/	48.724	1.316

<sup>88</sup> Подаци преузети из Финансијских извештаја Дома здравља Деспотовац за 2021, 2022. и 2023. годину.





Извештај – Дом здравља „Деспотовац“, Деспотовац

413000	Накнаде у натури	/	/	/	/	/
414000	Социјална давања запосленима	2.187	/	/	2.048	139
415000	Накнада трошкова за запослене	14.164	/	/	13.268	896
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	3.946	/	/	3.305	641

### Лица ангажована ван радног односа

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

Дом здравља Деспотовац је у обавези да поштује одредбе члана 27к Закона о буџетском систему<sup>89</sup>, које се односе на ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, као и број ангажованих лица ван радног односа одобрен Кадровским планом.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац закључивао је са Општином Деспотовац уговоре о обезбеђивању средстава из буџета Општине<sup>90</sup>. Овим уговорима дефинисано је да ће Општина Деспотовац пренети новчана средства за ангажовање лица ван радног односа и за боље коришћење услуга примарне здравствене заштите.

У наредној табели дат је преглед средстава која су обезбеђена по овим Уговорима за период 2021–2023. године.

Табела број 9. Преглед средстава обезбеђених по Уговорима за период 2021–2023. године<sup>91</sup>

(у хиљадама динара)

Година	Опис	Средства обезбеђена закљученим уговором	Средства планирана последњом изменом и допуном финансијског плана Дома здравља на терет буџета Општине	Извршени расходи на терет буџета Општине	Процент извршења у односу на обезбеђена/ планирана средства
1	2	3	4	5	6 (5/4)
2021.	Услуге по уговору – лица ангажована ван радног односа	20.000	11.300	10.939	97%
2022.	Услуге по уговору – лица ангажована ван радног односа	12.000	12.000	11.931	99%

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

<sup>90</sup> Уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине Деспотовац за 2021. годину, број: 10/2021, од 21. јануара 2021. године; Уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине Деспотовац за 2022. годину, број: 28/2022, од 09. фебруара 2022. године; Уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине Деспотовац за 2023. годину, број: 332/2022, од 29. децембра 2022. године.

<sup>91</sup> Уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине Деспотовац за 2021. годину, број: 10/2021, од 21. јануара 2021. године; Уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине Деспотовац за 2022. годину, број: 28/2022, од 09. фебруара 2022. године; Уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине Деспотовац за 2023. годину, број: 332/2022, од 29. децембра 2022. године



Извештај – Дом здравља „Деспотовац“, Деспотовац

2023.	Услуге по уговору – лица ангажована ван радног односа	14.000	14.000	13.571	97%
	Укупно	46.000	37.300	36.441	98%

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац извршио је расходе за ангажовање лица ван радног односа на терет буџета Општине у укупном износу од 36.441 хиљаде динара.

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

Табела број 10. Учешће извршених расхода за ангажовање лица ван радног односа у укупно извршеним расходима за плате, додатке и накнаде запослених и расходима за социјалне доприносе на терет послодавца Дома здравља Деспотовац по годинама

(у хиљадама динара)

Година	Извршени расходи за ангажовање лица ван радног односа које финансира Општина Деспотовац <sup>92</sup>	Укупно извршени расходи за плате, додатке и накнаде запослених и за социјалне доприносе на терет послодавца <sup>93</sup> (група конта 411000 и 412000)	Учешће (у проценти ма)
1	2	3	4 = 2 / 3
2021.	10.939	268.693	4%
2022.	11.931	312.457	3,8%
2023.	13.571	352.835	3,8%
Укупно	36.441	933.985	3,9%

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је ангажовао лица ван радног односа по уговорима о привременим и повременим пословима на следећим радним местима: специјалиста медицине рада, специјалиста неуропсихијатрије, специјалиста офталмологије, специјалиста радиологије, психолога и референта за књиговодствене послове, односно за радна места која су предвиђена Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља.

<sup>92</sup> Подаци преузети из месечних рекапитулација примања радника по основу уговора о допунском раду и уговора о привременим и повременим пословима.

<sup>93</sup> Подаци преузети из финансијских извештаја Дома здравља Деспотовац за 2021, 2022. и 2023. годину.



#### **IV Закључци**

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

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

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

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

Наш циљ био је да сагледамо све области које су од значаја за обрачун расхода за запослене, а које се односе на: кадровски капацитет субјекта ревизије; поступке новог запошљавања; испуњеност услова запослених за обављање послова на радном месту; садржину уговора о раду; начин вођења кадровских и других евиденција запослених; обрачун и 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 Деспотовац, у погледу броја запослених, био је у складу са кадровским планом који је важио у посматраном периоду.**



Каталогом радних места, утврђен је попис радних места са описом и захтеви за њихово обављање у јавним службама. Кадровским планом, за одређени период, утврђен је укупан број запослених на неодређено и одређено време, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања. Број и структура радних места утврђених Правилником о систематизацији морају бити у складу са бројем и структуром одређеним Кадровским планом.

У Дому здравља Деспотовац на дан 31. децембар 2023. године било је 208 лица у радном односу. У поступку ревизије утврђено је да је Министарство здравља, на основу члана 161 Закона о здравственој заштити, донело Кадровске планове за Дом здравља Деспотовац за 2021. и 2022. годину годину у коме је утврђено да укупан број запослених (на неодређено и одређено време) који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са



РФЗО-ом у Дому здравља Деспотовац може бити највише до 188 запослених. У поступку ревизије утврђено је да је број запослених на дан 31. децембар 2023. године већи у односу на број утврђен кадровским плановима због Закључка Владе РС о пријему у радни однос свих лица која су радила за време епидемије заразне болести COVID-19.

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

Одредбом члана 161 став 1 Закона о здравственој заштити<sup>94</sup> прописано је да министар доноси кадровски план за запослене у здравственим установама у јавној својини за територију Републике Србије, кога чини укупан број запослених обухваћен појединачним кадровским плановима здравствених установа у јавној својини.

Кадровски план представља максимални број запослених у здравственим установама у јавној својини, односно максимални број запослених у свакој појединачној здравственој установи у одговарајућој буџетској години.<sup>95</sup>

Кадровски план за сваку буџетску годину доноси министар, најраније истовремено са прописом којим се уређује буџет, текуће календарске године за наредну буџетску годину. Ако се кадровски план не донесе у предвиђеном року, до доношења републичког кадровског плана, односно кадровског плана здравствене установе, примењује се постојећи кадровски план.<sup>96</sup>

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

Министарство здравља донело је:

- 1) Кадровски план за Дом здравља Деспотовац за 2021. годину<sup>97</sup> и
- 2) Кадровски план за Дом здравља Деспотовац за 2022. годину<sup>98</sup>.

Кадровским планом за Дом здравља Деспотовац за 2021. годину утврђено је да укупан број запослених (на неодређено и одређено време) који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са Републичким фондом за здравствено осигурање (у даљем тексту: РФЗО) у Дому здравља Деспотовац може бити највише до 187 запослених. Укупан број запослених на одређено време, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, у смислу члана 27к ст. 4 и 5 Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20).

Кадровским планом за Дом здравља Деспотовац за 2022. годину утврђено је да укупан број запослених (на неодређено и одређено време) који обављају послове за

<sup>94</sup> „Службени гласник РС“, бр. 25/19 и 92/23 – аутентично тумачење.

<sup>95</sup> Члан 161 став 2 Закона о здравственој заштити.

<sup>96</sup> Члан 162 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.

<sup>97</sup> Број: 112-01-114/2021-02, од 06. априла 2021. године.

<sup>98</sup> Број: 112-01-64/2022-02, од 23. марта 2022. године.



потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО-ом у Дому здравља Деспотовац може бити највише до 188 запослених. Укупан број запослених на одређено време, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, у смислу члана 27к ст. 4 и 5 Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21 и 118/21 – др. закон).

Одредбом члана 161 став 4 Закона о здравственој заштити прописано је да, ради израде кадровског плана, Завод за јавно здравље основан за територију Републике Србије израђује, води и ажурира базу података о укупној кадровској обезбеђености здравствених установа у јавној својини, укључујући структуру и број запослених у здравственој установи, као и по организационим јединицама, односно по начину финансирања плата запослених, структури и броју запослених који раде на неодређено и одређено радно време, са пуним, односно непуним радним временом, односно чији радни однос мирује, као и другим подацима о кадровској обезбеђености здравствене установе, врши анализу кадрoвске обезбеђености и предлаже мере за унапређивање кадрoвске обезбеђености здравствених установа.

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

У поступку ревизије утврђено је да је Министарство здравља, на основу члана 161 Закона о здравственој заштити, донело Кадровски план за Дом здравља Деспотовац за 2021. годину, односно за 2022. годину, у коме је утврђено да укупан број запослених (на неодређено и одређено време) који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО-ом у Дому здравља Деспотовац може бити највише до 187 запослених у 2021. години, односно до 188 запослених у 2022. години.

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

- 1) 31.12.2021. године је 208, од чега је 170 лице у радном односу на неодређено време, а 38 лица у радном односу на одређено време;
- 2) 31.12.2022. године је 213, од чега је 173 лица у радном односу на неодређено време, а 40 лица у радном односу на одређено време;
- 3) 31.12.2023. године је 208, од чега је 202 лица у радном односу на неодређено време, а 6 лица у радном односу на одређено време.





Дом здравља Деспотовац донео је Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова радних места у Дому здравља Деспотовац, Деспотовац<sup>99</sup> марта 2018. године, а потом новембра 2022. године и у току 2023. године, маја и августа две измене и допуне истог.

Правилником о систематизацији послова радних места из марта 2018. године утврђено је 164 извршилаца, Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова радних места у Дому здравља Деспотовац из новембра 2022. године 188 извршилаца и Правилником о изменама и допунама правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и послова у Дому здравља Деспотовац 191 извршилац (у даљем тексту: акти о систематизацији)<sup>100</sup>.

Табела број 11. Упоредна анализа броја запослених у Дому здравља

На дан 31.12.	Кадровски план	Завршни рачун	Кадровска база	Разлика
2021. година	187	191	208	21
2022. година	188	191	213	25
2023. година	188	208	208	20

У поступку ревизије утврђено је да је број запослених у посматраном периоду већи због Закључка Владе о пријему у радни однос свих који су радили у време епидемије заразне болести COVID-19.

Закључцима<sup>101</sup> Владе РС дата је сагласност 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<sup>102</sup>, а који су радили на пословима лечења оболелих од заразне болести COVID-19 или на пратећим помоћно-техничким пословима у вези са лечењем тих оболелих у здравственим установама у јавној својини и привременим објектима за смештај и лечење оболелих од заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 (привременим болницама) буду примљени у радни однос на неодређено време.

Изменом Закључка Владе РС од 12. септембра 2023. године Министарство здравља задужено је да у року од 30 дана од дана доношења овог Закључка изврши измену кадровских планова здравствених установа, где је то неопходно, тако да исти обухвате и лица која заснивају радни однос на неодређено време. Влада РС сагласна је да здравствене установе изврше пријем у радни однос на неодређено време, независно од броја и структуре који су утврђени кадровским плановима здравствених установа за које је покренут поступак измене.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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

<sup>99</sup> Број: 740 од 19.марта 2018.године и број: 2732 од 10. новембра 2022. године.

<sup>100</sup> Одлука о Изменама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и послова у Дому здравља Деспотовац број 1314 од 25. маја 2023. године

<sup>101</sup> 05 Број: 112-7921/2023, од 31. августа 2023. године; 05 Број: 112-8328/2023, од 12. септембра 2023. године и 05 Број: 112-11193/2023, од 14. новембра 2023. године.

<sup>102</sup> „Службени гласник РС“, број 37/20.

**Налаз 1.2. Поступци новог запошљавања нису спроведени у складу са прописима, у делу који се односи на заснивање радног односа на одређено време.**

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. Колективним уговором прописано је да се радно место у установи попуњава спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, која је у складу са Кадровским планом здравствене установе.

У периоду 2021–2023. године, поступци новог запошљавања спроведени су у складу са прописима, осим у делу који се односи на заснивање радног односа на одређено време, где нису доношене одлуке о утврђивању потребе заснивања радног односа, нису расписивани огласи за пријем у радни однос и нису доношене су одлуке о избору кандидата, јер није поштовао одредбе Посебног колективног уговора за здравствене установе, а услед устаљене праксе.

Наведено поступање може утицати на број кандидата који би се пријавио на оглас, као и на заснивање радног односа са лицима који не испуњавају услове за одређено радно место.

Услови за заснивање радног односа прописани су одредбама чл. 24-29 Закона о раду<sup>103</sup> и члана 5 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>104</sup>, док је поступак избора кандидата уређен одредбама чл. 7, 8 и 9 наведеног Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбама члана 27к Закона о буџетском систему<sup>105</sup> прописана су ограничења у погледу заснивања радног односа са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места, као и ограничења укупног броја запослених на одређено време код корисника јавних средстава. Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава<sup>106</sup> ближе је уређен поступак за прибављање сагласности за заснивање радног односа са новим лицима.

