



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

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



Број: 400-1070/2024-05/17
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 Трговиште, 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://vom.rs/vesti>

Препоруке

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

- 1) Да обрачун и исплата расхода за запослене буду у складу са прописима;
- 2) Да предузму мере и активности како би закључивали 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 основ за ангажовање лица ван радног односа буде у складу са прописима.

- ❖ Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Трговиште 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.....	11
3. Захтев за достављање одазивног извештаја.....	13
II Увод.....	15
1. Проблем.....	15
2. Циљ ревизије.....	18
3. Ревизијска питања	18
4. Обим и ограничења ревизије	19
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.....	21
3. Опште информације о Дому здравља Трговиште	29
4. Организациона структура Дома здравља Трговиште	34
5. Опште информације о расходима за запослене и лицима ангажованим ван радног односа у Дому здравља Трговиште за период 2021 – 2023. године	36
IV Закључци	41
ЗАКЉУЧАК 1: Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Трговиште нису у потпуности у складу са прописима, што је утицало на економичност трошења јавних средстава	42
Налаз 1.1. Кадровски капацитет Дома здравља Трговиште, 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.....	45
Налаз 1.3 Дом здравља Трговиште 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.	51
Налаз 1.5. Дом здравља Трговиште није водио дневну евиденцију о прековременом раду запослених и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду.	53



Налаз 1.6. Обрачун и исплата прековременог рада није се заснивала на донетим решењима, односно валидној рачуноводственој документацији о насталој пословној промени.	57
Налаз 1.7. Дом здравља Трговиште није вршио увећања плата из сопствених прихода.	71
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.	72
Налаз 2.1. Број лица ангажованих ван радног односа, у Дому здравља Трговиште био је већи, у односу на прописан број.	73
Налаз 2.2. Дом здравља Трговиште закључивао је уговоре о ангажовању ван радног односа супротно прописима, што је у неким случајевима произилазило из потребе за доступнијом и приступачнијом здравственом заштитом, док постоје случајеви где се доводи у питање оправданост ове врсте ангажовања.	75
Налаз 2.3. Дом здравља Трговиште је планирао основ ангажовања, расходе за уговорене накнаде и изворе средстава потребне за њихову реализацију, за сваку буџетску годину.	78
Налаз 2.4. Дом здравља Трговиште је обезбедио ажурне евиденције о извршеном послу, за уговоре о ангажовању ван радног односа, али није достављао податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.	79
Налаз 2.5. Дом здравља Трговиште вршио је обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа у складу са уговореним условима.	82
Налаз 2.6. Дом здравља Трговиште је обезбедио праћење реализације послова уговорених ван радног односа.	83
Налаз 2.7. Дом здравља Трговиште 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.	84
Прилог 1 – Методологија у поступку рада.	91
Прилог 2 – Преглед извршених расхода за запослене и лица ангажована ван радног односа у периоду 1. 1. 2021 – 31. 12. 2023. године.	96



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

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



I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

Јавним расходима 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 Трговиште 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 Трговиште нису у потпуности у складу са прописима, што је утицало на економичност трошења јавних средстава.

Налаз 1.1. Кадровски капацитет Дома здравља Трговиште, 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 Трговиште на дан 31. децембар 2023. године било је 125 лица у радном односу на неодређено време. У поступку ревизије утврђено је да је Министарство здравља, на основу члана 161 Закона о здравственој заштити, донело Кадровски план за Дом здравља Трговиште за 2021. 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 Трговиште може бити највише до 79 запослених. У поступку ревизије утврђено је да је број запослених на дан 31. децембар 2023. године већи у односу на број утврђен кадровским планом 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 Трговиште, 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 Трговиште 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 Трговиште је, у 2023. години, имао већи број извршилаца (125) у односу на број радних места предвиђених Правилником о систематизацији радних места (55 радних места за 55 извршилаца).

Дом здравља Трговиште је, у периоду 2021–2023. године, преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених у износу од најмање 12.263 хиљаде динара, са припадајућим доприносима на терет послодавца, јер је са 70 запослених закључио уговоре о раду за радна места која нису предвиђено 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 Трговиште 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 називе радних места, описе радних места, стручну спрему и услове за рад на радном месту .



Наведено указује да је Дом здравља Трговиште, у посматраном периоду, запошљавао лица на радним местима 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 35 запослених закључио уговоре 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.

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

Налаз 1.5. Дом здравља Трговиште 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 Трговиште 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. Обрачун и исплата прековременог рада није се заснивала на донетим решењима односно валидној рачуноводственој документацији о насталој пословној промени

Здравствена установа је дужна да запосленима обрачунава и исплаћује: плате, додатке и накнаде, доприносе, социјална давања, накнаде трошкова, награде и остале посебне расходе, у складу са одредбама законских и подзаконских аката. У посматраном периоду, обрачун и исплата расхода за запослене вршени су у складу са прописима, осим у делу додатка за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад у износу од 2.937 хиљада динара без донетих решења, односно без валидне рачуноводствене документације о насталој пословној промени.

Уколико обрачун додатака на плату нису извршени у складу са одредбама важећих законских и подзаконских прописа, јавља се ризик да циљеви пословања неће бити остварени у складу са важећим прописима, уз реално извештавање и економично коришћење средстава и заштиту средстава и података.



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

Закон о платама у државним органима и јавним службама прописује да јавне службе које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, могу вршити увећање плате из оствареног прихода, највише до 30% по запосленом. У периоду обухваћеном ревизијом, Дом здравља није вршио увећања плата из сопствених прихода.

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

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

Број лица ангажованих ван радног односа прописан је одредбама Закона о буџетском систему. У Дому здравља Трговиште 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 Трговиште закључивао је уговоре о ангажовању ван радног односа супротно прописима, што је у неким случајевима произишло из потребе за доступнијом и приступачнијом здравственом заштитом, док постоје случајеви где се доводи у питање оправданост ове врсте ангажовања.

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

1) два уговора о обављању привремених и повремених послова са два лица, за послове који су по својој природи трајног карактера и који су трајали дуже од 120 радних дана у календарској години;

2) 43 уговора о обављању привремених и повремених послова који су садржали опис посла (медицинске сестре, возача, магационера, рентген техничара, спремачице-хигијеничара и контисте, зубног техничара, референта за економско правне и административне послове) који је предвиђен Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Трговиште.

На овај начин Дом здравља Трговиште 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 Трговиште 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 Трговиште је обезбедио ажурне евиденције о извршеном послу, за уговоре о ангажовању ван радног односа 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

Одредбама појединачних уговора о ангажовању ван радног односа утврђен је обим ангажовања у току недеље, односно месеца и начин вођења евиденција о присуству. Дом здравља је за све уговоре ван радног односа обезбедио вођење радних листа са месечном евиденцијом извршених сати рада, односно обављених специјалистичких прегледа, које су потписане и оверене од стране налогодавца и извршиоца посла.

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

Дом здравља Трговиште није достављао податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, због нередовног праћења важећих законских и подзаконских прописа.

Налаз 2.5. Дом здравља Трговиште 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 Трговиште 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 Трговиште 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 Трговиште 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 Трговиште 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.-2023. године, Дом здравља Трговиште 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 Трговиште.



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 Трговиште“, у циљу постизања регуларности и веће ефикасности у области расхода за запослене и ангажовања ван радног односа, одговорним лицима Дома здравља Трговиште дала следеће препоруке¹:

- 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 предузму мере и активности како би закључивали уговоре о раду за радна места која су предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова (Налаз 1.3 – Приоритет 1);
- 3) 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 (Налаз 1.3 – Приоритет 1);
- 4) 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 (Налаз 1.4 – Приоритет 1);
- 5) Да уговоре о раду са запосленима ускладе са актом о процени ризика на радним местима и у радној околини, односно прописима који уређују ову област (Налаз 1.4 – Приоритет 1);
- 6) Да успоставе дневну евиденцију о прековременом раду како је то прописано одредбама Закона о раду (Налаз 1.5 – Приоритет 1);
- 7) Да најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи, који припада репрезентативном синдикату у делатности здравствене заштите становништва у Републици Србији, достављају извештај о прековременом и ноћном раду, како је прописано одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе (Налаз 1.5 – Приоритет 1);
- 8) Да предузму мере и активности и израђују решења за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад, у складу са прописима који уређују ову област (Налаз 1.6 – Приоритет 1);
- 9) Да измене и допуне Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини у складу са Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини (Налаз 1.6 – Приоритет 2);
- 10) Да ангажовање лица ван радног односа врше у складу одредбама Закона о буџетском систем (Налаз 2.1 – Приоритет 2);

¹ 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.



- 11) Да преузимају обавезе и извршавају расходе по уговорима о обављању привремених и повремених послова у складу са законским и другим прописима (Налаз 2.2 – Приоритет 2);
- 12) 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 (Налаз 2.4 – Приоритет 2);
- 13) Да успоставе 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 то да је в. д. директора Дома здравља Трговиште именован 12. октобра 2023. 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 именовало директора Дома здравља Трговиште у складу са одредбама Закона о здравственој заштити;
- 2) Скрећемо пажњу на Налаз 1.1 у коме је описано да кадровски план за Дом здравља Трговиште за 2021. годину не садржи број и структуру запослених за чије се плате средства стичу на други начин у складу са законом, како је прописано одредбом члана 161 став б 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 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 описано да одредбом Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уређено је 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 описано да 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 субјекат 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 институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
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 Трговиште, 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 институцији², Пословником Државне ревизорске институције³ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције – обједињен, пречишћен текст за 2024. годину⁴.

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

1. Проблем

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

Циљ ефикасног 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.⁵

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. Процена расхода за запослене на нивоу државе у 2022. години повећана је за 15,3 млрд. динара у односу на првобитно планиране/пројектоване вредности (са 673,1 млрд. динара на 688,4 млрд. динара). Највећи део овог повећања односио се на већу масу зарада у здравству (повећање зарада запослених у систему здравства, повећане исплате осталих облика дохотка (прековремени рад, награде), повећање броја запослених и радних часова у овом сектору), али и судству и просвети.¹

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

³ „Службени гласник РС“, број 9/09.

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

⁵ 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 (категорија 41) чинили су око 60% свих расхода и издатака здравствених установа. Иако се овај проценат може разликовати на нивоу одређене здравствене установе, ови расходи појединачно посматрано 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 субјекта ревизије.⁶

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.⁷

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

⁶ Извештај о раду ДРИ за 2021. годину и Извештај о раду ДРИ за 2022. годину.

⁷ Извештај о раду ДРИ за 2021. и 2022. годину и База за праћење ревизије за 2021. и 2022. годину.



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 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.⁸

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.⁹

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 домови здравља.

⁸ Извештај о раду ДРИ за 2021. годину и Извештај о раду ДРИ за 2022. годину.

⁹ Упитник расходи за запослене.



2. Циљ ревизије

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

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

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

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

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

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

3. Ревизијска питања

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

Како би остварили циљ ревизије испитивали смо следећа ревизијска питања:

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



4. Обим и ограничења ревизије

Како се предмет ревизије односи на 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 бисмо адекватно одговорили на ревизијска питања, од субјекта ревизије смо прикупили документацију и податке 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 расходе за запослене и лица ангажована ван радног односа, као и интерна акта субјекта ревизије која се односе на расходе за запослене и лица ангажована ван радног односа.

У поступку ревизије анализирали смо кадровски план, интерни акт о организацији и систематизацији послова, поступак новог запошљавања и поступак



ангажовања лица ван радног односа, као и друга акта, којима су уређени расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа.

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

Након спроведене анализе садржаја прикупљених одлука и интерних аката, прелиминарних аналитичких поступака, анализе достављене документације и израђених тестова детаља, сагледавања података који су прикупљени упитницима и интервјуима, изведени су закључци и формулисани су препоруке за унапређење стања.

Детаљнији опис коришћене методологије и критеријума за избор субјеката у овој ревизији дат је у Прилогу 1 Извештаја.

III Опис предмета ревизије

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

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

Здравствене установе су дужне да у складу са Законом о раду¹⁰, Законом о здравственој заштити¹¹, Законом о запосленима у јавним службама¹² 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.

Одредбама чл. 2–ба Закона о платама у државним органима и јавним службама¹³ и чл. 91–109 Посебног колективног уговора за здравствене установе¹⁴ 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

¹⁰ „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.

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

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

¹³ „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.

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



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.¹⁵

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.¹⁶

Ревизија правилности и сврсисходности расхода за запослене и ангажовања лица ван радног односа требао 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 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.¹⁷

¹⁵ Чл. 197–202 Закона о раду.

¹⁶ Члан 2 тачка 4) Закона о Државној ревизорској институцији.

¹⁷ Члан 1, став 1, тачка 4).



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.¹⁸

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

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.²⁰

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

Одредбом члана 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама, прописано је да коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему, да коефицијент садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора.²²

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

¹⁸ Члан 2 ст. 1 и 2.

¹⁹ Закон о платама у државним органима и јавним службама, члан 3.

²⁰ „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.

²¹ Чл. 2 тачка 13 и 3 став 1 тачка 11.

²² РП_Законодавни и институционални оквир.

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



Табела број 2. Преглед по годинама заПреглед 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 проведени у приправности	10% вредности радног сата основне плате
Основну плату за утврђивање додатка на плату чини основна плата увећана за радни учинак	

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

Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање уређују се доприноси за обавезно социјално осигурање, обвезници доприноса, основице доприноса, стопе доприноса по којима се обрачунавају и плаћају доприноси, начин обрачунавања и плаћања доприноса и друго.²⁴

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%.²⁵

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.²⁶

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.

²⁴ „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.

²⁵ 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.

²⁶ РП Законодавни и институционални оквир.



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

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

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



рада у оствареном приходу, као и да се елементи за обрачун и исплату увећаних плата утврђују општим актом послодавца.²⁷

Законом о јавним службама²⁸, 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.²⁹

Законом о изменама Закона о запосленима у јавним службама³⁰ 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.³¹

На основу ових одредби здравствене установе су биле дужне да:³²

- ✓ 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 послова³³;
- ✓ 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 сектору³⁴ 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.

²⁷ Члан 12.

²⁸ „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.

²⁹ Члан 1 став 1.

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

³¹ 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.

³² Члана 159 ст. 1 – 3 Закона о запосленима у јавним службама.

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

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



Законом о изменама Закона о систему плата запослених у јавном сектору³⁵, одложена је примена свих одредби овог закона до 1. јануара 2025. године, изузев одредби које се примењују од дана ступања на снагу, а односе се на: каталог радних места, односно звања, положаја и функција у јавном сектору, рок за доношење подзаконских аката, обавеза усклађивања коефицијената у прописима којима се уређује висина плате са овим законом и усаглашавање посебних закона.³⁶

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.³⁷

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.³⁸

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.³⁹

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.⁴⁰

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 раду⁴¹ 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 систем⁴² прописане су економске класификације за текуће буџетске расходе (класа 4). Расходи за запослене (категирија 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

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

³⁶ Члан 10 и чл. 37-39.

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

³⁸ Чл. 7-9.

³⁹ Члан 27к.

⁴⁰ 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.

⁴¹ „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).

⁴² „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.



ангажоване ван радног односа представљају област, која у великој мери представља правну празнину. Прописи Републике Србије уређују форме и облике ангажовања ван радног односа, али обрачун накнаде и начин исплате лицима ангажованим ван радног односа нису уређени ниједним законским или подзаконским прописом.

Постојање правне празнине у смислу услова ангажовања и обрачуна накнаде по уговорима ван радног односа имаће утицај на доношење налаза и закључака који се односе на економично и ефикасно планирање и извршење расхода за лица ангажована ван радног односа.⁴³

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 заштити⁴⁴ и Уредбом о Плану мреже здравствених установа⁴⁵.

Здравствена делатност обавља се на примарном, секундарном и терцијарном нивоу здравствене заштите.⁴⁶

Слика број 1. Здравствене установе у Републици Србији

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

Уредбом о Плану мреже здравствених установа (у даљем тексту: Уредба о Плану мреже) утврђује се План мреже здравствених установа – број, структура, капацитети и просторни распоред здравствених установа у јавној својини и њихових организационих

⁴³ РП_Законодавни и институционални оквир.

⁴⁴ „Службени гласник РС“, број 25/19.

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

⁴⁶ Закон о здравственој заштити – члан 61.



јединица по нивоима здравствене заштите, организација пружања хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију система здравствене заштите у Републици Србији.⁴⁷

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.⁴⁸

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

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.⁵⁰

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.⁵¹

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

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.⁵⁴

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.

⁴⁷ Уредба о Плану мреже здравствених установа – члан 1 став 1.

⁴⁸ Закон о здравственој заштити – члан 75.

⁴⁹ Закон о здравственој заштити – члан 74.

⁵⁰ Уредба о Плану мреже здравствених установа, члан 5.

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

⁵² Здравствена установа секундарног нивоа здравствене заштите.

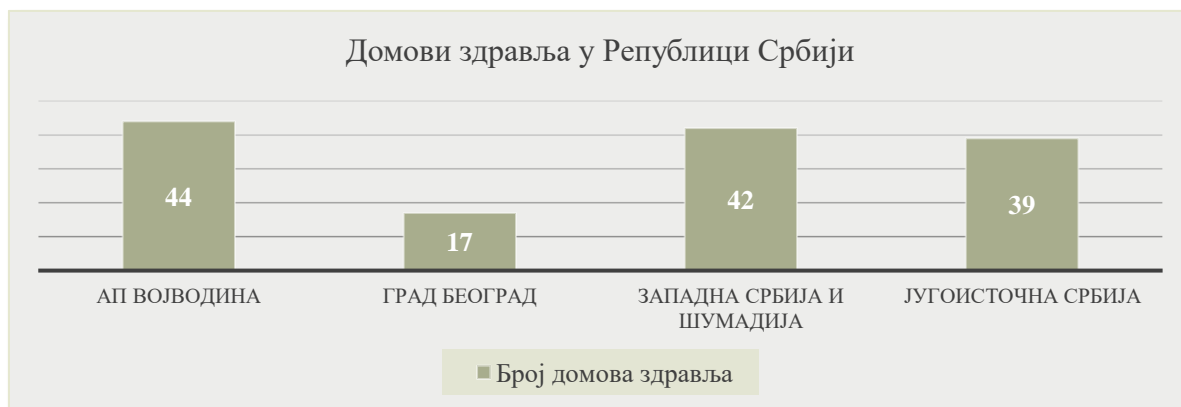
⁵³ Здравствени центар Аранђеловац, Кладово, Неготин, Зајечар, Књажевац, Врање, Сурдулица и Ужице (у свом саставу има десет домова здравља).

⁵⁴ 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.⁵⁵

Графикон број 3. : 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 Трговиште

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

Оснивач Дома здравља Трговиште је Општина Трговиште, која је 2010. године преузела права и обавезе оснивача над Домом здравља Трговиште од Републике Србије. Решењем Привредног суда у Лесковцу⁵⁶ права и дужности оснивача Дома здравља Трговиште прелазе на Општину Трговиште. Права и дужности оснивача Дома здравља Трговиште до 5. марта 2020. године вршила је Скупштина Општине Трговиште. Влада Републике Србија је донела Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља Трговиште⁵⁷.

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

Табела број 4. Број запослених у Дому здравља Трговиште по годинама⁵⁸

На дан	Број запослених		
	На одређено	На неодређено	Укупно
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4=2+3</i>
31.12.2021.	7	74	81
31.12.2022.	7	72	79
31.12.2023.	0	125	125

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

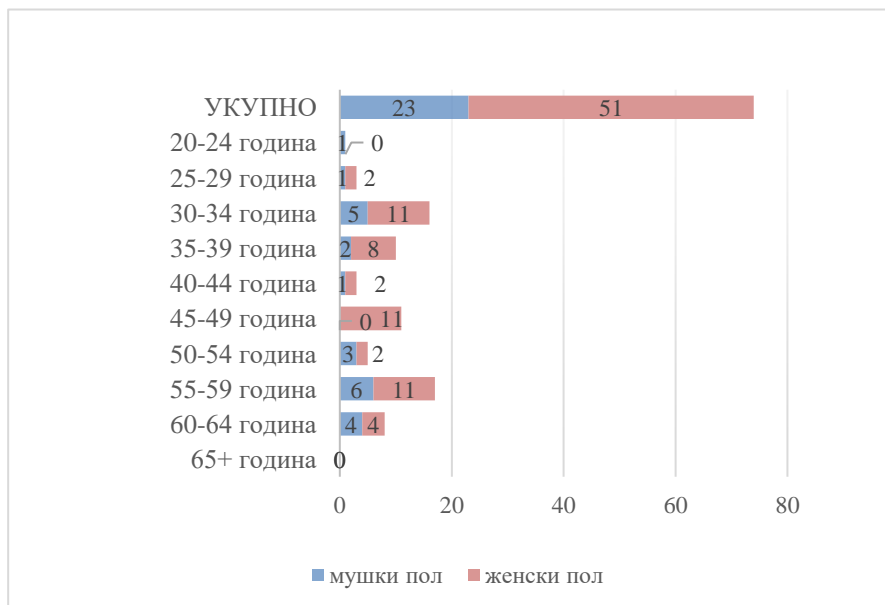
⁵⁶ Број: Фи.41/14, од 21. 05. 2014. године.

⁵⁷ „Службени гласник РС“, бр 21 од 06.03.2020. год.