Здравствена установа је дужна да примењује одредбе члана 27к Закона о буџетском систему приликом новог запошљавања и додатног радног ангажовања.

Здравствена установа је дужна да у поступку прибављања сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање примењује Уредбу о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

<sup>103</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/5, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

<sup>104</sup> „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

<sup>105</sup> „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 – др. закон и 92/23.

<sup>106</sup> „Службени гласник РС“, бр. 159/20 и 116/23.



Одредбама члана 27к Закона о буџетском систему<sup>107</sup>, регулисано је ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

Одредбама Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава<sup>108</sup>, ближе се уређује поступак за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава утврђено чланом 27к Закона о буџетском систему.

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

Чланом 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописан је поступак избора кандидата за пријем у радни однос. У складу са наведеним чланом Одлуку о потреби заснивања радног односа доноси послодавац расписивањем јавног огласа. Послодавац је у обавези да одлуку о потреби за заснивањем радног односа са новозапосленима огласи код Националне службе за запошљавање и да је достави Министарству здравља Републике Србије ради објављивања на његовој интернет страници.

Закључком Владе Републике Србије 05 број 112-7921/2023 од 31. августа 2023. године (пречишћен текст), између осталог наводи се да је Влада сагласна да здравствене установе изврше пријем у радни однос на неодређено време здравствених радника, здравствених сарадника и других 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 заразе болести COVID-19, а који су радили на пословима лечења оболелих од заразне болести COVID-19, или на пратећим помоћно-техничким пословима у вези са лечењем тих оболелих у здравственим установама у јавној својини и привременим објектима за смештај и лечење оболелих од заразне болести COVID-19, изазване вирусом Sars-Cov 2, буду примљени у радни однос на неодређено време.

Дом здравља Деспотовац је у периоду 2021–2023. године засновао радни однос са 69 лица закључивањем уговора о раду на неодређено време и то: у 2021. години са 21 лицем, у 2022. години са седам лица и у 2023. години са 41 лицем.

Дом здравља Деспотовац је у периоду 2021–2023. године засновао радни однос са 69 лица и то:

<sup>107</sup> „Службени гласник Републике Србије“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон и 92/23.

<sup>108</sup> „Службени гласник Републике Србије“, бр. 159/20 и 116/23.



- 1) 19 лица Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава је дала сагласност, (члан 27к став 1 Закона о буџетском систему) док је 50 лица примљено по основу Закључка Владе Републике Србије (COVID запошљавање).<sup>109</sup>

Дом здравља Деспотовац је у периоду 2021–2023. године засновао радни однос са 67 лица закључивањем уговора о раду на одређено време и то: у 2021. години са 41 лицем, у 2022. години са шеснаест лица (од чега 3 лица закључивањем уговора о раду на одређено време ради замене одсутног запосленог) и у 2023. години са десет лица (Инструкција Министарства здравља)<sup>110</sup>.

Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање у току 2022. године дала сагласност за запошљавање десет лица на одређено време.

*На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:*

У Дому здравља Деспотовац, у периоду 2021. – 2022. године, за 32 лица које је засновало радни однос на одређено време, нису доношене одлуке о утврђивању потребе заснивања радног односа, нису расписивани огласи за пријем у радни однос и нису доношене су одлуке о избору кандидата, што није у складу са са одредбама члана 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да поступак избора кандидата за заснивање радног односа врше у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;

**Налаз 1.3. Дом здравља Деспотовац није усагласио Правилник о организацији и систематизацији послова са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору и закључио је уговоре о раду за радна места која нису предвиђена овим Правилником.**



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 Деспотовац је, у 2023. години, имао већи број извршилаца (208) у односу на број извршилаца предвиђених Правилником о систематизацији радних места (191 радних места за 191 извршиоца).

Дом здравља Деспотовац је, у 2023. години, преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених у износу од најмање 7.765 хиљада динара, са припадајућим доприносима на терет послодавца, јер је са 17 запослених закључио уговоре о раду за радна места која нису

<sup>109</sup> Број 112-7921/2023 од 31. августа.2023. године

<sup>110</sup> Број 120-01-151/2020-02 од 25. децембра 2020. године, од 8.марта 2021. године, од 1. јуна 2021. године, од 26. августа 2021. године, 2. децембра 2021. године и 8. фебруара 2022. године.



предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова, што није у складу са чланом 24 Закона о раду.

Услед недостатка интерних контрола и нередовног праћења важећих законских и подзаконских аката, Дом здравља Деспотовац није усагласио Правилник о организацији и систематизацији послова са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, у делу који се односи описе радних места за радна места спремача/ спремачице просторија у којима се пружају здравствене услуге и помоћника директора).

Наведено указује на то да је Дом здравља Деспотовац, у посматраном периоду, запошљавао лица на радна места и под условима који нису у складу са законским и подзаконским прописима и интерним актом о систематизацији.

Заснивање радног односа у здравственим установама је уређено одредбама Закона о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: Посебан колективни уговор за здравствене установе).

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

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

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

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узорковану документацију: Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места<sup>111</sup> и досијеа запослених.

Утврђено је да је Дом здравља Деспотовац у периоду 2021–2023. године заснивао радни однос са запосленима који испуњавају услове за обављање послова на радним местима предвиђени Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места у складу са одредбама члана 24 Закона о раду и члана 5 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

У Дому здравља Деспотовац, у периоду 2021–2023. године, одређени број запослених испуњавао је услове за обављање послова на радном месту, предвиђених

<sup>111</sup> Број: 01-191 од 08.03.2018. године и Број: 01-574 од 31.10.2022. године.



Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији са описом посла радних места. Међутим, у 2023. години, у Дому здравља било је више извршилаца (208) у односу на број радних места (191) предвиђених Правилником о систематизацији радних места. Повећани број запослених у посматраном периоду је последица новог запошљавања по Закључку Владе о пријему у радни однос свих који су радили у време епидемије заразне болести COVID-19.

*На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:*

У поступку ревизије увидом у Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и утврдили смо да је у 2023. години истим утврђен мањи број извршилаца у односу број запослених у Дому здравља Деспотовац, што није у складу са чланом 34 став 1 Закона о запосленима у јавним службама. Чланом 34 наведеног Закона, прописано је да радно место може да се попуни заснивањем радног односа на неодређено време ако је радно место утврђено Правилником и ако није попуњено.

Дом здравља Деспотовац је, у периоду 2021–2023. године, преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених у износу од најмање 7.765 хиљада динара, са припадајућим доприносима на терет послодавца, јер је са 17 запослених закључио уговоре о раду за радна места која нису предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова, што није у складу са чланом 24 Закона о раду



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да предузму мере и активности како би закључивали уговоре о раду за радна места која су предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова.

### ***Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља Деспотовац***

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

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





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

Одредбом члана 10 став 1 Закона о систему плата запослених у јавном сектору<sup>112</sup> прописано је да, у циљу јединственог праћења радних места, односно звања, чинова, положаја и функција у јавном сектору, послова који се обављају и висине основне плате запослених на тим радним местима, односно у одговарајућим звањима, чиновима, на положајима и функцијама, успоставља се Општи каталог радних места, односно звања, чинова, положаја и функција у јавном сектору (у даљем тексту: Општи каталог).

Ставом 7 истог члана предвиђено је да Општи каталог садржи и попис радних места, између осталог, за запослена лица која су у радном односу у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање (члан 1 став 3 тачка 7) овог закона), њихове опште/типичне описе и захтеве за њихово обављање, као и платне групе и платне разреде у које су сврстана та радна места у складу са законом.

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

Прелазним и завршним одредбама Закона о систему плата запослених у јавном сектору (чланом 37) прописано је да акт из члана 10 став 7 овог закона Влада РС доноси у року од шест месеци од ступања на снагу овог закона. Влада РС донела је Уредбу о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору<sup>113</sup>.

У поступку ревизије извршен је увид у Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља Деспотовац и измене и допуне наведеног Правилника.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац није усагласио Правилник о организацији и систематизацији послова са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, у делу који се односи на опис радних места спремача/ спремачице просторија у којима се пружају здравствене услуге и помоћника директора, како је прописано одредбама члана 30 Закона о запосленима у јавним службама и чл. 10 и 37 Закона о систему плата запослених у јавном сектору.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да усагласе интерни акт о организацији и систематизацији послова са одредбама Уредбе о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору.

<sup>112</sup> „Службени гласник РС“, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

<sup>113</sup> „Службени гласник РС“, бр. 81/17, 6/18 и 43/18.

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



Одредбама Закона о раду и Колективног уговора прописани су елементи уговора о раду који закључују запослени у здравственим установама. Дом здравља је, у посматраном периоду, са 36 уговора о раду, који не садрже новчани износ основне плате на дан закључења уговора и један уговор о раду закључен је на пуно радно време са запосленим који је радио скраћено радно време, јер нису поштоване одредбе Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе, којима су прописани обавезни елементи уговора о раду.

Уколико уговори о раду не садрже све прописане елементе, постоји ризик да се обрачун плате, додатака и накнада на плату не спроведе у складу са прописима.

Уговори о раду које закључују здравствене установе са запосленима морају по својој садржини бити у складу са одредбама чл. 30-33 Закона о раду и члана 10 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

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

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

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



Одредбама члана 10 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе су прописани исти елементи уговора који су побројани у члану 33 Закона о раду са тим да предвиђа и пар додатних елемената као што су:

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

У поступку ревизије извршен је увид у узорком одређени број уговора о раду који су важили у периоду 2021–2023. године у Дому здравља Деспотовац. Приликом увида вршена је провера садржине битних елемената код 26 уговора о раду и утврђено је да исти не садрже новчани износ основне плате на дан закључења уговора о раду.

*На основу извршене анализе утврдили смо следеће налазе:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је закључио најмање 26 уговора о раду, са запосленима, који нису садржали новчани износ основне плате на дан закључења уговора о раду, јер није поштовао одредбе Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе којима су прописани обавезни елементи уговора о раду. Уколико уговори о раду не садрже све прописане елементе постоји ризик да се обрачун плате, додатака и накнада на плату не спроведе у складу са прописима.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да са запосленима закључују уговоре о раду који садрже све битне елементе уговора прописане одредбама Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

**Налаз 1.5. Дом здравља Деспотовац није водио дневну евиденцију о прековременом раду запослених и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду.**



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

Дом здравља Деспотовац није водио дневну евиденцију о прековременом раду и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду, плата, додатака и накнада запосленима.

С обзиром да евиденције о запосленима омогућују исправан обрачун плате, додатка на плату (минули рад), накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада, накнаде за верски празник и солидарне помоћи (јубиларне награде и отпремнине), јавља се ризик од погрешног и нетачног обрачуна.

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

Одредбом члана 15 став 1 Уредбе о буџетском рачуноводству<sup>114</sup>, прописано је да је рачуноводствена исправа – јавна исправа која представља писани документ или електронски запис о насталој пословној промени, која обухвата све податке потребне за књижење у пословним књигама тако да се из рачуноводствене исправе недвосмислено може сазнати основ, врста и садржај пословне промене.

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

Одредбама члана 42 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописана су права запослених по основу прековременог рада. Запослени здравствени радник, немедицински радник и здравствени сарадник који ради прековремено или је у приправности има право на додатак на плату за прековремени рад и приправност. На писмени захтев запосленог прековремени рад се тромесечном прерачунава у слободне сате, уместо права на додатак на плату. Послодавац је дужан да запосленом обезбеди коришћење слободних сати најкасније у року од шест месеци од протеча тромесечја у

<sup>114</sup> „Службени гласник РС“, бр. 125/03, 12/06 и 27/20.



коме их је остварио. О слободним сатима се води евиденција. За сваки сат прековременог рада, запослени има право на сат и по слободно.

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

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

Законом о евиденцијама у области рада<sup>115</sup> уређени су врста, садржај и начин вођења евиденција у области рада, као и начин прикупљања, обраде, коришћења и заштите података из тих евиденција. У области рада установљавају се, између осталог евиденција о запосленим лицима.

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

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

На основу свега може се закључити да је вођење ажурне кадровске евиденције неопходност.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је водио кадровску евиденцију о запосленима.

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

Обрачун плате у ИСКРИ се, у Дому здравља Деспотовац, врши почев од плате за октобар 2023. године.

Јединствени информациони систем за централизовану обрачун плата у јавном сектору – ИСКРА, поред обрачуна плате, прати животни циклус запосленог од уласка до одласка из корисника јавних средстава. С обзиром на то да је извршена миграција РА податак (кадровска администрација) као и да се поступак уноса новог запосленог врши

<sup>115</sup> „Службени лист СРЈ“, бр. 46/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 - др. закон и 36/09 - др. закон.





у систему ИСКРА преко радње „Запошљавање“, јединствени информациони систем за централизовану обрачуна плата у јавном сектору – ИСКРА садржи све податке о запосленима.

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

Јединствени информациони систем за централизовану обрачуна плата у јавном сектору – ИСКРА који се користи од обрачуна плате за октобар 2023. године обезбеђује креирање извештај „Евиденција о платама запослених“.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је водио месечну евиденцију о плати и накнади плате, која садржи податке о плати, плати по одбитку пореза и доприноса из плате и одбицима од плате, за сваког запосленог, а како је прописано одредбама члана 122 Закона о раду.

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

*На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац није водио дневну евиденцију о прековременом раду јер није поштовао одредбе члана 55 став 6 Закона о раду којима је дефинисано да је послодавац дужан да води дневну евиденцију о прековременом раду. Када се не води дневна евиденција о прековременом раду постоји могућност да се обрачунају и исплате сати прековременог рада који није ефективно извршен.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да успостави дневну евиденцију о прековременом раду како је то прописано одредбама Закона о раду.

У поступку ревизије утврдили смо да Дом здравља Деспотовац не води евиденцију о слободним сатима за запослене јер се прековремени рад исплаћује као додатак на плату. У периоду 2021–2023. године, није било поднетих захтева од стране запослених да се прековремени рад прерачуна у слободне сате уместо права на додатак на плату.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац није водио евиденцију о слободним сатима како је то прописано одредбама члана 42 став 5 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, јер запослени у Дому здравља Деспотовац не подонсе писмени захтев да им се прековремени рад прерачунава у слободне сате, уместо права на додатак на плату.

Чланом 45 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је да је послодавац дужан да најмање квартално доставља репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду.



У поступку ревизије, утврдили смо да Дом здравља Деспотовац није, у периоду 2021–2023. године, подносио извештај о прековременом раду и ноћном раду репрезентативном синдикату.

*На основу извршене анализе утврдили смо следеће налазе:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи, који припада репрезентативном синдикату у делатности здравствене заштите становништва у Републици Србији, извештај о прековременом и ноћном раду, како је то прописано одредбама члана 45 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи, који припада репрезентативном синдикату у делатности здравствене заштите становништва у Републици Србији, доставља извештај о прековременом и ноћном раду, како је то прописано одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је имао 33 здравствених радника који су обављали приправнички стаж, а за које је водио писану евиденцију са следећим подацима: име и презиме, назив школе, број дипломе, број у матичној књизи, период обављања приправничког стажа.

Табела број 12. Преглед здравствених радника који су обавили приправнички стаж по годинама<sup>116</sup>

Година	Број здравствених радника који су обавили приправнички стаж
1	2
2021.	10
2022.	10
2023.	13
Укупно:	33

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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

**Налаз 1.6. Дом здравља Деспотовац није донео одлуку о увођењу дежурства на нивоу здравствене установе и није увео скраћено радно време у складу са прописима.**



Здравствена установа је дужна да запосленима обрачунава и исплаћује: плате, додатке и накнаде, доприносе, социјална давања, накнаде трошкова, награде и остале посебне расходе, у складу са одредбама законских и подзаконски аката.

Обрачун и исплата плата, доприноса, накнада, социјалних давања, накнада трошкова и награда запосленима вршени су у складу са прописима, осим што у периоду 2021–2023. године в. д. директора Дома здравља Деспотовац није донео одлуку о увођењу и обиму дежурства на

<sup>116</sup> Изјашњење број: 01-676 од 16. септембра 2024. године.



нивоу здравствене установе и јер је увео скраћено радно време запосленима у Служби стоматолошке здравствене заштите (применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком.

Уколико пословање установе није у складу са одредбама важећих законских и подзаконских прописа, јавља се ризик да циљеви пословања неће бити остварени у складу са важећим прописима, уз реално извештавање и економично коришћење средстава и заштиту средстава и података.

Здравствена установа је дужна да запосленима обрачунава и исплаћује плату, додатак на плату, накнаду плате, накнаду трошкова и друга примања у складу са одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама, Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама, Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

На запослене у здравственим установама примењују се:

1) Закон о платама у државним органима и јавним службама<sup>117</sup> – за обрачун и исплату основне плате за рад у пуном радном времену, односно радном времену које се сматра пуним и за обрачун и исплату додатка на плату;

2) Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама<sup>118</sup> – члан 2 став 1 тачка 13 – основни коефицијенти запослених у здравственим установама и члан 3 став 1 тачка 11 – увећања основног коефицијента запослених у здравственим установама;

3) Уредба о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама<sup>119</sup>;

4) Закон о раду (на материју која није уређена посебним законом – Законом о платама у државним органима и јавним службама, примењују се одредбе Закона о раду – увећана зарада, члан 108, минимална зарада, члан 111, накнада зараде, чл. 114-117, накнада трошкова, члан 118 и друга примања, члан 119);

5) Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (плата, накнада плате и друга примања, чл. 91-109);

<sup>117</sup> „Службени гласник Републике Србије“, бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 116/08 - др. закони, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 - др. закон, 113/17 - др. закони, 95/18 - др. закони, 86/19 - др. закони, 157/20 - др. закони и 123/21 - др. закони.

<sup>118</sup> „Службени гласник Републике Србије“, 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.

<sup>119</sup> „Службени гласник Републике Србије“, 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.



б) Закон о запосленима у јавним службама<sup>120</sup> – у примени од 1. јануара 2025. године, изузев одредаба чл. 30, 31, 32, члана 157. ст. 1. и 3. и члана 159. које се примењују од дана ступања овог закона на снагу и одредаба чл. 93-96, чл. 98. и 101, члана 117. ст. 1-7, чл. 124, 133, 142. и члана 145. став 1. тачка 2) које се примењују од 1. јануара 2026. године;

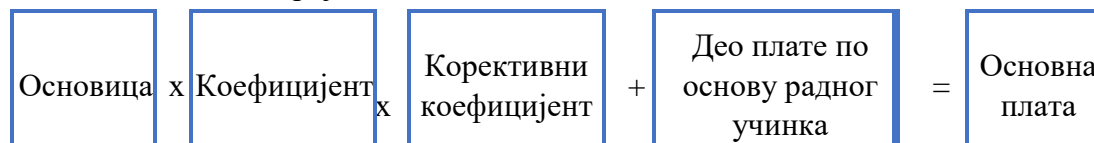
7) Закона о систему плата запослених у јавним службама<sup>121</sup> – примењује се почев од 1. јануара 2025. године, односно од 1. јула 2017. године – на запослене у органима и организацијама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, изузев одредаба члана 10. и чл. 37-39 овог закона које се примењују од ступања на снагу овог закона.

### **Плате по основу цене рада**

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

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

Структура елемената основне плате запослених у здравственим установама може се видети на слици број 3.



Слика број 3. Структура основне плате запослених у здравственим установама

Основица за обрачун и исплату плата запослених у државним органима и јавним службама утврђује се актом Владе Републике Србије у нето износу (члан 3 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама). У наредној табели дат је преглед основица за обрачун и исплату плата у периоду 2021–2023. године<sup>122</sup>.

<sup>120</sup> „Службени гласник Републике Србије“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

<sup>121</sup> „Службени гласник Републике Србије“, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

<sup>122</sup> Извор: Закључак Владе РС 05 Број: 121-10895/2020 од 24.12.2020. године, Закључак Владе Републике Србије 05 Број: 121-12410/2021-1 од 29. децембра 2021. године, Закључак Владе РС 05 Број: 121-11120/2022 од 29.12.2022. године, Закључак Владе РС 05 Број: 121-8545/2023 од 18.9.2023. године, Закључак Владе РС 05 Број: 121-12572/2023 од 25.12.2023. године.



Табела број 13. Основице за обрачун и исплату плата у периоду 2021–2023. године

(износи у динарима)

Опис	за доктора медицине, доктора стоматологије/доктора денталне медицине, магистра фармације и магистра фармације – медицинском биохемичару	за медицинску сестру, здравственог техничара, односно друга лица	за остале запослене	за здравствене сараднике са стеченим седмим нивоом квалификација	за здравствене сараднике са стеченим од трећег до шестог нивоа квалификација
Период примене	од децембра 2020. године до јануара 2022. године				
Нето износ основице	3937,38	4191,19	3.760,35	3.865,80	3.936,08
Период примене	од јануара 2022. године до децембра 2022. године				
Нето износ основице	4.252,37	4.526,49	4.061,18	4.175,06	4.250,97
Период примене	од јануара 2023. године до септембра 2023. године				
Нето износ основице	4.783,92	5.092,30	4.568,83	4.696,94	4.782,34
Период примене	од септембра 2023. године до децембра 2023. године				
Нето износ основице	4.783,92	5.372,38	4.568,83	4.696,94	4.782,34

У поступку ревизије, за одабрани узорак, увидом у евиденције присутности на раду, картоне примања и обрачунске листиће запослених, утврђено је да је Дом здравља примењивао прописану основицу за обрачун плате.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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

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

Коефицијенти за обрачун плата запослених у здравственим установама утврђени су Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Коефицијент за обрачун плата запослених у Дому здравља Деспотовац утврђује се уговором о раду, на основу врсте послова и стручне спреме, одговорности и руковођења и по основу стручно признатих и научних звања. Коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему.

У поступку ревизије утврђено је да се коефицијент за обрачун плата запослених у Дому здравља Деспотовац утврђује уговором о раду, на основу врсте послова и стручне спреме, одговорности и руковођења и по основу стручно признатих и научних звања. Коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему.

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

мерила утврђених Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама.

У поступку ревизије извршен је увид у досијеа запослених, уговоре о раду и обрачуна плата запослених и утврђено је да је Дом здравља Деспотовац примењивао основне и додатне коефицијенте прописане Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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

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

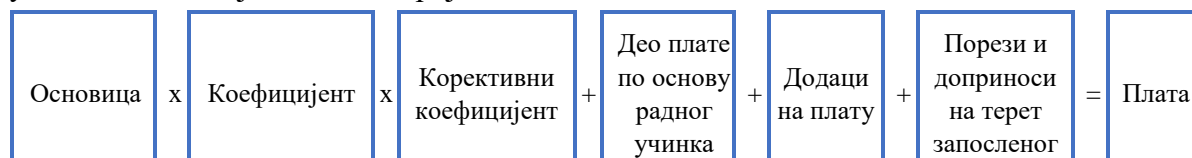
Право запослених на додатке на плату и накнаде плате утврђено је прописима којима се уређују права запослених у здравственим установама, и то: Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду, Законом о здравственој заштити и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>123</sup>.

Одредбама члана 5 ст. 1 и 4 Закона о платама прописани су додаци на плату и прописано је да основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата утврђена овим законом.

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

За запослене којима се плате исплаћују из средстава доприноса за социјално осигурање, основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата увећана за радни учинак.<sup>124</sup>

Структура елемената плате и додатака на плату запослених у здравственим установама дата је на слици број 4.



*Слика број 4. Структура плате и додатака на плату запослених у здравственим установама*

Прописима је утврђено право на шест различитих додатака на плату, и то за: време проведено на раду, рад дужи од пуног радног времена, рад на дан државног и верског празника који је нерадни дан, рад ноћу, рад недељом и приправност. У случају када се истовремено стекну услови за увећање плате по више основа, плата се увећава процентом добијеним сабирањем процената увећања по свим основама.

<sup>123</sup> „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 - Анекс I.

<sup>124</sup> Члан 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.



Увидом у обрачунске листиће запослених, извршена је провера тачности обрачуна и исплате додатака на плату запослених у Дому здравља Деспотовац и утврђене су неправилности приликом обрачуна и исплате додатка на плату по основу времена проведено на раду – минули рад, додатка за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад и накнаде плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан као и код увођења приправности

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

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

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

Одредбама члана 4а Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се део плате по основу радног учинка одређује процентуалним увећањем основне плате, које изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица, као и других критеријума и мерила утврђених Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама.

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

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља Деспотовац приликом обрачуна додатака на плату по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) примењивао проценат увећања плате по овом основу на основицу коју чини основна плата.

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

Одредбама члана 53 Закона о раду прописано је да је на захтев послодавца запослени дужан да ради дуже од пуног радног времена у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који је планиран. Прековремени рад не може да траје дуже од осам часова недељно, односно запослени не може да ради дуже од 12 часова дневно, укључујући и прековремени рад.

Одредбама члана 96 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да здравствени радници и здравствени сарадници, као и друга лица запослена у здравственим установама, не смеју напустити радно место док им се не обезбеди замена иако је њихово радно време истекло, ако би се тиме нарушило обављање здравствене делатности и угрозило здравље пацијената. Запослени који ради по истеку радног времена из става 1 овог члана има право на додаток на плату по основу прековременог рада за сваки сат тог рада.