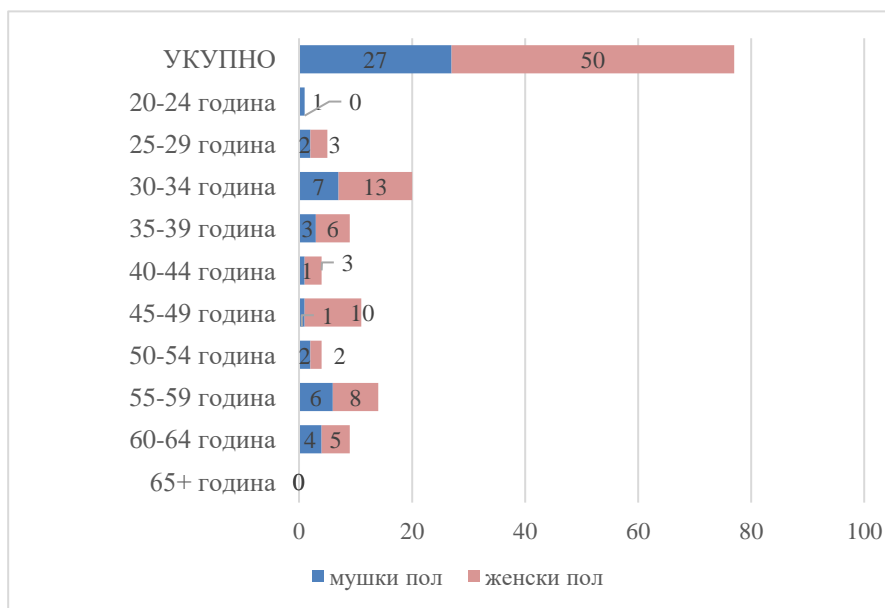
⁵⁸ Подаци преузети из Финансијских извештаја Дома здравља Трговиште за 2021, 2022. и 2023. годину.



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



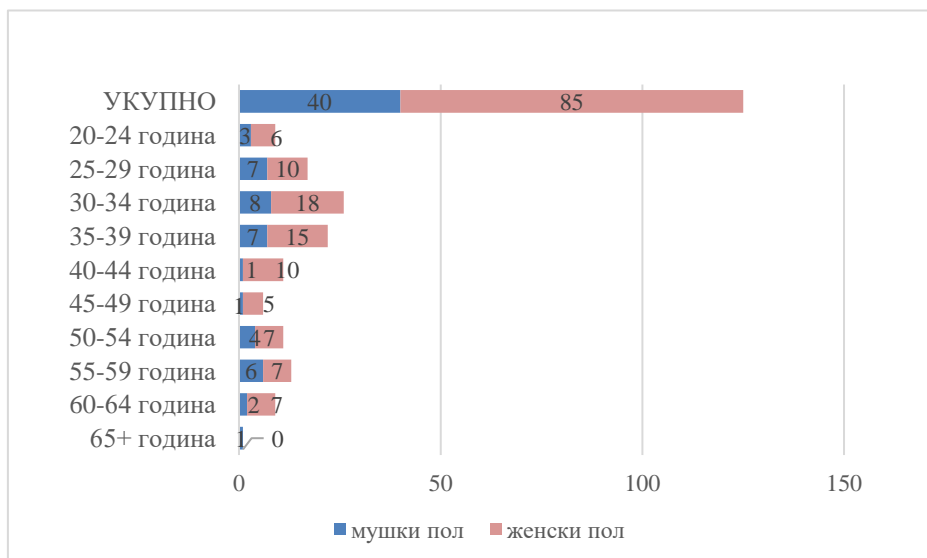
Графикон број 4. Старосна структура запослених у Дому здравља Трговиште у 2021. години⁵⁹



Графикон број 5. Старосна структура запослених у Дому здравља Трговиште у 2022. години⁶⁰

⁵⁹ Подаци преузети из Кадровске евиденције Дома здравља Трговиште за 2021. годину.

⁶⁰ Подаци преузети из Кадровске евиденције Дома здравља Трговиште за 2022. годину.



Графикон број 6. Старосна структура запослених у Дому здравља Трговиште у 2023. години⁶¹

Законом о здравственој заштити⁶² 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 употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом.

Здравствена установа у јавној својини може да стиче средства за рад и од донација донатора из Републике Србије и из иностранства, легата и завештања, као и других извора, у складу са законом.⁶³

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља Трговиште 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.

⁶¹ Подаци преузети из Кадровске евиденције Дома здравља Трговиште за 2023. годину.

⁶² „Службени гласник РС“, бр. 25/19 и 92/23 – аутентично тумачење.

⁶³ Члан 144 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.



У периоду 2021-2023. године, Управни одбор Дома здравља Трговиште доносио је одлуке о усвајању финансијског плана⁶⁴, као и одлуке о усвајању измене и допуне финансијског плана⁶⁵ Дома здравља Трговиште.

У току 2021. године усвојен је Финансијски план и извршене су три измене и допуне Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2021. годину. Последњом изменом и допуном⁶⁶ Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2021. годину предвиђени су приходи и примања у укупном износу од 162.415 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 Трговиште за 2022. годину. Последњом изменом и допуном⁶⁷ Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2022. годину предвиђени су приходи и примања у укупном износу од 188.970 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 Трговиште за 2023. годину. Последњом изменом и допуном⁶⁸ Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2023. годину предвиђени су приходи и примања у укупном износу од 207.240 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 Трговиште за 2021, 2022. и 2023. годину

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

⁶⁴ Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2021. годину, број: 202/1 од 3. марта 2021. године, Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2022. годину, број: 15/1 од 5. јануара 2022. године, Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2023. годину, број: 71 од 11. јануара 2023. године

⁶⁵ Одлука о усвајању Измена и допуна Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2021. годину број: 571/2 од 15. јуна 2021. године, број: 962/1 од 8. октобра 2021. године и број: 1198 од 23. децембра 2021. године; Одлука о усвајању Измена и допуна Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2022. годину број: 345/1 од 28. марта 2022. године, број: 683/1 од 3. јуна 2022. године, број: 1184/1 од 6. септембра 2022. године и број: 1723/1 од 13. децембра 2022. године; Одлука о усвајању Измена и допуна Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2023. годину број: 477/1 од 30. марта 2023. године, број: 1093/1 од 30. јуна 2023. године, број: 1785/1 од 29. септембра 2023. године, број: 1959/1 од 8. новембра 2023. године и број: 2041/1 од 23. новембра 2023. године.

⁶⁶ Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2021. годину, број: 202/1 од 3. марта 2021. године, Одлука о усвајању Измена и допуна Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2021. годину број: 571/2 од 15. јуна 2021. године, број: 962/1 од 8. октобра 2021. године и број: 1198 од 23. децембра 2021. године.

⁶⁷ Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2022. годину, број: 15/1 од 5. јануара 2022. године, Одлука о усвајању Измена и допуна Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2022. годину број: 345/1 од 28. марта 2022. године, број: 683/1 од 3. јуна 2022. године, број: 1184/1 од 6. септембра 2022. године и број: 1723/1 од 13. децембра 2022. године

⁶⁸ ; Одлука о усвајању Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2023. годину, број: 71 од 11. јануара 2023. године, Одлука о усвајању Измена и допуна Финансијског плана Дома здравља Трговиште за 2023. годину број: 477/1 од 30. марта 2023. године, број: 1093/1 од 30. јуна 2023. године, број: 1785/1 од 29. септембра 2023. године, број: 1959/1 од 8. новембра 2023. године и број: 2041/1 од 23. новембра 2023. године.

Табела број 5. Остварени приходи и примања Дома здравља Трговиште по годинама и по изворима финансирања⁶⁹

Година	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.	161.160	770	/	17.657	140.448	/	2.285
2022.	188.970	636	/	17.436	168.599	/	2.299
2023.	205.840	/	/	12.533	191.323	/	1.984
Укупно	555.970	1.406	/	47.626	500.370	/	6.568

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

На графикону у наставку дат је преглед броја корисника (осигураних лица⁷⁰) којима је Дом здравља Трговиште обезбеђивао здравствену заштиту по посматраним годинама.

Графикон број 7. Број корисника (осигураних лица) по годинама⁷¹

⁶⁹ Подаци преузети из Финансијских извештаја Дома здравља Трговиште за 2021, 2022. и 2023. годину.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Подаци преузети из Дописа Дома здравља Трговиште Државној ревизорској институцији, број: 1779, од 3. октобра 2024. године.



4. Организациона структура Дома здравља Трговиште

Одредбом члана 32 Закона о запосленима у јавним службама⁷² 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 установа⁷³ утврђују се услови и начин унутрашње организације здравствених установа. Одредбама чл. 4-8 наведеног Правилника ближе је уређено образовање организационих јединица у дому здравља.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Трговиште“ Трговиште за 2018. годину донет је уз претходно прибављену сагласност органа управљања у складу са чланом 32 Закона о запосленима у јавним службама.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Трговиште“ Трговиште⁷⁴ ближе се уређује унутрашња организација Дома здравља Трговиште. Одредбама члана 16 Статута⁷⁵ који је важио до 19. маја 2022. године, односно члана 16 Статута⁷⁶ важећег Статута, предвиђене су организационе јединице на нивоу служби у Дому здравља Трговиште, док је образовање ужих организационих јединица у оквиру служби, укључујући и просторно издвојене здравствене станице и здравствене амбуланте уређено чланом 3 Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Трговиште“

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

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

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

⁷⁴ Број: 323-1, од 21. марта 2018. године.

⁷⁵ Број: 35, од 15. јул 2014. године.

⁷⁶ Број: 567, од 19 маја 2022. године.

Дом здравља Трговиште

Служба за здравствену заштиту одраслог становништва са хитном медицинском помоћи и санитарским превозом, кућном негом и лечењем, стоматолошком здравственом заштитом и дијагностиком

1. Одељење за здравствену заштиту одраслог становништва
2. Одељење за хитне медицинске помоћи са санитарским превозом
3. Одељење кућне неге и лечења
4. Одсек стоматолошке здравствене заштите
5. Одсек за лабораторијску дијагностику
6. Одсек здравствених амбуланти(Радовница, Доњи Стајевац, Ново Село).

Служба за здравствену заштиту деце и омладине, здравствену заштиту жена и поливалентна патронажа

1. Одељење за здравствену заштиту деце
 - Одсек за здравствену заштиту предшколске деце;
 - Одсек за здравствену заштиту школске деце;
2. Одсек за здравствену заштиту жена;
3. Одсек за поливалентну патронажу.

Служба за правне, економско финансијске техничке и друге економске послове

1. Одсек за правне послове;
2. Одсек за економско-финансијске послове;
3. Одсек за техничке и друге сличне послове.

Слика број 2. Шема организационе структуре Дома здравља Трговиште⁷⁷

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

⁷⁷ Подаци преузети из Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Трговиште“ број 323-1 од 21. марта 2018. године



разређење директора здравствене установе. Ако директор здравствене установе није здравствене струке, здравствена установа мора имати заменика директора здравствене струке. Директора и заменика директора здравствене установе именује и разрешава оснивач.

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.

Решењем⁷⁸ Скупштине Општине Трговиште од 16. маја 2018. године за директора Дома здравља Трговиште, на период од четири године, именовано је лекара опште праксе запосленог у Дому здравља Трговиште. Министарство здравља је 12. октобра 2023. године донело Решење о именовању вршиоца дужности директора Дома здравља Трговиште, од када у континуитету обавља функцију вршиоца дужности директора, односно да ову дужност обавља дуже од шест месеци.