Одредбама члана 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређена је висина додатка на плату за прековремени рад и то за прековремени рад





здравствених радника (дежурство и рад по позиву) – 26% од основне плате и за прековремени рад немедицинских радника и здравствених сарадника – 26% од основне плате.

У периоду 2021-2023. године, Дом здравља Деспотовац је извршио расходе за рад дуже од пуног радног времена – прековремени рад у укупном износу од 49.515 хиљада динара и то:

- 1) у 2021. години у износу од 11.794 хиљада динара;
- 2) у 2022. години у износу од 16.644 хиљада динара;
- 3) у 2023. години у износу од 21.077 хиљада динара.

Влада Републике Србије донела је Закључак<sup>125</sup> којим је сагласна да се запосленима у здравственим установама са којима Републички фонд за здравствено осигурање има закључен уговор, а које су одређене као COVID болнице и COVID амбуланте од стране Министарства здравља, а који раде на пословима борбе против заразне болести COVID-19 изврши исплата разлике између ефективно остварених сати прековременог рада и исплаћених сати прековременог рада, у периоду од 19. марта 2020. године до 28. фебруара 2021. године у висини у којој се врши обрачун зараде за прековремени рад у месецу у коме се стварно рад обављао, ако запослени нису остварили право на слободне сате, уместо права на додатак на плату, а по спецификацији коју ће Републичком фонду за здравствено осигурање и Министарству здравља доставити свака здравствена установа.

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

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

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

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

Одредбама члана 58 Закона о здравственој заштити и члана 40 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија,

<sup>125</sup> 05 Број: 401-1978/2021 од 4. март 2021. године.

аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је да здравствена установа може да уведе дежурство као прековремени рад, само ако организацијом рада у сменама из члана 56 овог закона и распоредом радног времена запослених није у могућности да обезбеди континуитет пружања здравствене заштите. Одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, као и по запосленом здравственом раднику, доноси директор здравствене установе.

Прегледом документације која се односи на увођење дежурства као вида прековременог рада у Дому здравља Деспотовац, утврдили смо да в. д. директора није донео одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе.

*На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:*

У периоду 2021–2023. године, в. д. директора Дома здравља Деспотовац није донео одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, што није у складу са одредбама члана 58 став 5 Закона о здравственој заштити и одредбама члана 40 став 6 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да донесу одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, у случају да организацијом рада у сменама и распоредом радног времена запослених није у могућности да обезбеди континуитет пружања здравствене заштите, у складу са прописима који уређују ову област.

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

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

Одредбама члана 100 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да запослени има право на накнаду плате, у висини просечне плате у претходних 12 месеци, између осталог, у случају одсуства за време државних и верских празника у складу са законом.

Одредбама члана 108 став 1 тачка 4) Закона о раду прописано је да запослени има право на увећану зараду у висини утврђеној општим актом и уговором о раду, за рад на дан празника који је нерадни дан – најмање 110% од основице.

Увидом у узорковану документацију утврђено је да је Дом здравља Деспотовац обрачунавао накнаду плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан запосленима који су радили на тај дан, у висини просечне плате у претходних 12 месеци, у складу са одредбама члана 114 Закона о раду и члана 100 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.



### Увођење скраћеног радног времена

Одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду<sup>126</sup> који је важио до 6. маја 2023. године и одредбама члана 16 Закона о безбедности и здрављу на раду<sup>127</sup> који је на снази од 7. маја 2023. године прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин, мере и рокове за отклањање или смањење ризика на најмању могућу меру. Акт о процени ризика заснива се на утврђивању опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини<sup>128</sup> који је важио до 20. септембра 2024. године.

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

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

Одредбама члана 57 Закона о безбедности и здрављу на раду који је на снази од 7. маја 2023. године прописано је да за обављање послова заштите здравља запослених на раду послодавац ангажује здравствену установу која обавља делатност медицине рада, за коју је надлежни државни орган утврдио испуњеност прописаних услова за обављање здравствене делатности, у складу са законом. Ставом 2 истог члана прописано је да је здравствена установа која обавља делатност медицине рада дужна да обавља послове у складу са овим законом, а нарочито, између осталог, да оцењује и утврђује посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком.

Одредбама члана 52 Закона о раду<sup>129</sup> и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>130</sup> (у даљем тексту: Посебан колективни уговор за здравствене установе) прописано је да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за

<sup>126</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др.закон који је важио до 6. маја 2023. године.

<sup>127</sup> „Службени гласник РС”, бр. 35/23 који је на снази од 7. маја 2023. године.

<sup>128</sup> „Службени гласник РС”, бр. 72/06, 84/06 - испр., 30/10 и 102/15 који је важио до 20. септембра 2024. године.

<sup>129</sup> „Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

<sup>130</sup> „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.



здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова недељно. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом.

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

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

У поступку ревизије Дом здравља Деспотовац нам је доставио Акт о процени ризика на радним местима у радној околини<sup>131</sup> из 2010. године.

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

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

Увидом у Акт о процени ризика на радном месту и радној околини утврђено је да је извршена процена ризика за 45 радних места, а да су следећа радна места утврђена као радна места са повећаним ризиком:

- 1) Начелника службе СХМП – доктор специјалисте ургентне медицине;
- 2) Доктор специјалиста интерне медицине у Служби ХМП;
- 3) Доктора опште медицине у Служби ХМП;
- 4) Главне медицинске сестре – техничара у Служби ХМП;
- 5) Више медицинске сестре у Служби ХМП;
- 6) Медицинске сестре у Служби ХМП;
- 7) Медицински техничар у Служби ХМП;
- 8) Возача у Служби ХМП;
- 9) Начелник одељења радиологије;
- 10) Доктор специјалиста радиологије;
- 11) Вишег рендген техничар;

<sup>131</sup> Број: 01-3547 од 22.јула 2010. године



## 12) Фото лаборанта.

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

Дом здравља Деспотовац је, 2018. године, донео Правилник о систематизацији послова радних места из 2018. године и Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова радних места Дома здравља Деспотовац из 2022. године.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља Деспотовац није извршио измене и допуне акта о процени ризика односно није извршио усаглашавање истог са Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места из 2018. године и из 2022. године.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља Деспотовац увео скраћено радно време запосленима у Служби хитне медицинске помоћи и санитетског превоза и Одсеку за рендген и ултразвучну дијагностику а за радна места за која је, Актом о процени ризика, утврђено да су са повећаним ризиком као и применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

*На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац није изменио и допунио Акт о процени ризика на радном месту и радној околини након доношења Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места јер није поштовао одредбе члана 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.



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

Одредбама члана 52 Закона о раду и чл. 37 и 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се скраћено радно време запосленима утврђује на основу стручне анализе, у складу са законом, као и да се радно време запосленог скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада.

Одредбама члана 52 Закона о раду и чл. 37 и 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се скраћено радно време запосленима утврђује на основу стручне анализе, у складу са законом, као и да се радно време запосленог скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада. У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља Деспотовац увео скраћено радно време запосленима у Служби за стоматолошку здравствену заштиту применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а за чија радна



места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

*На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је увео скраћено радно време запосленима у Служби стоматолошке здравствене заштите (применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да акта којима се уводи скраћено радно време ускладе са прописима који уређују ову област.

Поред наведених прописа, Законом о здравственој заштити,<sup>132</sup> одредбама члана 107 став 2 тач. 10) и 11), прописано је да Завод за медицину рада који оснива Република Србија, између осталог, предлаже критеријуме за утврђивање радног места са повећаним ризиком у здравственим установама и приватној пракси и предлаже критеријуме за скраћење времена изложености штетностима на местима рада са повећаним ризиком у здравственим установама и приватној пракси.

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

У циљу уједначеног утврђивања радних места са повећаним ризиком, скрећемо пажњу у вези са одредбама члана 146 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, скрећемо пажњу на то да Завод за медицину рада који оснива Република Србија, уз сарадњу са потписницима Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, није донео јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама.

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

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је извршио расходе за исплату награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, по основу Закључака Владе Републике Србије<sup>133</sup> у укупном износу од 21.791 хиљаде динара

<sup>132</sup> „Службени гласник РС“, бр. 25/19

<sup>133</sup> 05 број: 53-9870/2020 од 3. децембра 2020. године, 05 Број: 401-1295/2022, од 10. фебруара 2022. године и 05 Број: 401-5770/2022 од 14. јула 2022. године.





и то:

- 1) у 2021. години у износу од 7.225 хиљада динара;
- 2) у 2022. години у износу од 8.647 хиљада динара и
- 3) у 2023. години у износу од 5.919 хиљада динара.

Закључком Владе Републике Србије из децембра 2020. године дата је сагласност за исплате награда са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање запосленима у здравственим установама из План мреже здравствених установа, чије се плате финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања, који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 (у даљем тексту: награда), у свему према инструкцијама Министарства здравља.

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

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

У периоду 2021–2023. године, директор је на основу Закључака Владе РС, дописа Министарства здравља, дописа Републичког фонда за здравствено осигурање као и Правилника о награђивању донео три Одлуке о исплати новчане помоћи запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од Ковид инфекције<sup>134</sup> као и на спречавању ширења епидемије болести COVID-19<sup>135</sup>.

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

У поступку ревизије извршен је увид у документацију која се односи на обрачун и исплату ковид награда запосленима у Дому здравља Деспотовац (Закључак Владе Републике Србије, решења о утврђивању права, месечне одлуке о исплати, спискови запослених са уписаним процентима припадајућих награда, документацију која се односи на обрачун и исплату ове врсте примања).

Републички фонд за здравствено осигурање је исплату ових награда запосленима вршио на основу требовања средстава које је Дом здравља Деспотовац достављао.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је исплаћивао награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 у складу са прописима.

<sup>134</sup> Број: 01-748 COVID од 16. октобра 2020. године.

<sup>135</sup> Број: 01-15/2 COVID од 18. априла 2022. године; Број: 01-8 COVID од 17. фебруара 2023. године.



У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је награде евидентирао на субаналитичком конту 411119 – Остали додаци и накнаде запосленима.

У Закључцима Владе Републике Србије наведено је да се средства за исплату ових награда обезбеђују у буџету Републике Србије и преносе здравственим установама преко Републичког фонда за здравствено осигурање.

С тим у вези, Републички фонд за здравствено осигурање је поступајући по наведеном закључку Владе Републике Србије, пренео Дому здравља Деспотовац средства која су у Извештајима о извршењу буџета – Образац 5 за 2021, 2022. и 2023. годину, исказана на економској класификацији 781100 – Трансфери између корисника на истом нивоу, у колони 9 – Приходи и примања остварени из буџета ООСО.

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

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

Одредбама члана 102 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уређено је право запослених на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз, у складу са колективним уговором код послодавца, правилником о раду и уговором о раду. Ако од места становања до места рада не постоји јавни саобраћај, запослени има право на накнаду за превоз у висини цене месечне претплатне карте у јавном саобраћају за сличну најближу релацију за коју постоји јавни превоз, односно у висини цене карте ако не постоји месечна претплатна карта или ако распоред радног времена запосленог не одговара организацији јавног превоза за који се утврђује месечна претплатна карта, а на основу потврде јавног превозника.

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

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је извршио расходе за накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у укупном износу од 34.752 хиљаде динара и то:

- 1) у 2021. години у износу од 9.194 хиљаде динара;
- 2) у 2022. години у износу од 11.394 хиљаде динара;
- 3) у 2023. години у износу од 14.164 хиљаде динара.

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

*На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је исплаћивао запосленима накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у складу са прописима.

#### **Поклони за децу запослених**

Одредбом члана 105 став 5 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне



самоуправе<sup>136</sup> (у даљем тексту: Посебан колективни уговор за здравствене установе) уређено је да деци запослених до 15 година старости припада право на пригодан поклон за Нову годину – новчану честитку у вредности до неопорезивог износа који је предвиђен законом који се уређује порез на доходак грађана, у складу са одлуком директора здравствене установе, а уз претходно прибављено мишљење репрезентативног синдиката у установи, који припада репрезентативном синдикату у делатности здравствене заштите становништва у Републици Србији.

Одредбама члана 17 став 1 Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину<sup>137</sup>, за 2022. годину<sup>138</sup> и за 2023. годину<sup>139</sup> прописано је да, у буџетској 2021, 2022. и 2023. години, неће се вршити обрачун и исплата поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда и бонуса и примања запослених ради побољшања материјалног положаја и услова рада, као и других примања из члана 120 став 1 тачка 4) Закона о раду<sup>140</sup>, предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, и другим актима за директне и индиректне кориснике буџетских средстава Републике Србије и кориснике средстава организација за обавезно социјално осигурање, осим јубиларних награда за запослене и новчаних честитки за децу запослених.

У поступку ревизије, утврдили смо да је Дом здравља Деспотовац, извршио расходе за пригодне поклоне за Нову годину деци запослених у укупном износу од 758 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 142 хиљаде динара за 51 дете запослених,
- 2) у 2022. години у износу од 225 хиљада динара за 54 детета запослених,
- 3) у 2023. години у износу од 391 хиљаде динара за 55 детета запослених.

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

У поступку ревизије утврђено је да је у периоду 2021-2023. године Дом здравља Деспотовац извршио расходе за новчане честитке за децу запослених у складу са прописима.

### **Социјална давања запосленима**

#### **Отпремнина при одласку у пензију**

Одредбом члана 105 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>141</sup> (у даљем тексту: Посебан колективни уговор за здравствене установе) уређено је да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци, с тим што тако исплаћена отпремнина не може бити нижа од три просечне плате код послодавца у последњих 12 месеци, односно три просечне зараде исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније.

<sup>136</sup> „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

<sup>137</sup> „Службени гласник РС“, бр. 149/20, 40/21 и 100/21.

<sup>138</sup> „Службени гласник РС“, бр. 110/21 и 125/22.

<sup>139</sup> „Службени гласник РС“, бр. 138/22 и 75/23.

<sup>140</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

<sup>141</sup> „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.



У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац извршио је расходе за отпремнине при одласку у пензију у укупном износу од 5.054 хиљаде динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 850 хиљада динара за два запослена;
- 2) у 2022. години у износу од 2.454 хиљаде динара за четири запослена;
- 3) у 2023. години у износу од 1.750 хиљада динара за четири запослена.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац обрачунао је и исплатио отпремнине при одласку у пензију у складу са прописима.

Скрећемо пажњу на то да је одредбом Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци.

Прописима није дефинисано да ли се у обрачун просечне плате запосленог у последњих 12 месеци узима исплаћена плата или обрачуната плата, као и да није дефинисано на који начин се утврђује просек уколико је запослени био привремено спречени за рад у месецима који улазе у просек.

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

Одредбом члана 107 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>142</sup> (у даљем тексту: Посебан колективни уговор за здравствене установе) уређено је да запослени има право на солидарну помоћ у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице. Висина помоћи у току године признаје се на основу уредне документације до висине два неопорезована износа предвиђена Законом о порезу на доходак грађана.<sup>143</sup>

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац извршио је расходе за помоћ у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице у укупном износу од 179 хиљада динара, и то:

- 1) у 2022. години у износу од 179 хиљада динара за два запослена,

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

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац обрачунао је и исплатио солидарне помоћи у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице у складу са прописима.

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

<sup>142</sup> „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

<sup>143</sup> Члан 107 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.



У току 2021. године, Дом здравља Деспотовац извршио је расходе у износу од 180 хиљада динара за исплату солидарне помоћи запосленима по основу Закључка Владе Републике Србије<sup>144</sup>.

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

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

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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

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

Дом здравља Деспотовац исплаћивао је ову врсту солидарне помоћи до априла 2021. године.

#### ***Једнократна новчана помоћ у износу од 10 хиљада динара***

У току 2022. године, Дом здравља Деспотовац извршио је расходе у износу од 2.476 хиљада динара за исплату једнократне новчане помоћи у висини од 10 хиљада динара по запосленом по основу Закључка Владе Републике Србије<sup>145</sup>.

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

Увидом у узорковану документацију (одлуку о исплати једнократне новчане помоћи запосленима у Дому здравља Деспотовац, спискове запослених којима се исплаћује једнократна новчана помоћ, обавештења о поднетој појединачној пореској пријави, извод текућег рачуна, налог за књижење) утврђено је да је, у 2022. години, Дом

<sup>144</sup> 05 Број: 401-11187/2020, од 29. децембра 2020. године.

<sup>145</sup> 05 Број: 401-182/2022, од 13. јануара 2022. године.



здравља Деспотовац извршио расходе по основу исплате једнократне новчане помоћи у висини од 10 хиљада динара нето са припадајућим порезом у складу са Закључком Владе Републике Србије 05 Број: 401-182/2022, од 13. јануара 2022. године.

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

### **Награде запосленима**

установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе је уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати јубиларну награду у износу од:

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

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

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је извршио расходе за јубиларне награде запосленима у укупном износу од 11.858 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 3.580 хиљада динара за 19 запослених,
- 2) у 2022. години у износу од 4.470 хиљада динара за 25 запослених,
- 3) у 2023. години у износу од 3.808 хиљада динара за 20 запослених.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у документацију (решење о утврђивању права на јубиларну награду, обрачун јубиларних награда, налог за обрачун), на одабраном узорку. Утврђено је да је Дом здравља Деспотовац, у периоду 2021–2023. године обрачунао и исплатио јубиларне награде у складу са одредбама члана 105 ст. 6 и 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је обрачунао и исплатио јубиларне награде запосленима у складу са прописима.

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



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

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





- 1) није донео интерни акт;
- 2) није утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу;
- 3) није на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе ради обрачуна и исплате увећања плате и
- 4) није обавештавао репрезентативни синдикат о оствареним приходима и извршеним расходима за исплату увећања плате.

На овај начин Дом здравља Деспотовац преузео је обавезе и извршио расходе за увећања плате у износу од 8.122 хиљаде динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

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

Одредбом члана 144 став 10 Закона о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини која, поред средстава за рад из јавних прихода, остварује и сопствене приходе може увећати основну плату запослених, у складу са прописима којима се уређују плате запослених у јавним службама.

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

Посебним колективним уговором за здравствене установе уређено је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу до висине оствареног прихода. Послодавац је у обавези да за сваки месец утврди приходе и расходе ради увећања плате по наведеном основу и да о томе обавести репрезентативни синдикат. Елементи за обрачун и исплату плата у складу са ставом 1 овог члана утврђују се општим актом послодавца.<sup>146</sup>

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац извршио је расходе за исплату стимулације у укупном износу од 8.122 хиљаде динара и то:

- 1) у 2021. години у износу од 2.052 хиљаде динара;
- 2) у 2022. години у износу од 2.369 хиљада динара и
- 3) у 2023. години у износу од 3.701 хиљаде динара.

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

*На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац није донео општи акт којим би утврдио елементе за обрачун и исплату увећања плате из оствареног сопственог прихода, јер није поштовао одредбе члана 12 став 3 Закона о платама у државним

<sup>146</sup> Члан 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

органима и јавним службама којим је прописано да се елементи за обрачун и исплату овако увећане плате утврђују општим актом послодавца. Уколико општим актом нису утврђени елементи за обрачун и исплату увећања плате, постоји ризик од неједнаког поступања и трошења јавних средстава супротно прописима.



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

*На основу извршене анализе утврдили смо следеће налазе:*

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



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

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац није, на месечном нивоу, утврђивао приходе и расходе ради обрачуна и исплате увећања плате и није обавештавао репрезентативни синдикат о оствареним приходима и извршеним расходима за исплату увећања плате, јер није поштовао одредбу члана 94 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе, којим је прописано да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе ради увећања плате по наведеном основу и да о томе обавести репрезентативни синдикат.



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

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

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



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

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

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

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

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



Број лица ангажованих ван радног односа прописан је одредбама Закона о буџетском систему. У Дому здравља Деспотовац тај број био је већи у односу на прописан број, у периоду 2021–2023. године, јер нису поштовани прописи који уређују ову област.

Узрок наведеног поступања је недостатак интерних контрола и нередовно праћење важећих законских и подзаконских аката.

Поменуто ствара ризик да јавна средства нису планирана и употребљена у складу са принципима доброг финансијског управљања и утиче на економично располагање јавним средствима и ефикасност пословања.

Одредбама члана 27к став 4 Закона о буџетском систему прописано је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев у својству приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Ставом 5 истог члана је наведено да се у ограничење не убрајају лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, лица радно ангажована посредством Националне службе за запошљавање у циљу спровођења мера активне политике запошљавања у складу са прописима који уређују област запошљавања (јавни радови и додатно образовање и обуке), лица ангажована ради



реализације пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација, уколико се накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима, финансирају из ових извора, као и лица ангажована од стране корисника програма обуке, акредитованих реализатора обуке који су уписани у Сталну листу предавача и других реализатора обука коју води Национална академија за јавну управу.

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

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

У наредној табели дат је преглед броја запослених у Дому здравља Деспотовац на дан 31. децембар, броја лица која су имала важеће уговоре о привременим и повременим пословима и уговоре о допунском раду на дан 31.12. као и број лица – 10% укупног броја запослених на неодређено време.

Табела број 14. Преглед запослених на одређено време и лица ангажованих ван радног односа

Година	Број запослених у ДЗ на неодређено време на дан 31.12.	10% укупног броја запослених на неодређено време	Запослени на одређено време на дан 31.12.	Запослен и по Уговору о ППП на дан 31.12.	Запослен по Уговору о допунском раду на дан 31.12.	Укупан број запослених	Разлика (преко 10% без сагласности пп)
1	2	3	4	5	6	7 (4+5+6)	8(7-3)
2021.	170	17	38	3	-	41	3
2022.	174	17	39	3	-	42	3
2023.	202	20	6	6	-	12	(8)

У поступку ревизије утврђено је да у Дому здравља Деспотовац:

- 1) на дан 31.12.2021. године су били на снази три уговора о привременим и повременим пословима / о допунском раду за три запослена;
  - 2) на дан 31.12.2022. године је био на снази три уговора о привременим и повременим пословима / о допунском раду са три запослена;
- која су преко 10% укупног броја запослених на неодређено време, без сагласности тела Владе РС. На овај начин Дом здравља Деспотовац поступио је супротно члану 27к Закона о буџетском систему.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

У 2021. и 2022. години, Дом здравља Деспотовац је закључио уговоре о привременим и повременим пословима/о допунском раду са укупно шест лица која су преко 10% укупног броја запослених на неодређено време на дан 31.12. без добијене сагласности тела Владе РС. Због непоштовања наведеног ограничења прописаног одредбама члана 27к Закона о буџетском систему, Дом здравља Деспотовац ангажовао је лица ван радног односа (по уговорима о привременим и повременим пословима / о допунском раду) преко дозвољеног броја без сагласности.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да ангажовање лица ван радног односа врше у складу одредбама Закона о буџетском систему.

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



Дом здравља Деспотовац је, у периоду 2021–2023. године, закључио:

- 1) три уговора о обављању привремених и повремених послова са једним лица, за послове који су по својој природи трајног карактера и који су трајали дуже од 120 радних дана у календарској години;
- 2) 12 уговора о обављању привремених и повремених послова који су садржали опис посла који је предвиђен Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Деспотовац.

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

Узрок ангажовања лица ван радног односа је у одређеним случајевима био оправдан из потребе боље доступности и приступачности у коришћењу здравствене заштите, као и ради ефикаснијег пословања здравствене установе.

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

У Мишљењу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања<sup>147</sup> се, између осталог, наводи да када послодавац има потребу да у одређеном ограниченом временском периоду ангажује лица ради обављања послова који су систематизовани, ради се о основама за закључење уговора на одређено време. Уколико се јави потреба за обављањем послова који нису систематизовани, тада се може применити и институт уговора на одређено време и уговора о привременим и повременим пословима, у зависности од конкретног случаја. Уговор о привременим и повременим пословима може да се закључи за обављање послова из делатности послодавца.

У прилог наведеном Мишљењу говори и докторска дисертација у којој се између осталог наводи да „Послови на којима се данас лица ангажују по уговорима ван радног односа далеко превазилазе сврху због којих су ови уговори нашли своје место у правном систему. Готово по правилу је у питању обављање послова из основне делатности послодавца, као и послова који нису привременог (или повремених) карактера, па се може поставити питање како је то могуће и да ли је могуће тумачити Закон о раду на начин који дозвољава готово неограничен промет ових уговора? Добра судска пракса је на становишту да се на привременим и повременим пословима не могу ангажовати лица за обављање послова који су систематизовани Правилником о организацији и систематизацији послова.“<sup>148</sup>

Као разлоге ангажовања лица ван радног односа, Дом здравља Деспотовац је у изјашњењу<sup>149</sup> навео да је примарни разлог ангажовања лица ван радног односа боља доступност здравствених услуга и виши ниво услуга здравствене заштите за пацијенте и

<sup>147</sup> Сектор за рад, бр. 011-00947/2015-02 од 8.10.2015. године.

<sup>148</sup> Алтернативно радно законодавство, Марио Рељановић, 2019. година.

<sup>149</sup> Изјашњење Дома здравља Деспотовац Државној ревизорској институцији, број: 15 од 21. октобра 2024. године.