Скрећемо пажњу да је в. д. директора Дома здравља Трговиште именован 12. октобра 2023. 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 именовало директора Дома здравља Трговиште у складу са одредбама Закона о здравственој заштити.

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

Расходи за запослене

Дом здравља Трговиште 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 раду⁷⁹, Закона о платама у државним органима и јавним службама⁸⁰, 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 установама⁸¹ и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁸².

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

⁷⁸ Решење о именовању директора Дома здравља Трговиште, број:119-41/2018, од 16. маја 2018. године.

⁷⁹ „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.

⁸⁰ „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.

⁸¹ „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.

⁸² „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.



Извештај – Дом здравља „Трговиште“, Трговиште

- 1) за 2021. годину у износу од 112.539 хиљада динара,
- 2) за 2022. годину у износу од 129.651 хиљаде динара,
- 3) за 2023. годину у износу од 150.972 хиљаде динара.

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

Табела број 6. Планирани расходи за запослене Дома здравља Трговиште по изворима финансирања и извршење истих за период 2021-2023. године⁸³

(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	112.539	112.539	81	1.051	111.286	121	100%
2022.	Расходи за запослене – категорија 410000	129.651	129.651	63	440	129.046	102	100%
2023.	Расходи за запослене – категорија 410000	150.792	150.791		1.062	149.682	47	99%
Укупно:		392.982	392.981	144	2.553	390.014	270	99%

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Трговиште извршио је расходе за запослене у укупном износу од 392.981 хиљаде динара, што чини 71% укупно извршених расхода (2021 – 161.441, 2022 – 187.205, 2023 – 206.575) здравствене установе у посматраном периоду.

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

Табела број 7. Учешће извршених расхода за запослене у укупно извршеним расходима Дома здравља Трговиште по годинама⁸⁴

(у хиљадама динара)			
Година	Извршени расходи за запослене (категорија 410000)	Укупно извршени расходи (класа 400000)	Учешће (у процентима)
1	2	3	4=2/3
2021.	112.539	161.441	70%
2022.	129.651	187.205	69%
2023.	150.791	206.575	73%
Укупно	392.981	555.221	71%

⁸³ Подаци преузети из последњих измена и допуна финансијских планова Дома здравља Трговиште за 2021, 2022. и 2023. годину и финансијских извештаја Дома здравља Трговиште за 2021, 2022. и 2023. годину.

⁸⁴ Подаци преузети из Финансијских извештаја Дома здравља Трговиште за 2021, 2022. и 2023. годину.



Извештај – Дом здравља „Трговиште“, Трговиште

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

Табела број 8. Структура извршених расхода за запослене Дома здравља Трговиште по годинама и по изворима финансирања⁸⁵

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
2021. година						
410000	Расходи за запослене	112.539	81	1.051	111.286	121
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	92.5845	70	535	91.902	77
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	15.415	11	90	15.301	13
413000	Накнаде у натури	0	/	/	/	/
414000	Социјална давања запосленима	938	/	405	533	/
415000	Накнада трошкова за запослене	1.976		21	1.955	/
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.626		/	1.595	31
2022. година						
410000	Расходи за запослене	129.651	63	440	129.046	102
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	106.140	52	398	105.680	10
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	17.120	11	42	17.065	2
413000	Накнаде у натури	/	/	/	/	/
414000	Социјална давања запосленима	1.917	/	/	1.917	/
415000	Накнада трошкова за запослене	3.202	/	/	3.197	5
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.275	/	/	1.187	85
2023. година						
410000	Расходи за запослене	150.791	/	1.062	149.682	47
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	125.397	/	498	124.899	/
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	18.954	/	330	18.624	/
413000	Накнаде у натури	/	/	/	/	/

⁸⁵ Подаци преузети из Финансијских извештаја Дома здравља Трговиште за 2021, 2022. и 2023. годину.



Извештај – Дом здравља „Трговиште“, Трговиште

414000	Социјална давања запосленима	1.926	/	92	1.834	/
415000	Накнада трошкова за запослене	3.927	/	142	3.785/	/
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	587	/	/	540	47

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 Трговиште је у обавези да поштује одредбе члана 27к Закона о буџетском систему⁸⁶, 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 Трговиште је на основу обавештења од стране Општине Трговиште, Финансијског плана и ребаланса буџета имала одобрена средства на економској класификацији 423900 и 424300 и то:

- за 2021. годину у износу од 12.823 хиљаде динара;
- за 2022. годину у износу од 12.789 хиљада динара;
- за 2023. годину у износу од 10.190 хиљада динара.

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

Табела број 9. Средства обезбеђена последње закљученим анексима уговора о обезбеђивању средстава из буџета општине, средства планирана последњим изменама и допунама финансијских планова Дома здравља Трговиште и извршење истих за период 2021-2023. године⁸⁷

(у хиљадама динара)					
Годи на	Опис	Средства обезбеђена последње закљученим анексом уговора	Средства планирана последњом изменом и допуном финансијског плана Дома здравља на терет буџета Општине	Извршени расходи на терет буџета Општине	Процент извршења у односу на обезбеђена/ планирана средства
1	2	3	4	5	6 (5/4)
2021.	Услуге по уговору – лица ангажована ван радног односа	12.823	12.823	11.802	92%

⁸⁶ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 – др. закон и 92/23.

⁸⁷ Подаци преузети из последње закључених анекса уговора о обезбеђивању средстава из буџета Општине Трговиште за 2021, 2022. и 2023. годину, последњих измена и допуна финансијских планова Дома здравља Трговиште за 2021, 2022. и 2023. годину и финансијских извештаја Дома здравља Трговиште за 2021, 2022. и 2023. годину и Финансијских планова са изменама и допунама Дома здравља Трговиште.



Извештај – Дом здравља „Трговиште“, Трговиште

2022.	Услуге по уговору – лица ангажована ван радног односа	12.789	12.789	12.632	99%
2023.	Услуге по уговору – лица ангажована ван радног односа	10.190	10.190	8.634	85%
	Укупно:	35.802	35.802	33.068	92%

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Трговиште извршио је расходе за ангажовање лица ван радног односа у укупном износу од 33.068 хиљада динара на терет буџета Општине.

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 Трговиште по посматраним годинама.

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 Трговиште по годинама

(у хиљадама динара)			
Година	Извршени расходи за ангажовање лица ван радног односа ⁸⁸	Укупно извршени расходи за плате, додатке и накнаде запослених и за социјалне доприносе на терет послодавца ⁸⁹ (група конта 411000 и 412000)	Учешће (у процент има) 4 = 2 / 3
1	2	3	
2021.	11.802	107.999	11%
2022.	12.632	123.260	10%
2023.	8.634	144.351	6%
Укупно	33.068	375.610	9%

⁸⁸ Подаци преузети из месечних рекапитулација примања радника по основу уговора о допунском раду и уговора о привременим и повременим пословима.

⁸⁹ Подаци преузети из финансијских извештаја Дома здравља Трговиште 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 Трговиште 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 Трговиште 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 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 Трговиште, 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 одређених Кадровским планом.

У Дому здравља Трговиште на дан 31. децембар 2023. године било је 125 лица у радном односу на неодређено време. У поступку ревизије утврђено је да је Министарство здравља, на основу члана 161 Закона о здравственој заштити, донело Кадровски план за Дом здравља Трговиште за 2021. 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 Трговиште може бити највише до 79 запослених. У поступку ревизије утврђено је да је број запослених на дан 31. децембар 2023. године већи у односу на број утврђен кадровским планом 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 Трговиште, у погледу броја запослених, био је у складу са кадровским планом који је важио у посматраном периоду.

Одредбом члана 161 став 1 Закона о здравственој заштити⁹⁰ 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.⁹¹

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.⁹²

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 Трговиште за 2021. годину⁹³.

Кадровским планом за Дом здравља Трговиште 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 Трговиште може бити највише до 79 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).

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

⁹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 25/19 и 92/23 – аутентично тумачење.

⁹¹ Члан 161 став 2 Закона о здравственој заштити.

⁹² Члан 162 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.

⁹³ Број: 112-01-114/2021-02, од 10. децембра 2021. године.



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 кадровске обезбеђености и предлаже мере за унапређивање кадровске обезбеђености здравствених установа.

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

У поступку ревизије утврђено је да је Министарство здравља, на основу члана 161 Закона о здравственој заштити, донело Кадровски план за Дом здравља Трговиште за 2021. 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 Трговиште може бити највише до 79 запослених у 2021. години.

Скрећемо пажњу да кадровски план за Дом здравља Трговиште за 2021. годину не садржи 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 Трговиште на дан:

- 1) 31.12.2021. године је 81, од чега је 74 лице у радном односу на неодређено време, а 7 лица у радном односу на одређено време;
- 2) 31.12.2022. године је 79, од чега је 72 лица у радном односу на неодређено време, а 7 лица у радном односу на одређено време;
- 3) 31.12.2023. године је 125, од чега је 125 лица у радном односу на неодређено време, а није било лица у радном односу на одређено време.

Дом здравља Трговиште донео је Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Трговиште⁹⁴ марта 2018. године.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места из марта 2018. године утврђено је 55 извршилаца. Од 2018. године није било измена и допуна наведеног правилника.

Табела број 11. Преглед броја запослених у радном односу у Дому здравља Трговиште на дан 31.12. по ревидираним годинама

На дан 31.12.	Кадровски план	Завршни рачун	Кадровска база	Разлика
2021. година	79	99	81	2
2022. година	79	91	79	0
2023. година	79	125	125	46

⁹⁴ Број: 323-1, од 21. марта 2018. године



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

Закључцима⁹⁵ 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-19⁹⁶, 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. Дом здравља Трговиште је по овом основу запослио на неодређено време 54 лица.

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

Кадровски капацитет Дома здравља Трговиште, 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.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ „Службени гласник РС“, број 37/20.



Услови за заснивање радног односа прописани су одредбама чл. 24-29 Закона о раду⁹⁷ и члана 5 Посебног колективног уговара за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁹⁸, док је поступак избора кандидата уређен одредбама чл. 7, 8 и 9 наведеног Посебног колективног уговара за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбама члана 27к Закона о буџетском систему⁹⁹ 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 средстава¹⁰⁰ 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.

Одредбама члана 27к Закона о буџетском систему¹⁰¹, 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 средстава¹⁰², 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

⁹⁷ „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.

⁹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

⁹⁹ „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.

¹⁰⁰ „Службени гласник РС“, бр. 159/20 и 116/23.

¹⁰¹ „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.

¹⁰² „Службени гласник Републике Србије“, бр. 159/20 и 116/23.



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 обавезан 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 Трговиште је, у периоду 2021. – 2023. године, засновао радни однос са 57 лица закључивањем уговора о раду на неодређено време и то: у 2022. години са два лица и у 2023. години са 55 лица.

Дом здравља Трговиште је, у периоду 2021. – 2023. године, засновао радни однос са 57 лица и то:

1) за три лица Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава је дала сагласност, док је 54 лица примљено по основу Закључка Владе Републике Србије. (COVID запошљавање).