да су у циљу квалитетне здравствене заштите, континуираног процеса рада и пружања услуга, били су неопходни радници одређеног профила за које није постојала друга могућност запошљавања тј. ангажовања и то

У 2021. години закључени су уговори су са следећим лицима о привременим и повременим пословима:

- специјалистом медицине рада, због одласка доктора медицине на специјализацију, радно место је попуњено и систематизовано актом о систематизацији;
- специјалиста медицине рада, због одласка доктора медицине на специјализацију, радно место је попуњено и систематизовано актом о систематизацији;
- специјалиста неуропсихијатар, као замена запосленог за време годишњег одмора, радно место је попуњено и систематизовано актом о систематизацији.

У 2022. години закључени су уговори су са следећим лицима о привременим и повременим пословима:

- специјалиста медицине рада; због одласка доктора медицине на специјализацију радно место је попуњено и систематизовано актом о систематизацији;
- специјалиста радиологије; као замена запосленог за време годишњег одмора, радно место је попуњено и систематизовано актом о систематизацији;
- специјалиста офталмологије, због одласка доктора медицине на специјализацију, радно место је попуњено и систематизовано актом о систематизацији;

У 2023. години закључени су уговори су са следећим лицима о привременим и повременим пословима:

- специјалиста медицине рада, због одласка доктора на специјализацију, радно место је попуњено и систематизовано актом о систематизацији;
- специјалиста радиолог, као замена запосленог за време годишњег одмора, радно место је попуњено и систематизовано актом о систематизацији;
- специјалиста реуматолог, због недостатка кадра овог профила, радно место није систематизовано актом о систематизацији, али због подизања здравствене заштите на виши ниво лице је ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима;
- психолог, као замена запосленог за време годишњег одмора, радно место је попуњено и систематизовано актом о систематизацији;
- специјалиста офталмолог, због одласка доктора на специјализацију, радно место је попуњено и систематизовано актом о систематизацији,
- помоћник референта за књиговодствене послове – два закључена уговора о привременим и повременим пословима због повећаног обима посла у администрацији и периода годишњих одмора.

Није било уговора о допунском раду/ангажовању и уговора о делу.

У поступку ревизије, извршена је анализа закључених уговора о привременим и повременим пословима у погледу тога да ли је Дом здравља Деспотовац закључивао уговоре за послове који су већ систематизовани актом о систематизацији. Утврђено је да је са свим наведеним лицима Дом здравља закључио уговоре који су садржали опис посла који је предвиђен Правилником о организацији и систематизацији послова. С обзиром да су ове врсте послова систематизоване и да су у периоду 2021–2023. године закључивани уговори о привременим и повременим пословима за опис послова који одговара опису посла може се закључити да ти послови нису привременог и повремениг карактера.



У вези са наведеним ангажовањем специјалиста у Дому здравља, у поступку ревизије, утврђено је да су радна места специјалиста: медицине рада, радиологије, неуропсихијатрије, психолога, офталмологије чија су радна места систематизована Правилником о организацији и систематизацији послова, али да нису имали кадар, па је ангажовање лица ван радног односа било оправдано.

Радно место специјалисте реуматолога, није систематизовано актом о систематизацији, али због подизања здравствене заштите на виши ниво ангажовано је лице по уговору о привременим и повременим пословима, па је ангажовање лица оправдано.

Радно место референта је систематизовано актом о систематизацији, попуњено је и оправданост закључења уговора о привременим и повременим пословима се доводи у питање.

У поступку ревизије, извршена је анализа закључених уговора о привременим и повременим пословима у погледу тога да ли трајали дуже од 120 радних дана у календарској години. Утврђено је, да је Дом здравља Деспотовац у посматраном периоду 2021–2023. године закључио је три уговора о обављању привремених и повремених послова са специјалистом медицине рада са 1 лицем и то специјалистом медицине рада. На овај начин Дом здравља Деспотовац је поступио супротно прописима приликом закључивања уговора обављању привремених и повремених послова.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

У посматраном периоду, Дом здравља Деспотовац закључио је:

- 1) три уговора о обављању привремених и повремених послова са једним лицем – специјалистом медицине рада, за послове који су по својој природи трајног карактера и који су трајали дуже од 120 радних дана у календарској години;
- 2) 12 уговора о обављању привремених и повремених послова који су садржали опис посла који су предвиђени Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Деспотовац. На овај начин Дом здравља Деспотовац поступио је супротно одредбама члана 197 Закона о раду, приликом закључивања уговора о обављању привремених и повремених послова.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да преузимају обавезе и извршавају расходе по уговорима о обављању привремених и повремених послова у складу са законским и другим прописима.

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



Дом здравља је планирао расходе за услуге по уговору и износ средстава потребан 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, уговорена накнада и извор финансирања. Одредбама појединачних уговора о ангажовању ван радног односа утврђена су сва права, обавезе и одговорности из уговорног односа.



У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је закључивао уговоре о обаљању привремених и повремених послова (13 уговора са девет лица). Уговори о допунском раду нису закључивани.

Табела број 14. Преглед броја уговора о допунском раду и броја уговора о привременим и повременим пословима, у периоду 2021–2023. године

Година	Радно место	Број уговора о допунском раду	Број уговора о привременим и повременим пословима
1	2	3	4
2021.	Специјалиста медицине рада	-	2
	Специјалиста неуропсихијатар	-	1
	Укупно:	-	3
2022.	Специјалиста медицине рада	-	1
	Специјалиста радиологије	-	1
	Специјалиста офталмологије	-	1
	Укупно:	-	3
2023.	Специјалиста медицине рада	-	1
	Специјалиста радиологје	-	1
	Специјалиста офталмологије	-	1
	Специјалиста реуматолог	-	1
	Психолог	-	1
	Помоћник референта	-	2
	Укупно:	-	7
	Свега:	-	13

У поступку ревизије на основу извршених интервјуа, Изјашњења Дома здравља Деспотовац<sup>150</sup> и увида у достављену документацију, утврђено је да је Дом здравља Деспотовац вршио анализе које указују на потребан броја лица ангажованих ван радног односа, као и врсту ангажовања.

Дом здравља наводи да се одговарајући број лица и основ ангажовања заснива на анализи потреба и реализације из претходне године. Директор установе у сарадњи са руководиоцем финансијско-рачуноводствених послова, који обавља послове помоћника директора, сагледава потребе за наредну годину, кроз планиран и реализован број ангажованих лица у претходном периоду. Такође, планира се обим потребних средстава за наредну буџетску годину. Како се расходи за ову намену финансирају из средстава општине (мањи део из сопствених средстава), претходно морају бити одобрена средства и добијена сагласност на финансијски план за тај извор финансирања<sup>151</sup>. Директор установе истакао је проблем недостатка здравственог кадра и као једини начин да се обезбеди несметано обављање делатности и одржи потребан ниво пружених здравствених услуга кроз ангажовање специјалиста у допунском раду.

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.

Услед изражене потребе за рационализацијом трошкова у претходном периоду, ради остварењу уштеда у буџету, а која се односила и на расходе за запослене, корисници

<sup>150</sup> Изјашњење Дома здравља Деспотовац број 01-сл од 22. октобра 2024. године

<sup>151</sup> Одлука Општине Деспотовац, Финансијског плана и измена и допуна Финансијског плана, закључивао са Општином Деспотовац уговоре о обезбеђивању средстава из буџета Општине за 2021, 2022. и 2023. годину у којима су наведени услови за реализацију Пројекта и намена трошења средстава

јавних средстава били су принуђени да радно ангажују кадрове по неком другом основу, у циљу обављања редовне делатности, како би превазишли ограничења новог запошљавања.

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.

Табела број 15. Планирање ангажовања ван радног односа у периоду 2021–2023. године

Редни број	Расходи за ангажована лица (4239)	2021. година	2022. година	2023. година
1.	Планирани расходи за ангажована лица	400	800	1200
2.	Уговор о допунском раду	0	0	0
3.	Уговор о делу	0	0	0
4.	Привремени и повремени послови	400	800	1.200
5.	Извршени расходи за ангажована лица <sup>152</sup>	396	733	1.019
6.	Из средстава општине	0	0	0
7.	Из других извора	396	733	1.019
8.	Број ангажованих лица	≤6	≤6	≤6
9.	% извршења (2/6)	99%	91,6%	84,9%

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

У периоду од 2021. до 2023. године, Дом здравља Деспотовац је планирао основ ангажовања, расходе за уговорене накнаде и изворе средстава потребне за њихову реализацију, за сваку буџетску годину. На основу претходно наведеног, закључили смо да је установа планирала број лица, врсту послова, основ ангажовања и потребан износ средстава на основу потреба у претходној години, процењених потреба за наредну буџетску годину и одобрених средстава од отинешп. 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.

**Налаз 2.4. Дом здравља Деспотовац није водио евиденцију присутности за лица ангажована по уговорима о привременим и повременим пословима и није достављао податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.**



Важећим законским и подзаконским прописима у области рада и запошљавања није ближе уређено вођење евиденција о ангажованим лицима ван радног односа.

Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава представља скуп података о корисницима јавних средстава, података о запосленим, изабраним, именованим, постављеним и ангажованим лицима код корисника јавних средстава, као и података о примањима тих лица.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац није водио евиденцију присутности за лица ангажована по уговорима о

<sup>152</sup> 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.



привременим и повременим пословима, јер она није предвиђена уговором нити интерним актом.

Дом здравља Деспотовац није достављао податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, због нередовног праћења важећих законских и подзаконских прописа. Такође, није уредно и ажурно водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа, јер она није ближе уређена законским и подзаконским прописима.

Одредбама члана 5 Закона о евиденцијама у области рада је, између осталог, прописано да евиденција о запосленим лицима садржи: презиме и име, матични број, пол, датум и место рођења (место, општина, република, држава), пребивалиште и адресу стана, место рада (место, општина, република, држава), назив и адресу послодавца, делатност послодавца, занимање, врсту и степен стручне спреме, оспособљеност за обављање одређених послова, назив радног места, радно време – у часовима (недељно), трајање запослења и врсту послова до ступања на рад код послодавца, врсту радног односа (на одређено или неодређено време, по уговору о повременим или привременим пословима, по уговору о улагању страног лица), основ упућивања на привремени рад у иностранство (извођење инвестиционих радова, пословно-техничка сарадња и др.) и трајање рада, назив послодавца код кога је запослено лице у допунском раду, да ли је запослено лице заинтересовано за промену посла, да ли је инвалид рада или уживалац пензије, податке о осигураним члановима породице, податке о коришћењу права за време привремене неспособности или спречености за рад, податке о трајању плаћеног одсуства због смањења пословања, датум заснивања радног односа, датум престанка радног односа, разлог престанка радног односа.

Скрећемо пажњу на то да важећим законским и подзаконским прописима у области рада и запошљавања није ближе уређено вођење евиденција о ангажованим лицима ван радног односа.

Одредбама члана 7 Закона о евиденцијама у области рада прописано је да евиденција о запосленим лицима за поједино запослено лице почиње да се води даном почетка рада, а престаје даном престанка радног односа. Подаци из евиденције о запосленим лицима чувају се трајно.

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

Одредбама члана 16 ст. 1 и 3 Уредбе о буџетском рачуноводству прописано је да је рачуноводствена исправа јавна исправа која представља писани документ или електронски запис о насталој пословној промени, која обухвата све податке потребне за књижење у пословним књигама тако да се из рачуноводствене исправе недвосмислено може сазнати основ, врста и садржај пословне промене. Књижења у пословним књигама врше се на основу валидних рачуноводствених докумената о насталој пословној промени и другом догађају.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у закључене уговоре о обављању привремених и повремених послов као и у документацију на основу које су вршени обрачун и исплата накнаде лицима ангажованим по основу наведених уговора.

На узоркованој документацији, у посматраном периоду, утврђено је да Дом здравља Деспотовац:



1) за лица која су закључивала уговоре о привременим и повременим пословима за послове специјалиста медицине, помоћног референта за административне послове није водио евиденције присутности на дневном нивоу.

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, а књижења у пословним књигама врше се на основу валидних рачуноводствених докумената. Рачуноводствена исправа мора бити потписана од стране лица које је исправу саставило, контролисало и одговорног лица за насталу

На основу увида у изворну документацију и изјашњења субјекта ревизије утврдили смо да је Дом здравља Деспотовац у посматраном периоду, није уредно и ажурно водио евиденције извршеног рада за лица ангажована ван радног односа.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац није водио евиденцију присутности за лица ангажована по уговорима о привременим и повременим пословима (за послове помоћног референта за административне послове), због чега се не може потврдити да су извршени расходи за ова лица оправдани.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да предузму мере и активности и отпочну вођење евиденције присутности за сва лица ангажована ван радног односа.

*Вођење евиденције у Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава*

Законом о Централном регистру обавезног социјалног осигурања<sup>153</sup> прописано је да Централни регистар обавља послове из области обавезног социјалног осигурања<sup>154</sup>, да води Јединствену базу података осигураника, осигураних лица и евиденцију обвезника доприноса<sup>155</sup>, као и да води Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава. Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава представља скуп података о корисницима јавних средстава, података о запосленим, изабраним, именованим, постављеним и ангажованим лицима код корисника јавних средстава, као и података о примањима тих лица.<sup>156</sup>

Одредбама члана 26 истог закона прописано је да Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, између осталог, садржи податке о: врсти уговора са лицима која нису радно ангажована (на основу уговора), статусу лица (на основу уговора), нето и бруто накнади (на основу уговора). Корисници јавних средстава дужни су да Централном регистру, у електронском облику, достављају податке до десетог у месецу за претходни месец (члан 27 истог закона).

Уредбом о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава<sup>157</sup> уређују се начин и поступак достављања података, као и друга питања у вези са достављањем података и

<sup>153</sup> „Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 91/19.

<sup>154</sup> Члан 10 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања

<sup>155</sup> Члан 11 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања.

<sup>156</sup> Члан 25 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања.

<sup>157</sup> „Службени гласник РС“, број 6/21.





вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.

Одредбама члана 6 наведене Уредбе уређено је да овлашћено лице код корисника јавних средстава доставља кадровске податке и финансијске податке о износу исплаћеном на име свих примања за запослена, изабрана, именована, постављена и ангажована лица код корисника јавних средстава. Подаци се достављају на обрасцима у електронском облику (ХМЛ формату), и то: подаци о ангажованим лицима на основу уговора (Образац 2). Подаци се достављају читавањем фајлова XML формата или у онлајн режиму директним уносом у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.

Дом здравља Деспотовац је у писаном изјашњењу<sup>158</sup> навео да, у периоду 2021–2023. године, Централном регистру обавезног социјалног осигурања није достављао Образац 2 – Подаци о ангажованим лицима на основу уговора. На порталу CROSO не постоји форма за читавање ове врсте података, нити је Дом здравља Деспотовац успео да нађе начин да се ти подаци унесу директно. Свим запосленима по основу уговора уредно су исплаћивани прописани доприноси, те се претпостављало да су у том смислу њихови ангажмани транспарентни и видљиви.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља Деспотовац, у периоду 2021–2023. године, није достављао кадровске податке и финансијске податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, како је прописано одредбама Уредбе о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава и Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања. На овај начин Дом здравља Деспотовац поступио је супротно одредбама члана 27 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања и члана 6 Уредбе о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да достављају податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, како је прописано одредбама Уредбе о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава и Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања.

<sup>158</sup> Изјашњење Дома здравља Деспотовац Државној ревизорској институцији, број: 280, од 23. октобра 2024. године.

**Налаз 2.5. Дом здравља Деспотовац вршио је обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа у складу са уговореним условима.**



Висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа уређена је уговорима о ангажовању ван радног односа.

Дом здравља Деспотовац је, у периоду 2021–2023. године, обрачун и исплату накнада извршио у складу са прописаним стопама за обрачун пореза и припадајућих доприноса, на основу 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.

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

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 радног ангажовања од пуног радног времена, број дана у недељи/месецу, укупан фонд часова колико ће лице бити ангажовано, односно број пацијената које је потребно прегледати по сваком доласку. Накнада је уговарана у укупном месечном износу или по једном доласку. 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.

Након извршене анализе достављене документације можемо да потврдимо 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 евиденција рада, које су на крају месеца потписане од стране налогодавца и ангажованог лица.

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

Табела број 16. Висина уговорене накнаде за уговоре ван радног односа

Опис послова		Висина уговорене накнаде – 2021.	Висина уговорене накнаде – 2022.	Висина уговорене накнаде – 2023.
Привремени и повремене послови	Послови лекара специјалиста	30.000 (нето) месечно	30.000 (нето) месечно	30.000 (нето) месечно
		3.000 (нето) по дану радног ангажовања	2.000 (нето) по дану радног ангажовања	2.000 (нето) по дану радног ангажовања
	3.000 (нето) по дану радног ангажовања + 600 на име трошкова превоза		3.000 (нето) по дану радног ангажовања + 600 (нето) на име трошкова превоза	
	Психолог	-	-	2.000 (нето) по дану радног ангажовања

	Помоћник референта за књиговодствене послове	-	-	33.800 (нето) месечно
--	--	---	---	-----------------------

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

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У поступку ревизије извршена је провера уговора, обрачуна и исплате накнаде за лица ангажована ван радног односа и утврђено је да је Дом здравља Деспотовац, у посматраном периоду, правилно обрачунао и исплатио нето накнаду, порезе, доприносе за пензијско и инвалидско осигурање и доприносе за здравствено осигурање.

**Налаз 2.6. Дом здравља Деспотовац је обезбедио праћење реализације послова уговорених ван радног односа.**



Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности којима се, управљајући ризицима, обезбеђује да се циљеви корисника јавних средстава остваре на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин. Дом здравља је успоставио праћење реализације уговорених послова и обезбедио да се код уговора ван радног односа може потврдити да су послови извршени у уговореном обиму.

Дом здравља Деспотовац је у периоду од 2021. до 2023. године закључио 13 Уговора за ангажовање лица ван радног односа и то:

- у 2021. година – три Уговора о привременим и повременим пословима ;
- у 2022. године три Уговора о привременим и повременим пословима и
- у 2023. године седам Уговора о привременим и повременим пословима.

Финансијско управљање и контрола је 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.

Дом здравља Деспотовац води евиденцију о број пружених услуга у информационом систему Хелиант<sup>159</sup>.

Анализа планираних и реализованих уговора о ангажовању ван радног односа, код Дома здравља Деспотовац, 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.

*На основу извршених анализа, утврђено је следеће:*

У поступку ревизије извршена је провера праћења реализације уговора о ангажовању ван радног односа и утврђено је да је Дом здравља Деспотовац, у посматраном периоду обезбедио праћење реализације послова по основу уговора ван радног односа.

<sup>159</sup> Извештај о извршеним услугама из програма Хелиант Дома здравља Деспотовац за период од 2021. до 2023. године

**Налаз 2.7. Дом здравља Деспотовац повећао је укупне расходе ангажовањем лица ван радног односа за обављање послова који по својој природи нису специфични ни сезонски, али је њихово ангажовање допринело континуитету у пружању услуга здравствене заштите.**



Дом здравља Деспотовац је закључио уговоре о ангажовању ван радног односа, који треба да допринесу реализацији планираних циљева и ефикаснијем пословању, за сваку буџетску годину. У периоду од 2021. до 2023. године, Дом здравља Деспотовац је повећао укупне расходе ангажовањем лица ван радног односа за обављање послова који по својој природи нису специфични ни сезонски, али је њихово ангажовање допринело континуитету у пружању услуга здравствене заштите.

Разлози наведеног могу бити следећи: немогућност запошљавања лица на неодређено и одређено време због ограничења кадровским планом и недобијања сагласности за ново запошљавање.

Наведено може утицати на ефикасност пословања Дома здравља Деспотовац.

Одредбама члана 2 Закона о здравственој заштити наведено је да је здравствена заштита организована и свеобухватна делатност друштва, са циљем остваривања највишег могућег нивоа очувања и унапређења здравља грађана. Здравствена заштита обухвата спровођење мера и активности за очување и унапређење здравља држављана Републике Србије, спречавање, сузбијање и рано откривање болести, повреда и других поремећаја здравља и благовремено, делотворно и ефикасно лечење, здравствену негу и рехабилитацију.

Одредбом члана 8 став 1 истог закона прописано је да се друштвена брига за здравље становништва остварује на нивоу Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, послодавца и појединца.

Друштвена брига за здравље на нивоу јединице локалне самоуправе прописана је чланом 13 став 4 Закона о здравственој заштити, у којем се наводи да иста може да обухвати мере за обезбеђивање и спровођење здравствене заштите од интереса за грађане на територији јединице локалне самоуправе, којима се стварају услови за бољу доступност и приступачност у коришћењу здравствене заштите на њеној територији у здравственим установама у јавној својини, а који су виши од норматива, односно стандарда прописаних овим законом и прописима донетим за спровођење овог закона у погледу простора, опреме, кадра, лекова и медицинских средстава, који се не обезбеђују под условима прописаним законом којим се уређује здравствено осигурање, као и друга неопходна средства за рад здравствене установе којима се постиже виши стандард у обезбеђивању здравствене заштите.

Средства за накнаде лицима која су ангажована уговорима ван радног односа у Дому здравља Деспотовац у периоду 2021–2023. године, финансирана су од стране Општине Деспотовац и сопствених средстава<sup>160</sup>.

Предмети ових уговора су реализација Програма обезбеђења кадровских услова за бољу доступност у коришћењу примарне здравствене заштите на територији Општине Деспотовац, који је усвојен Одлуком Скупштине општине Деспотовац број 50-33/2020-

<sup>160</sup> Одлука Општине Деспотовац, Финансијског плана и измена и допуна Финансијског плана, закључивао са Општином Деспотовац уговоре о обезбеђивању средстава из буџета Општине за 2021, 2022. и 2023. годину у којима су наведени услови за реализацију Пројекта и намена трошења средстава



01 од 25. децембра 2020. године, као и друга међусобна права и обавезе уговорних страна у вези са реализацијом Уговора. У циљу реализације Програма Општина Деспотовац обавезала се да у периоду од дана потписивања уговора до 31.12. текуће године финансира реализацију Програма из средстава планираних Одлуком о буџету Општине Деспотовац за 2021. годину, 2022. годину и 2023. годину. Општина Деспотовац се обавезала да у 2021. години финансира Програм у укупном износу од 20.000 хиљада динара, у 2022. години 12.000 хиљада динара и 14.000 динара у 2023. години. Средства из буџета Општине Деспотовац преносе се Дому здравља Деспотовац на основу достављеног захтева за плаћање и трансфер средстава са копијом финансијске документације и то најкасније до 30. у месецу за претходни месец реализације активности по Програму. Између осталог, накнаде лицима за ангажовње лица ван радног финансирају се из ових редстава.

Узимајући у обзир начело ефикасности које се бави „најбољим односом између ангажованих ресурса, датих околности и постигнутих резултата у погледу квалитета, квантитета и времена исхода и/или достигнућа“<sup>161</sup>, у поступку ревизије испитивано је да ли је Дом здравља Деспотовац уложеним финансијским средствима за накнаде лицима ангажованим ван радног односа повећао обим пружених здравствених услуга и да ли су те пружене услуге допринеле остварењу циљева здравствене заштите.

#### ***Уговори о привременим и повременим пословима<sup>162</sup>***

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Деспотовац је закључио уговоре о привременим и повременим пословима са:

- 1) три лица у 2021. години за следеће послове: специјалисте медицине рада и специјалиста неуропсихијатар;
- 2) три лица у 2022. години за следеће послове: специјалиста медицине рада, специјалиста радиологије и специјалиста офталмологије;
- 3) шест лица у 2023. години за следеће послове: специјалиста медицине рада, специјалиста радиологије, специјалиста офталмологије, специјалиста реуматолог (није систематизовано актпм о систематизацији), психолог и помоћник референта за књиговодствене послове;

За шест лица уговорена је накнада по дану радног ангажовања, док је са два лица уговорено да ће се накнада исплаћивати месечно.

У поступку ревизије извршили смо анализу једног уговора о привременим и повременим пословима којим је утврђена накнаде по изласку, као и анализу једног уговора о привременим и повременим пословима којим је утврђена месечна накнаде.

#### ***Анализа I – Уговор о привременим и повременим пословима којим је уговорена накнада по изласку***

Дом здравља Деспотовац је закључио уговор о привременим и повременим пословима, са доктором медицине – специјалистом медицине рада, специјалистом неуропсихијатрије, специјалистом радиологије, специјалистом офталмологије, специјалистом реуматологије и психологом, ради обављања лекарских прегледа, којим је уговорена накнада по дану агажовања/доласка.

<sup>161</sup> ИССАИ 300 – Фундаментална начела ревизије сврсисходности.

<sup>162</sup> Подаци преузети из информационог програм – Извршене здравствене услуге за период 1.1 – 31.12. 2021/2022./2023. године у Дому здравља Деспотовац



У наредној табели дат је преглед броја пружених услуга у свакој години, укупних трошкови анагажовања за сваку годину, броја дана излазака по години, износа трошкова анажовања по дану у свакој години, као и броја пружених услуга по дану за сваку годину, за период 2021–2023. године.