Дом здравља Трговиште је, у периоду 2021. – 2023. године, засновао радни однос са 16 лица закључивањем уговора о раду на одређено време и то: у 2021. години са четири лица, у 2022. години са седам лица и у 2023. години са пет лица.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

У Дому здравља Трговиште, у периоду 2021. – 2023. године, за једно лице 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 Трговиште 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 Трговиште 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 Трговиште је, у 2023. години, имао већи број извршилаца (125) у односу на број радних места предвиђених Правилником о систематизацији радних места (55 радних места за 55 извршилаца).

Дом здравља Трговиште је, у периоду 2021–2023. године, преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених у износу од најмање 12.263 хиљаде динара, са припадајућим доприносима на терет послодавца, јер је са 70 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 Трговиште 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 описе радних места за немедицинске раднике.

Наведено указује да је Дом здравља Трговиште, у посматраном периоду, запошљавао лица на радним местима 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 унутрашњој организацији и систематизацији радних места¹⁰³ и досијеа запослених.

У Дому здравља Трговиште, у периоду 2021–2023. године, 55 запослених испуњавају услове за обављање послова на радном месту предвиђених Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. Дом здравља Трговиште је, у 2023. години, имао већи број извршилаца (125) у односу на број радних места предвиђених Правилником о систематизацији радних места (55 радних места за 55 извршилаца). Из горе наведеног утврђено је да је Дом здравља Трговиште са 70 запослених закључио уговоре о раду који нису предвиђени овим Правилником.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

У поступку ревизије увидом у Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места утврдили смо да је у 2023. години истим утврђен мањи број извршилаца у односу број запослених у Дому здравља Трговиште, 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 Трговиште је, у периоду 2021–2023. године, преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених у износу од најмање 12.263 хиљаде динара, са припадајућим доприносима на терет послодавца, јер је са 70 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 Трговиште 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 Трговиште

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

¹⁰³ Број: 323-1 од 21.03.2018. године.



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 сектору¹⁰⁴ 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 сектору¹⁰⁵.

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

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

У периоду 2021–2023.године, Дом здравља Трговиште није усагласио Правилник о организацији и систематизацији послова са Уредбом о каталогу радних

¹⁰⁴ „Службени гласник РС“, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

¹⁰⁵ „Службени гласник РС“, бр. 81/17, 6/18 и 43/18.



места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, у делу који се односи на опис радних места за немедицинске раднике (руководилац правних, кадровских и административних послова и референт за правне, кадровске и административне послове) 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 Трговиште 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.

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 35 запослених закључио уговоре 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.

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

Уговори о раду које закључују здравствене установе са запосленима морају по својој садржини бити у складу са одредбама чл. 30-33 Закона о раду и члана 10 Посебног колективног уговора за здравствене установе 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 Трговиште. Приликом увида вршена је провера садржине битних елемената код 35 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:

У периоду 2021-2023. године, Дом здравља Трговиште је закључио најмање 35 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 Трговиште 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.

У Дому здравља Трговиште је, у периоду 2021 – 2023. године, важио Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини из 2020. године којим је једно радно место процењено као радно место са повећаним ризиком и то рендген техничар.

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

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

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

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

Увидом у узорковане уговоре о раду запослених утврђено је да је Дом здравља Трговиште закључио уговоре о раду на пуно радно време (40 часова недељно) са једним запосленим (рендген техничар) који ради скраћено радно време, што није у складу са одредбама члана 1 став 2 и члана 33 став 1 тачка 9) Закона о раду.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Трговиште да уговоре о раду са запосленима ускладе са актом о процени ризика на радним местима и у радној околини, односно прописима који уређују ову област.

Налаз 1.5. Дом здравља Трговиште 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 Трговиште 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 (минути 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 рачуноводству¹⁰⁶, 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 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 рада¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁶ „Службени гласник РС“, бр. 125/03, 12/06 и 27/20.

¹⁰⁷ „Службени лист СРЈ“, бр. 46/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 - др. закон и 36/09 - др. закон.



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

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

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

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

У периоду јануара 2021. – септембра 2023. године Дом здравља Трговиште је обрачун 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 централизован обрачун 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 Трговиште 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 Трговиште 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 Трговиште да успоставе дневну евиденцију о прековременом раду како је то прописано одредбама Закона о раду.

У поступку ревизије утврдили смо да Дом здравља Трговиште 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 Трговиште 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 Трговиште 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.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

У периоду 2021-2023. године Дом здравља Трговиште 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 Трговиште да најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи, који припада репрезентативном синдикату у делатности здравствене заштите становништва у Републици Србији, достављају извештај о прековременом и ноћном раду, како је прописано одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе.

У периоду 2021-2023. године Дом здравља Трговиште је имао 14 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 годинама¹⁰⁸

Година	Број здравствених радника који су обавили приправнички стаж
1	2
2021.	6
2022.	7
2023.	1

¹⁰⁸ Изјашњење број: 01-676 од 16. септембра 2024. године.



На основу извршених анализа утврђено је следеће:

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

Налаз 1.6. Обрачун и исплата прековременог рада није се заснивала на донетим решењима, односно валидној рачуноводственој документацији о насталој пословној промени.



Здравствена установа је дужна да запосленима обрачунава и исплаћује: плате, додатке и накнаде, доприносе, социјална давања, накнаде трошкова, награде и остале посебне расходе, у складу са одредбама законских и подзаконских аката. У посматраном периоду, обрачун и исплата расхода за запослене вршени су у складу са прописима, осим у делу додатка за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад у износу од 2.937 хиљада динара без донетих решења, односно без валидне рачуноводствене документације о насталој пословној промени. Уколико обрачун додатака на плату нису извршени у складу са одредбама важећих законских и подзаконских прописа, јавља се ризик да циљеви пословања неће бити остварени у складу са важећим прописима, уз реално извештавање 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 службама¹⁰⁹ – 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 службама¹¹⁰ – члан 2 став 1 тачка 13 – основни коефицијенти запослених у

¹⁰⁹ „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.

¹¹⁰ „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,



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 установама¹¹¹;

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);

6) Закон о запосленима у јавним службама¹¹² - 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 службама¹¹³ – 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.

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

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

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.

¹¹¹ „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.

¹¹² „Службени гласник Републике Србије“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

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



о платама у државним органима и јавним службама). У наредној табели дат је преглед основица за обрачун и исплату плата у периоду 2021–2023. године¹¹⁴.

Табела број 13. Основица за обрачун и исплату плата у периоду 2021-2023. година

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

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

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Трговиште 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 Трговиште 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 Трговиште утврђује уговором о раду, на основу врсте послова и стручне спреме, одговорности и руковођења и по основу стручно признатих и научних

¹¹⁴ 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.

звања. Коefицијент 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 одређених осигураних лица, као и других критеријума и мерила утврђених Уредбом о корективном коefицијенту, 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 Трговиште примењивао основне и додатне коefицијенте прописане Уредбом о коefицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

У периоду 2021-2023. година, Дом здравља Трговиште је, приликом обрачуна плата запослених, примењивао коefицијенте прописане Уредбом о коefицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Додаци на плату и накнаде плате

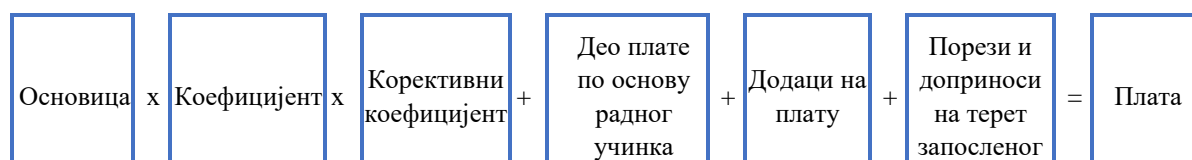
Право запослених на додатке на плату и накнаде плате утврђено је прописима којима се уређују права запослених у здравственим установама, и то: Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду, Законом о здравственој заштити и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе¹¹⁵.

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.¹¹⁶

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



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

¹¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 - Анекс I.

¹¹⁶ Члан 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.



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.

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.

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља Трговиште 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 Трговиште је извршио расходе за ради дуже од пуног радног времена – прековремени рад у укупном износу од 28.392 хиљаде динара и то:

- 1) у 2021. години у износу од 7.245 хиљада динара;
- 2) у 2022. години у износу од 9.485 хиљада динара;
- 3) у 2023. години у износу од 11.662 хиљаде динара.

Влада Републике Србије донела је Закључак¹¹⁷ 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.

Директор Дома здравља Трговиште је у августу 2021. године донео Одлуку¹¹⁸ којом се уводи дежурство, као облик прековременог рада. Запосленом раднику дежурство не може трајати дуже од 10 часова недељно. Дежурство се уводи ноћу, у дане државних празника и недељом. За време трајања дежурства здравствени радник мора бити присутан у здравственој установи.

Увидом у узорковану документацију утврђено је да је прековремени рад исплаћиван на основу месечних одлука директора о прековременим сатима запосленим радницима који обухвата медицинске и немедицинске раднике, распореда дежурства и прековременог рада и на основу решења о остваривању овог права, осим за запослене возаче, запослене у одељењу хитне медицинске помоћи и Служби опште медицине.

Одредбама члана 58 ст. 1 и 2 Закона о буџетском систему прописано је да се расход и издатак из буџета заснива на рачуноводственој документацији. Правни основ у складу са законом и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне

¹¹⁷ 05 Број: 401-1978/2021 од 4. март 2021. године.

¹¹⁸ Број: 01-244/1 од 12. априла 2019. године.



рачуноводствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.

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.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Трговиште је обрачунавао и исплаћивао додатак за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад у износу од 2.937 хиљада динара без донетих решења, односно без валидне рачуноводствене документације о насталој пословној промени, што није у складу са одредбама члана 16 Уредбе о буџетском рачуноводству и члана 58 Закона о буџетском систему. Недоношењем решења о исплати додатка за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад може довести до неоснованог утврђивања права на рад дужи од пуног радног времена.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Трговиште да предузму мере и активности и израђују решења за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад, у складу са прописима који уређују ову област.

Приправност

Одредбама члана 58 ст. 8 и 12 Закона о здравственој заштити уређено је да здравствена установа може увести рад по позиву, као прековремени рад и приправност, у складу са законом. За време приправности, здравствени радник није присутан у здравственој установи, али мора бити доступан ради пружања неодложне медицинске помоћи у здравственој установи и одазвати се на позив надлежног лица. Ставом 13 истог члан уређено је да се одлуком о увођењу и обиму рада по позиву и приправности, коју доноси директор здравствене установе, утврђује време приправности и запослени који су приправни, имајући у виду ефикасност, економичност и рационалност организације рада, као и подједнаку оптерећеност запослених, у складу са законом.

Одредбама члана 41 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да здравствена установа може увести рад по позиву, као прековремени рад и приправност, у складу са законом и овим уговором. За време приправности, здравствени радник није присутан у здравственој установи, али мора бити доступан ради пружања неодложне медицинске помоћи у здравственој установи и одазвати се на позив надлежног лица. Одлуком о увођењу и обиму рада по позиву и приправности, коју доноси директор здравствене установе, утврђује се време приправности и запослени који су приправни, имајући у виду ефикасност, економичност и рационалност организације рада, као и подједнаку оптерећеност запослених, у складу са законом.

Одредбама члана 44 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да за времеведено у приправности, кад запослени здравствени радник



не ради, има право на додатак на плату у складу са овим уговором. Приправност радним даном може трајати највише 16 сати, а суботом, недељом и празником 24 сата. Приправност по запосленом на месечном нивоу може трајати највише половину од слободних сати запосленог. Изузетно запослени може да буде приправан и дуже уколико је то неопходно због организације рада, уз изричиту писмену сагласност запосленог. Сати дежурства, рада по позиву и приправности се међусобно искључују.

Одредбама члана 95 став 5 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да за време приправности запослени има право на додатак за сваки сат проведен у приправности у износу од 10% вредности радног сата основне плате.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Трговиште уводио је приправност за запослене здравствене раднике, на основу донете Одлуке о увођењу приправности, распореда рада и приправности¹¹⁹, а у складу са чланом 41 став 6 Посебног колективног уговора за здравствене установе и члана 58 став 13 Закона о здравственој заштити.

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.

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

Увидом у узорковану документацију утврђено је да је Дом здравља Трговиште 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 раду¹²⁰ који је важио до 6. маја 2023. године и одредбама члана 16 Закона о безбедности и здрављу на раду¹²¹ 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

¹¹⁹ Одлука о приправности, дежурству и рад по позиву број 766/1 од 05. августа 2021. године

¹²⁰ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др.закон који је важио до 6. маја 2023. године.

¹²¹ „Службени гласник РС”, бр. 35/23 који је на снази од 7. маја 2023. године.



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 околини¹²² 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 раду¹²³ и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе¹²⁴ (у даљем тексту: Посебан колективни уговор за здравствене установе) прописано је да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује 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.

¹²² „Службени гласник РС”, бр. 72/06, 84/06 - испр., 30/10 и 102/15 који је важио до 20. септембра 2024. године.

¹²³ „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.

¹²⁴ „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.



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 Трговиште нам је доставио Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини¹²⁵ из 2020. 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 утврђено је да је извршена процена ризика за 39 радних места, и да је радно место рентген техничар утврђено као једно радно место са повећаним ризиком

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља Трговиште није извршио измене и допуне Акта о процени ризика на радном месту и у радној околини, односно није извршио усаглашавање са Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Трговиште и његовим изменама и допунама.

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.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља Трговиште није извршио усаглашавање Акта о процени ризика са Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места из 2018. године.

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Трговиште није изменио и допунио Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини након доношења Правилника о организацији и систематизацији послова Дома здравља Трговиште и његових измена

¹²⁵ Број: 195 од 27. фебруара 2020. године.



и допуна, јер није поштовао одредбе члана 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.



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

Поред наведених прописа, Законом о здравственој заштити,¹²⁶ 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, 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 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 Трговиште 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 Србије¹²⁷ у укупном износу од 5.252 хиљаде динара и то:

- 1) у 2021. години у износу од 1.873 хиљаде динара;
- 2) у 2022. години у износу од 2.402 хиљаде динара;
- 3) у 2023. години у износу од 977 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

¹²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 25/19

¹²⁷ 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.



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 поступку ревизије извршен је увид у документацију која се односи на обрачун исплату ковид награда запосленима у Дому здравља Трговиште (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 Трговиште достављао.

У периоду 2021-2023. године, Дом здравља Трговиште 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.

У периоду 2021-2023. године, Дом здравља Трговиште је награде евидентирао на субаналитичком конту 411111 – Плате запослених по основу цене рада.

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 Трговиште средства која су у Извештајима о извршењу буџета – Образац 5 за 2021, 2022 и 2023. годину, исказани 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.

Дом здравља Трговиште је приликом признавања права запослених на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада доносио решења о остваривању овог права. еУ периоду 2021 – 2023. година године, Дом здравља Трговиште је извршио расходе за накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у укупном износу од 9.105 хиљада динара и то:

- 1) у 2021. години у износу од 1.976 хиљаде динара;
- 2) у 2022. години у износу од 3.202 хиљаде динара;
- 3) у 2023. години у износу од 3.927 хиљада динара.

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

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

У периоду 2021-2023. године, Дом здравља Трговиште је исплаћивао запосленима накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада 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 самоуправе¹²⁸ (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.

У периоду 2021-2023. године, Дом здравља Трговиште извршио је расходе за отпремнине при одласку у пензију у укупном износу од 2.426 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 315 хиљада динара за једног запосленог;
- 2) у 2022. години у износу од 703 хиљаде динара за једног запосленог;
- 3) у 2023. години у износу од 1.408 хиљада динара за два запослена.

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

У периоду 2021-2022. године, Дом здравља Трговиште обрачунао је и исплатио отпремнине при одласку у пензију у складу са прописима.

¹²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.



Скрећемо пажњу 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 самоуправе¹²⁹ (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.¹³⁰

У периоду 2021-2022. године, Дом здравља Трговиште извршио је расходе за помоћ у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице у укупном износу од 218 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 44 хиљаде динара за једног запосленог;
- 2) у 2022. години у износу од 174 хиљаде 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 Трговиште 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 2021-2022. године, Дом здравља Трговиште обрачунао је и исплатио солидарне помоћи у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице у складу са прописима.

Награде запосленима

Одредбама члана 105 ст. 6 и 7 Посебног колективног уговора за здравствене 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;

¹²⁹ „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

¹³⁰ Члан 107 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.



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 претходне године.

У периоду 2021-2023. године, Дом здравља Трговиште је извршио расходе за јубиларне награде запосленима у укупном износу од 2.999 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 1.595 хиљада динара за девет запослених;
- 2) у 2022. години у износу од 961 хиљаде динара за осам запослених;
- 3) у 2023. години у износу од 443 хиљаде динара за три запослена.

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

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 Трговиште, 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 Трговиште је обрачунао и исплатио јубиларне награде запосленима у складу са прописима.

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



Закон о платама у државним органима и јавним службама прописује да јавне службе које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, могу вршити увећање плате из оствареног прихода, највише до 30% по запосленом.

У периоду обухваћеном ревизијом, Дом здравља није вршио увећања плата из сопствених прихода.

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

У складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама, јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи, у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Изузетно, за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, који остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Такође, прописано је да се елементи за обрачун и исплату овако увећане плате утврђују општим актом послодавца.

Посебним колективним уговором за здравствене установе уређено је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи, у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи, могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу до висине оствареног прихода. Послодавац је обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе ради увећања плате



по наведеном основу и да о томе обавести репрезентативни синдикат. Елементи за обрачун и исплату плата у складу са ставом 1 овог члана утврђују се општим актом послодавца.¹³¹

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Трговиште није обрачунавао и исплаћивао увећања плате запосленима из сопствених прихода.

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

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.

¹³¹ Члан 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

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

Број лица ангажованих ван радног односа прописан је одредбама Закона о буџетском систему. У Дому здравља Трговиште био је већи, у односу на прописан број, у периоду 2021 – 2023. године. Разлог 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.

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 Трговиште је имао један Кадровски план који је 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 Трговиште, 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 Трговиште на дан 31.12., броја лица која су имала важеће уговоре о привременим и повременим пословима и уговоре о допунском раду на дан 31.12. као и број лица – 10% укупног броја запослених на неодређено време.



Табела број 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% укупно броја запослених на неодређено време	Запослен и 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 (10% без сагласности)
1	2	3	4	5	6	7(4+5+6)	8 (7-3)
2021.	74	7	7	26	7	40	(33)
2022.	72	7	7	15	4	26	(19)
2023.	125	12	0	2	8	10	2

У поступку ревизије утврђено је да у Дому здравља Трговиште на снази било:

1) на дан 31.12.2021. године 33 уговора о привременим и повременим пословима / уговора о допунском са 33 лица;

2) на дан 31.12.2022. године 19 уговора о привременим и повременим пословима / уговора о допунском са 19 лица,

која су преко 10% укупног броја запослених на неодређено време, без сагласности тела Владе РС. На овај начин Дом здравља Трговиште поступио је супротно члану 27к Закона о буџетском систему.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

У току 2021. и 2022. године, Дом здравља Трговиште закључио је уговоре о привременим и повременим пословима / о допунском раду са укупно 52 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 Трговиште 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 Трговиште да ангажовање лица ван радног односа врше у складу одредбама Закона о буџетском систему.



Налаз 2.2. Дом здравља Трговиште закључивао је уговоре о ангажовању ван радног односа супротно прописима, што је у неким случајевима произишло из потребе за доступнијом и приступачнијом здравственом заштитом, док постоје случајеви где се доводи у питање оправданост ове врсте ангажовања.



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

- 1) два уговора о обављању привремених и повремених послова са два лица, за послове који су по својој природи трајног карактера и који су трајали дуже од 120 радних дана у календарској години;
- 2) 43 уговора о обављању привремених и повремених послова који су садржали опис посла (медицинске сестре, возача, магационера, рентген техничара, спремачице – хигијеничара и контисте, зубног техничара, референта за економско правне и административне послове) који је предвиђен Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Трговиште.

На овај начин Дом здравља Трговиште 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 да 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 питања¹³² 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.“¹³³

Као разлоге ангажовања лица ван радног односа, Дом здравља Трговиште је у изјашњењу¹³⁴ навео да је примарни разлог ангажовања лица ван радног односа боља доступност здравствених услуга и виши ниво услуга здравствене заштите за пацијенте и да су у циљу квалитетне здравствене заштите, континуираног процеса рада и пружања

¹³² Сектор за рад, бр. 011-00947/2015-02 од 8.10.2015. године.

¹³³ Алтернативно радно законодавство, Марио Рељановић, 2019. година.

¹³⁴ Изјашњење Дома здравља Трговиште Државној ревизорској институцији, број: 2233, од 21. октобра 2024. године.



услуга, били неопходни радници одређеног профила за које није постојала друга могућност запошљавања тј. ангажовања.

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 Трговиште, у 2021. години, закључио два уговора о обављању привремених и повремених послова у 2021. години са два лица и то: медицински техничар и правни референт, који су трајали дуже од 120 радних дана у календарској години. На овај начин Дом здравља Трговиште је поступио супротно прописима приликом закључивања уговора обављању привремених и повремених послова.

У поступку ревизије, извршена је анализа закључених уговора о привременим и повременим пословима у погледу тога да ли је Дом здравља Трговиште закључивао уговоре за послове који су већ систематизовани актом о систематизацији. Утврђено је да је са шест лица Дом здравља закључио 43 уговора који су садржали опис посла (медицинске сестре, возача, магационера, рентген техничара, спремачице-хигијеничара и контисте, зубног техничара, референта за економско правне и административне послове) 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 медицинске сестре, возача, магационера, рентген техничара, спремачице-хигијеничара и контисте, зубног техничара, референта за економско правне и административне послове може се закључити да ти послови нису привременог и повремениг карактера.