Табела број 17. Преглед по годинама за уговор о привременим повременим пословима којим је уговорена накнада по изласку – специјалиста радиологије

Година	Број пружених услуга	Укупни трошкови ангажовања (у хиљадама динара)	Број дана излазака	Трошак по дану (у хиљадама динара)	Број пружених услуга по дану
1	2	3	4	5 (3/4)	6 (2/3)
2021.	/	/	/	/	/
2022.	414	46	15	3	28
2023	322	64	14	5	23

Како би се оценило да ли је ангажовање лица по уговору о привременим и повременим пословима било ефикасно потребно је упоредити укупан трошак, трошак по дану као и број пружених услуга специјалиста које је у радном односу са истим тим категоријама код лица које је закључило уговор о привременим и повременим пословима.

С обзиром на то да је Дом здравља Деспотовац, у периоду 2021–2023. године имао у радном односу једно лице које је обављало послове специјалисте радиологије, за поређење ће се корисити подаци који се односе на њега.

У наредним табелама дат је преглед броја пружених услуга у свакој години, укупних трошкова за сваку годину, броја радних дана по години, износа трошкова по дану у свакој години, као и броја пружених услуга по дану за сваку годину, за период 2021–2023. године.

Табела број 18. Преглед по годинама за прво лице које је у радном односу – специјалиста радиологије

Година	Број пружених услуга	Укупни трошкови (у хиљадама динара)	Број радних дана у години	Трошак по дану (у хиљадама динара)	Број пружених услуга по дану
1	2	3	4	5 (3/4)	6 (2/4)
2021.	/	/	/	/	/
2022.	5.878	2.278	260	8	22
2023	4.882	2.528	260	10	19

На основу табеларних прегледа може се закључити да су укупни трошкови ангажовања лица по основу уговора о привременим и повременим пословима мањи него укупни трошкови запослених који су у радном односу.

Запослени који је у радном односу у Дому здравља Деспотовац остварује већа права из радног односа у односу на лица која су ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима и то: додатке на плату (минули рад, прековремени рад, приправност, ноћни рад, рад недељом, рад на дан државног и верског празника) и накнаде на плату (годишњи одмор, плаћено одсуство и боловање). Због тога укупни трошкови ових лица морају бити већа од укупних трошкова лица која су ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима.

Са аспекта пружених услуга по дану, лице ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима је у просеку пружило 26 услугу док је лице које је у радном односу у просеку пружило 21 услугу по дану.

Наведена анализа указују да су лица која су у радном односу у Дому здравља Деспотовац пружила мање услуга по дану него лице које је ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима.





*Анализа II – Уговор о привременим и повременим пословима којим је уговорена месечна накнада*

Дом здравља Деспотовац закључио је уговор о привременим и повременим пословима са специјалистом медицине рада и помоћником референта за књиговодствене послове, којима је уговорена месечна накнада.

У наредној табели дат је преглед укупних трошкова анагажовања за сваку годину, броја дана излазака по години, као и износа трошкова анажовања по дану у свакој години, за период 2021–2023. године.

*Табела број 19. Преглед по годинама за уговор о привременим повременим пословима којим је уговорена месечна накнада*

Година	Укупни трошкови (у хиљадама динара)	Број дана излазака у години	Трошак по дану(у хиљадама динара)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4 (2/3)</i>
2021.	396	50	8
2022.	687	52	13
2023.	955	53	18

Како би се оценило да ли је ангажовање лица по уговору о привременим и повременим пословима било ефикасно потребно је упоредити укупан трошак и трошак по дану лекара специјалисте која је у радном односу са истим тим категоријама код лица које је закључило уговор о привременим и повременим пословима.

С обзиром на то да је Дом здравља Деспотовац, у периоду 2021–2023. године имао у радном односу лица на пословима лекара специјалисте за поређење ће се корисити подаци за једно лице.

У наредној табели дат је преглед укупних трошкова за сваку годину, броја радних дана по години, као и износа трошкова по дану у свакој години, за период 2021–2023. године.

*Табела број 20. Преглед по годинама за једно лице које је у радном односу*

Година	Укупни трошкови ангажовања (у хиљадама динара)	Број радних дана у години	Трошак по дану (у хиљадама динара)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4 (2/3)</i>
2021.	1.945	261	8
2022.	2.079	260	8
2023.	2.287	260	9

На основу табеларних прегледа може се закључити да су укупни трошкови ангажовања лица по основу уговора о привременом и повременим пословима чије се услуге плаћају месечно, мањи од као трошкова ангажовања лица које је у радном односу.

Међутим, уколико се погледа трошак по дану може се видети да је он углавном сваке године растао без обзира на основ ангажовања / запослења, с тим што је лице ангажовано по основу уговора о привременим и повременим пословима радило мањи број дана, а имало веће трошкове по дану, а лице које је у радном односу радило већи број дана, а имало је мањи трошак по дану.

*Анализа кретања броја лица ангажованих ван радног односа*

У поступку ревизије вршена је и анализа кретања броја лица ангажованих ван радног односа у односу на број запоселних на одређено и неодређено време.

У прилог нашој анализи јесу и наводи у докторској дисертацији који указују да је „процент ангажованих ван радног односа у неким претходним периодима био занемарив и односио се само на сезонске послове или неке специфичне послове – баш онако како су и замишљени да се користе у оним ситуацијама када је нецелисходно заснивати радни однос за нека једнократна ангажовања. Удео тих уговора у укупном



проценту запослених био је нижи од једног процента током осамдесетих година XX века. Данас, међутим, прети да постане правило. Према статистичким показатељима, само у периоду 2014–2016. године проценат удела ангажованих у нестандартним облицима запослености у укупној запослености је скочио са 68,4% на 74,3%.<sup>163</sup>

Преглед запослених у Дому здравља Деспотовац на неодређено и одређено време на дан 31.12. и лица ангажованих ван радног односа у току године, као и њихов однос може се видети у следећој табели.

Табела број 21. Преглед запослених у Дому здравља Деспотовац на неодређено и одређено време и лица ангажованих ван радног односа

На дан / Година	Број запослених на неодређено и одређено време	Лица ангажована ван радног односа у току наведене године	Учешће лица ангажованих ван радног односа у броју запослених (у процентима)
1	2	3	4 (3/2)
31.12.2021. / 2021. година	208	3	1%
31.12.2022. / 2022. година	213	3	1%
31.12.2023. / 2023. година	208	6	3%

На основу података приказаних у табели може се видети да се број запослених на неодређено и одређено време у току 2022. године повећао у односу на 2021. годину. Једно од објашњења за овакво стање јесте епидемија изазвана вирусом SARS-CoV-2.

У 2023. години број запослених на неодређено и одређено време се смањио због одласка радника у пензију.

С обзиром на то да су уговори о привременим и привременим пословима у периоду 2021–2023. године закључивани за обављање истих послова који су обухваћени актом о систематизацији може се закључити да послови референта и специјалиста медицине углавном нису ни специфични нити сезонски.

Лица која су била ангажована ван радног односа обављала су прегледе услед недостатка доктора медицине специјалиста, неопходних за обављање истих, а у току 2023. године број се ангажованих лица се повећао у односу на 2022. годину због коришћење годишњих одмора запослених који обављају систематске прегледе и повећаног обима посла.

- На основу извршене анализе утврдили смо следеће:

Након анализе законодавног оквира, достављене документације и обављених интервјуа са представницима Дома здравља Деспотовац као и извршеним анализама у поступку ревизије утврђено је да:

- је трошак по дану мањи код лица које је закључило уговор о привременим и повременим трошковима него код лица које је у радном односу, а број пружених услуга је већи код лица ангажованог по привременим и повременим пословима од броја пружених услуга код лица које је у радном односу и то у случају исплате накнаде по изласку код лица ангажованог по уговору;
- лице ангажовано по основу уговора о привременим и повременим пословима радило имало веће трошкове по дану, а лице које је у радном односу радило имало је мањи трошак по дану и то у случају када је уговорена месечна накнада код лица ангажованог по уговору;

<sup>163</sup> Докторска дисертација на тему „Алтернативно радно законодавство“, Марио Рељановић, 2019. година.



- број запослених и број ангажованих лица ван радног односа у току 2023. години се у односу на 2021. годину повећао зато што је у току 2021. године епидемија изазвана вирусом SARS-CoV-2 била у пуном јеку;
- су уговори о привременим и привременим пословима закључивани за обављање истих послова у периоду 2021–2023. године, тако да се може закључити да ти послови углавном нису ни специфични нити сезонски.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Деспотовац да успоставе критеријуме и мерила за ангажовања лица ван радног односа са циљем повећања ефикасности пословања и остваривања циљева здравствене заштите.

## V Прилози

### Прилог 1 – Методологија у поступку рада

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

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

#### Планирање ревизије

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 ангажовања ван радног односа, висина извршених расхода<sup>164</sup>. Такође, анализирали смо податке о расходима за запослене и ангажовању ван радног односа из финансијских планова и завршних рачуна установа.

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

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

Критеријуми на основу којих је извршено бодовање, рангирање и избор субјеката ревизије код којих ће се спровести ревизија правилности и сврсисходности пословања у области расхода за запослене и ангажовања по основу уговора ван радног односа:<sup>165</sup>

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 бисмо сагледали кадровски капацитет установе;
3. Да ли установа ажурно води податке о сваком лицу са којим је заснован радни однос – како бисмо сагледали да ли су кадровске евиденције ажурне и ефикасне?

<sup>164</sup> Популација од 135 здравствених установа, које у периоду 2019–2023. године нису биле субјекти ревизије.

<sup>165</sup> Критеријуми за избор субјеката ревизије утврђени су на основу питања из упитника, али уколико буде потребно биће коришћени и додатни критеријуми, обраде достављених података.



4. Висина извршених расхода за запослене у периоду 2021–2023. године – у циљу утврђивања материјалности;
5. Да ли је установа остваривала сопствене приходе, висина и начин расподеле – у циљу сагледавања прихода које установа остварује из прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања?
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 – у циљу одређивања популације 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.<sup>166</sup> 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 принципа<sup>167</sup>, 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.<sup>168</sup> Након поступка бодовања и рангирања субјеката ревизије из даљег одабира смо искључили одређен број домова здравља, јер су код ових субјеката вршене ревизије правилности пословања, које су за тематску област имале расходе за запослене, у периоду 2019–2023. године<sup>169</sup>. 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

<sup>166</sup> РП Методологија – критеријуми за избор субјеката ревизије.

<sup>167</sup> „Службени гласник РС“, број 104/14 – Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину.

<sup>168</sup> РП Анализа домова здравља.

<sup>169</sup> 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.



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:<sup>170</sup>

- 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 бисмо одговорили на ревизијска питања, анализирали смо законе и подзаконска акта, којима је уређена област расхода за запослене и ангажовања лица по основу уговора ван радног односа; интерна акта субјекта ревизије, којима је успостављен систем финансијског управљања и контроле и ближе уређена предметна област; надлежности и одговорности запослених лица; као и изворна документација субјекта ревизије (уговори о раду, евиденције присутности, евиденције прековремених сати рада, решења, одлуке, обрачунске листе плата, рекапитулације, кадровске базе, базе примања запослених, уговори о раду, кадровски план, документација у вези са новим запошљавањем, сопствени приходи и начин расподеле, уговори о ангажовању, број ангажованих лица,

<sup>170</sup> Упитник за здравствене установе – расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у периоду 2021–2023. године.





евиденције присутности, обрачун накнаде и друго).

**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 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 остварење 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 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године

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

Табела 22. Расходи запослене у периоду 2021 – 2023. године

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	291.150	336.500	375.800
3	Извршени расходи за запослене	290.773	333.947	373.523
4	% извршења	99,9%	99,2%	99,3%
5	Из средстава РФЗО	278.302	324.279	365.820



Извештај – Дом здравља „Деспотовац“, Деспотовац

РБ	Расходи за запослене (41)	2021. година	2022. година	2023. година
6	Из средстава општине	0	0	0
7	Из средстава АПВ	0	0	0
8	Из других извора	12.471	9.668	7.703
9	Број запослених	208	213	208
10	Планирани расходи за ангажована лица	400	800	1200
11	Извршени расходи за ангажована лица	396	733	1.019
12	% извршења	99%	91,6%	84,9%
13	Укупно (3+11)	291.169	334.680	374.542
14	Укупни расходи и издаци	406.629	416.345	463.666
15	% учешћа (13/14)	71,6%	80,4%	80,8%

Табела број 23. Расходи по основу уговора ван радног односа

РБ	Расходи за ангажована лица (4239)	2021. година	2022. година	2023. година
1	Планирани расходи за ангажована лица	400	800	1200
2	Уговор о допунском раду	0	0	0
3	Уговор о делу	0	0	0
4	Привремени и повремени послови	396	733	1.019
5	Извршени расходи за ангажована лица	396	733	1.019
6	Из средстава општине	0	0	0
7	Из других извора	396	733	1.019
8	Број ангажованих лица	≤6	≤6	≤6
9	% извршења (2/6)	99%	91,6%	84,9%