На основу извршене анализе утврдили смо следећи налаз:

У посматраном периоду Дом здравља Трговиште закључио је:

1) два уговора о обављању привремених и повремених послова са два лица, за послове који су по својој природи трајног карактера и који су трајали дуже од 120 радних дана у календарској години;

2) 43 уговора о обављању привремених и повремених послова који су садржали опис посла (медицинске сестре, возача, магационера, рентген техничара, спремачице-хигијеничара и контисте, зубног техничара, референта за економско правне и административне послове) који је предвиђен Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Трговиште.

На овај начин Дом здравља Трговиште поступио је супротно одредбама члана 197 Закона о раду, приликом закључивања уговора о обављању привремених и повремених послова.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Трговиште 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 Трговиште 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.

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

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

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

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

Ред. Бр.	Расходи за ангажована лица ¹³⁵ (4239)	у хиљадама диара		
		2021. година	2022. година	2023. година
1.	Планирани расходи за ангажована лица	12.823	12.789	10.190
2.	Уговор о допунском раду	2.634	1.649	898
3.	Уговор о делу	1.051	1.337	906
4.	Привремени и повремени послови	8.295	9.974	7.187
5.	Извршени расходи за ангажована лица¹³⁶	11.980	12.960	8.991
6.	Из средстава општине	11.802	12.632	8.634
7.	Из других извора	178	328	357
8.	Број ангажованих лица	≤58	≤53	≤44
9.	.% извршења (2/6)	98,5%	97,5%	96%

¹³⁵ Уговор о привременим и повременим пословима књијени су на конту 423911, Уговори у допунском раду књијени су на конту 424311, Уговори о додатном раду књијени су на конту 423100 - 423000

¹³⁶ 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.

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

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 општине. Планиран обим средстава одобрен је финансијским планом Дома здравља, посебно за сваки основ ангажовања ван радног односа, а извршење расхода за ове намене исказано је у Завршном рачуну установе.

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

Одредбама појединачних уговора о ангажовању ван радног односа утврђен је обим ангажовања у току недеље, односно месеца и начин вођења евиденција о присуству. Дом здравља је за све уговоре ван радног односа обезбедио вођење радних листа са месечном евиденцијом извршених сати рада, односно обављених специјалистичких прегледа, које су потписане и оверене од стране налогодавца и извршиоца посла.

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

Дом здравља Трговиште није достављао податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, због нередовног праћења важећих законских и подзаконских прописа.

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



датум заснивања радног односа, датум престанка радног односа, разлог престанка радног односа.

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

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 пословну промену.¹³⁷

Уговорима о допунском раду, који су закључивани са ангажованим лицима, прописана је одредба да ће евиденцију о радним сатима водити послодавац, на крају сваке радне недеље, на коју ће извршилац посла својим потписом дати сагласност.

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

Код највећег броја уговора листа радних сати представља и извештаје о реализацији посла. Када упоредимо уговорене услове (број сати ангажовања/број излазака/број прегледаних пацијената/број спроведених поступака), са радним листама присутности и обрачунском листом накнада, закључујемо да су усаглашене и да је ангажованом лицу плаћена накнада за стварне сате рада, односно ангажовања. Све листе су оверене и потписане од стране послодавца и ангажованог лица.

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

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

Законом о Централном регистру обавезног социјалног осигурања¹³⁸ прописано је да Централни регистар обавља послове из области обавезног социјалног осигурања¹³⁹, да води Јединствену базу података осигураника, осигураних лица и евиденцију обвезника доприноса¹⁴⁰, 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.¹⁴¹

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

¹³⁷ Члан 16.

¹³⁸ „Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 91/19.

¹³⁹ Члан 10 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања

¹⁴⁰ Члан 11 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања.

¹⁴¹ Члан 25 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања.



електронском облику, достављају податке до десетог у месецу за претходни месец (члан 27 истог закона).

Уредбом о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава¹⁴² уређују се начин и поступак достављања података, као и друга питања у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.

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

Дом здравља Трговиште је у писаном изјашњењу 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 Трговиште 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 Трговиште, 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 Трговиште 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 Трговиште 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.

¹⁴² „Службени гласник РС“, број 6/21.

**Налаз 2.5. Дом здравља Трговиште 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 Трговиште 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 уговорана 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 повремени послови	Зубни техничар	30.000,00 нето	25.000 нето	30.000 нето
	Одржавање хигијене	25.000 нето		
	Службеник за јавне набавке	15.000 нето	20.000 нето	20.000 нето
	Административно – технички послови	35.000 нето	40.000 нето	40.000 нето
	Послови одржавања хигијене	25.000 нето	25.000 нето	25.000 нето
	Послови техничког и помоћног радника	/	30.000 нето	30.000 нето



Уговори о допунском раду	Послови лекара специјалиста	По доласку 6.000 нето	По доласку 10.000 нето	По доласку 10.000 нето
		По доласку 7.500 нето	По доласку 6.000 нето	По доласку 6.000 нето
		По доласку 10.000 Нето	По доласку 8.000 нето	По доласку 7.500 нето
		По доласку 8.000 нето	По доласку 7.000 нето	По доласку 12.500 нето

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:

На одређеном узорку извршена је провера обрачуна и исплате накнаде за лица ангажована ван радног односа и утврђено је да је Дом здравља Трговиште, 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 Трговиште 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 Трговиште је у периоду 2021–2023. године на дан 31.12 имао закључене Уговоре за ангажовање лица ван радног односа и то:

- 2021. година – 26 Уговора о привременим и повременим пословима и 7 Уговора о допунском раду;
- 2022. године 15 Уговора о привременим и повременим пословима и 4 Уговора о допунском раду;
- 2023. године 2 Уговора о привременим и повременим пословима и 8 Уговора о допунском раду.

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.

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

Анализа реализованих уговора о ангажовању ван радног односа, код Дома здравља Трговиште, 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.

Дом здравља, у посматраном периоду, обезбедио праћење реализације послова по основу уговора ван радног односа.



Налаз 2.7. Дом здравља Трговиште 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 Трговиште 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.–2023. године, Дом здравља Трговиште 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 Трговиште.

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.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Трговиште је на основу Одлуке Општине Трговиште, Финансијског плана и измена и допуна Финансијског плана, закључивао са Општином Трговиште уговор о обезбеђивању средстава из буџета Општине за 2021¹⁴³ и анексе уговора којима је уговорено да ће Општина Трговиште пренети новчана средства Дому здравља Трговиште, између осталог, за услуге по уговору.

¹⁴³ Споразум о сарадњи при пружању здравствене заштите у руралним подрчијима Општине трговиште и специјалистичко консултативне услуге број 1591 од 31. децембра 2019. године



На овај начин стране потписнице уговора успоставиле су међусобну сарадњу у циљу стварања и обезбеђења услова за бољу доступност и приступачност у коришћењу здравствене заштите на територији Општине Трговиште, а који су виши од норматива, односно стандарда прописаних чланом 13. Закона о здравственој заштити („Сл. Гласник РС“ бр. 25/19) као и друге неопходне услове и средства за рад Дома здравља Трговиште којима се постиже виши стандард у обезбеђивању здравствене заштите и побољшања рада, како здравствених амбуланти у руралним подручјима, тако и у самом Дому здравља у Трговишту. Побољшање рада обухвата пружање, квалитетне и доступне здравствене заштите за становништво у смислу кућних посета као и указивања хитне медицинске помоћи на теже доступним теренима, брдско-планинског карактера, и обављање превентивних прегледа и здравствено васпитног рада, као и специјалистичко консултативне услуге, а сходно Стратегији Јавног здравља на територији Општине Трговиште за период 2019–2025. године.

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“¹⁴⁴, у поступку ревизије испитивано је да ли је Дом здравља Трговиште уложеним финансијским средствима за накнаде лицима ангажованим ван радног односа повећао обим пружених здравствених услуга и да ли су те пружене услуге допринеле остварењу циљева здравствене заштите.

Уговори о привременим и повременим пословима

У периоду 2021-2023. године, Дом здравља Трговиште је закључио уговоре о привременим и повременим пословима за: зубног техничара, референта за економско правне и административне послове, медицинску сестру, возача; магационера, рентген техничара, спремачицу - хигијеничара, контисту и специјалисту интернисту. За наведене послове Дом здравља Трговиште је тражио сагласност за ново запошљавање и додатно радно ангажовање.

Дом здравља Трговиште је у закљученим уговорима о привременим и повременим пословима, уговарао фиксну месечну накнаду, осим у случају доктора медицине специјалисте где је ради обављања послова специјалисте интернисте, уговорена накнада по изласку.

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

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 за специјалисту интерне медицине.

Табела број 17. Преглед по годинама за уговор о привременим повременим пословима којим је уговорена накнада по изласку- специјалиста интерне медицине.

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.	1.080	84	12	7	13
2022.	1.250	96	12	8	13
2023	1.360	90	12	7,5	15

¹⁴⁴ ИССАИ 300 - Фундаментална начела ревизије сврсисходности.



С обзиром да Дом здравља Трговиште, у периоду 2021-2023. године, није имао у радном односу специјалисту интерне медицине, ангажовали су једно лице које је обављао послове специјалисте интерне медицине. Како Дом здравља Трговиште није имао запосленог специјалисту интерне медицине нисмо били у могућности да извршимо упоредивост са стално запосленим радником. За наведено радно место Дом здравља Трговиште је тражио сагласност за ново запошљавање и додатно радно ангажовање. У поступку ревизије извршили смо увид и у Обрасце ПРМ – Ново запошљавање и додатно радно ангажовање.

У вези са наведеним, у поступку ревизије, утврђено је да је радно место интернисте систематизовано Правилником о организацији и систематизацији послова, али да Дом здравља нема запосленог, па је ангажовање лица ван радног односа било оправдано.

Анализа I – Уговор о привременим и повременим пословима којим је уговорена месечна накнада

Дом здравља Трговиште закључио је уговор о привременим и повременим пословима са лицем ради обављања послова: зубног техничара, службеник за јавне набавке, административно-технички послове, спремачице, медицинске сестре.

На основу посматраног узорка извршили смо анализу укупних трошкова анагажовања за сваку годину код немедицинског особља – спремачице, са којом је уговорена месечна накнада и износа трошкова анажовања по дану у свакој години, за ово лице за период 2021–2023. године.

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 18. Преглед по годинама за уговор о привременим повременим пословима којим је уговорена месечна накнада – спремачица

Година	Укупни трошкови (у хиљадама динара)	Број дана излазака у години	Трошак по дану(у хиљадама динара)
1	2	3	4 (2/3)
2021.	300	264	1,13
2022.	300	261	1,14
2023	360	262	1,37

Како би се оценило да ли је ангажовање лица по уговору о привременим и повременим пословима било ефикасно упоредили смо укупан трошак и трошак по дану спремачице која је у радном односу са истим тим категоријама, као и код лица које је закључило уговор о привременим и повременим пословима.

С обзиром да је Дом здравља Трговиште, у периоду 2021-2023. године имао у радном односу лица на пословима спремачице за поређење ће се кориситити 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 19. 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)
1	2	3	4 (2/3)
2021.	798	261	3
2022.	795	260	3
2023	985	260	4



На основу табеларних прегледа може се закључити да су укупни трошкови ангажовања лица по основу уговора о привременом и повременим пословима мањи од трошкова лица које је у радном односу у бруто износу.

Уколико се погледа трошак по дану може се видети да је он за све године, такође, мањи код лица ангажованог по основу уговора о привременим и повременим пословима, иако је број радних дана скоро исти као код лица које је у радном односу.

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 за медицинско особље – медицинску сестру ангажовану по основу уговора о привремено повременим пословима.

Табела број 20. Преглед по годинама за уговор о привременим повременим пословима којим је уговорена месечна накнада – медицинска сестра

Година	Укупни трошкови (у хиљадама динара)	Број дана излазака у години	Трошак по дану(у хиљадама динара)
1	2	3	4 (2/3)
2021.	300	261	1,14
2022.	300	260	1,15
2023.	341	260	1,31

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 медицинске сестре која је у радном односу са истим тим катеогријама код лица које је закључило уговор о привременим и повременим пословима.

С обзиром да је Дом здравља Трговиште, у периоду 2021–2023. године, имао у радном односу лица на пословима медицинске сестре, за поређење ће се кориситити подаци за једно лице.

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 за медицинску сестру.

Табела број 21. Преглед по годинама за прво лице које је у радном односу- медицинска сестра

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
	2	3	4	5 (3/4)	6 (2/3)
2021.	/	1.182	261	4	/
2022.	/	1.280	260	4	/
2023.	/	1.427	260	5	/

На основу табеларних прегледа може се закључити да су укупни трошкови ангажовања лица по основу уговора о привременом и повременим пословима мањи од трошкова лица које је у радном односу у бруто износу.

Међутим, уколико се погледа трошак по дану може се видети да је он за све године мањи код лица ангажованог по основу уговора о привременим и повременим пословима, иако је број радних дана скоро исти као код лица које је у радном односу. Дом здравља Трговиште актом о систематизацији има предвиђена радна места медицинске сестре и запослене на овим пословима, па се доводи у питање оправданост ове врсте Уговора. Дом здравља Трговиште води евиденцију о број пружених услуга у



информационом систему Хелиант¹⁴⁵ само за докторе опште медицине, специјалисте и докторе стоматологије, па је упоредивост података о броју пружених услуга за медицинску сестру ангажовану по уговору о привременим и повременим пословима и у сталном радном односу могућа на основу броја пружених услуга доктора опште медицине, специјалисте или доктора стоматологије. На основу те анализе утврдили смо да се број пружених услуга повећавао из године у годину.

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 запослених на одређено и неодређено време.

Преглед запослених у Дому здравља Трговиште, 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 22. Преглед запослених у Дому здравља Трговиште на неодређено и одређено време и лица ангажованих ван радног односа, у периоду 2021–2023. године

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	74	112	133%
31.12.2022. / 2022. година	79	74	7%
31.12.2023. / 2023. година	125	38	62%

На основу података исказаних у табели може се видети да се број запослених, у току наведеног периода, повећао за 63 % , а број лица ангажованих ван радног односа смањено се за 34 % у 2022. години у односу на 2021. годину, тј. 48% у 2023. години у односу на 2022. годину.

Број запослених на неодређено и одређено време значајно повећао, број лица ангажованих ван радног односа се драстично смањено. Ово повећање може бити последица могућности запошљавања лица на неодређено и одређено време због добијања сагласности за новозапошљавање.

Још један аспект анализе који је битан за разумевање ангажовања лица ван радног односа јесте њихов проценат у односу на број запослених на неодређено и одређено време као и да ли су ти послови сезонски и специфични или нису. Удео лица ангажованих ван радног односа у броју запослених је у наведеном периоду опадао, али се број запослених на неодређено и одређено време повећао што видимо из наведене табеле.

С обзиром на то да су уговори о привременим и привременим пословима у периоду 2021–2023. године закључивани за обављање истих послов, а може се закључити да ти послови углавном нису ни специфични нити сезонски.

¹⁴⁵ Извештај о извршеним услугама из програма Хелиант Дома здравља Трговиште за период од 2021.-2023. године

**Уговор о допунском раду**

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Трговиште је имао закључене уговоре о допунском раду са једним лицем које је у целом периоду обављало послове специјалисте психијатрије, накнада је уговорена по доласку.

На основу посматраног узорка извршили смо анализу укупних трошкова анагажовања за сваку годину, броја дана излазака по години, као и износа трошкова анажовања по дану у свакој години, за ово лице за период 2021–2023. године.

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 23. Преглед по годинама за уговор о допунском раду

Година	Укупни трошкови ангажовања (у хиљадама динара)	Број дана излазака	Уговорени број сати по сваком изласку	Број сати за све изласке	Број сати у једном радном дану	Број радних дана	Трошак по радном дану (у хиљадама динара)
1	2	3	4	5 (3*4)	6	7 (5/6)	8 (2/7)
2021.	48	16	3	48	3	16	5
2022.	48	16	3	48	3	16	5
2023.	60	24	4	96	4	24	7,5

Како би се оценило да ли је ангажовање лица по уговору о допунском раду било ефикасно потребно је упоредити укупан трошак који би Дом здравља Трговиште имао да је послове обављало лице које је примљено у радни однос (на неодређено или одређено време) са укупним трошком лица које је закључило уговор о допунском раду. Ради поређења потребно је видети колико би износили плата, додаци и накнаде са доприносима на терет послодавца за наведени период.

У наредној табели дат је преглед броја пружених услуга од стране лица ангажованог по уговору о допунском раду, броја радних дана лица ангажованог по уговору о допунском раду, броја могућих радних дана у години, броја могућих пружених услуга, по годинама, за период 2021-2023. године.

Табела број 24. Преглед по годинама за лице када би се примило у радни однос(преглед процене пружених услуга)

Година	Бруто основица за обрачун плате (у динарима)	Основни коефицијент по Уредби	Месечна основна плата (у хиљадама динара)	Основна плата за 12 месеци (у хиљадама динара)	Доприноси за пензијско и инвалидско осигурање (у хиљадама динара)	Доприноси за здравствено осигурање (у хиљадама динара)	Укупан трошак (у хиљадама динара)	Број могућих радних дана у години	Трошак по радном дану(у хиљадама динара)
1	2	3	4 (2x3)	5 (4x12)	6	7	8 (5+6+7)	9	10 (8/9)
2021.	5.616,80	26,13	147	1.761	203	91	2.054	261	8
2022.	6.066,15	26,13	159	1.902	209	98	2.209	260	8
2023.	6.824,42	26,13	178	2.140	214	110	2.464	260	9

На основу табеларних прегледа може се закључити да су укупни трошкови ангажовања лица по основу уговора о допунском раду знантно мањи него када би се лице примило у радни однос (на неодређено или одређено време).

Овде се мора имати у виду да је укупан трошак лица које је у радном односу, у реалности, већи, јер запослени има права на додатке и накнаде на плату који утичу на укупан трошак Дома здравља Трговиште.

Што се тиче пружених услуга, не постоји податак колико је услуга пружио специјалиста психијатрије који је у радном односу, јер Дом здравља Трговиште у



периоду 2021–2023. године није имао запослено лице на тим пословима, али може се израчунати број могућих пружених услуга.

У наредној табели дат је преглед броја пружених услуга од стране лица ангажованог по уговору о допунском раду, броја радних дана лица ангажованог по уговору о допунском раду

Табела број 25. Преглед процене пружених услуга по годинама

Година	Број пружених услуга	Број радних дана ¹⁴⁶	Број услуга по радном дану	Број могућих радних дана у години	Број могућих пружених услуга у радном дану	Разлика у броју пружених услуга и броју могућих пружених услуга
1	2	3	4 (2/3)	5	6 (4*5)	7 (6-2)
2021.	1.767	38	47	261	12.177	10.410
2022.	2.152	38	57	260	14.921	12.769
2023.	1.996	50	40	260	10.379	8.383

Наведени подаци у табели указују да би лице које је у радном односу у Дому здравља Трговиште вероватно пружило знатно више услуга него што је то учинило лице које је ангажовано ван радног односа по основу допунског рад.

На основу извршене анализе утврдили смо следеће:

Након анализе законодавног оквира, достављене документације и обављених интервјуа са представницима Дома здравља Трговиште као и извршеним анализама у поступку ревизије утврђено је да:

- је трошак по дану за лица која су у радном односу за све три године већи у односу на трошак по дану за лице ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима којима је висина накнаде месечно утврђена;
- су укупни трошкови ангажовања лица по основу уговора о привременом и повременим пословима (спремачица) којима је висина накнаде одређена на месечном нивоу мањи него лицима која су у радном односу при чему треба додати чињеницу да запослени остварују већа права из радног односа у односу на лица која су ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима (додаци на плату: минули рад, прековремени рад, приправност, ноћни рад, рад недељом, рад на дан државног и верског празника као и накнаде на плату: годишњи одмор, плаћено одсуство и боловање);
- се број запослених у Дому здравља Трговиште на неодређено и одређено време значајно повећао у периоду 2021–2023. године, али да се број лица ангажованих ван радног односа смањило, па се смањила и исплаћена накнада;
- је трошак по дану мањи код лица које је закључило уговор о допунском раду са исплатом накнаде по доласку, него код лица које би се примило у радни однос;
- 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 Трговиште да успоставе критеријуме и мерила за ангажовања лица ван радног односа са циљем повећања ефикасности пословања и остваривања циљева здравствене заштите.

¹⁴⁶Податак преузет из колоне 7 табела број 23. Преглед по годинама за уговор о допунском раду у овом Извештају.



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

У поступку планирања ревизије, од здравствених установа су прикупљене и обрађене следеће информације: донета интерна акта, кадровски капацитет установе, кадровске и остале евиденције запослених, висина извршених расхода за запослене, обрачун расхода за запослене и извори финансирања, сопствени приходи, планирани и извршени расходи; учешће расхода за запослене у укупним расходима установе; облици ангажовање ван радног односа, висина извршених расхода¹⁴⁷. 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:¹⁴⁸

1. Да ли је субјект ревизије успоставио ефикасан систем финансијског управљања и контроле – донео интерна акта у циљу правилног, економичног, ефикасног, ефективног остваривања циљева установе (правилник о систематизацији, колективни уговор, правилник о начину стицања и расподеле сопствених прихода, статут, правилник о организацији буџетског рачуноводства и др.)?
2. Број запослених у установи – како би смо сагледали кадровски капацитет установе;
3. Да ли установа ажурно води податке о сваком лицу са којим је заснован радни однос – како би смо сагледали да ли су кадровске евиденције ажурне и ефикасне?

¹⁴⁷ Популација од 135 здравствених установа, које у периоду 2019 – 2023. године нису биле субјекти ревизије.

¹⁴⁸ 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 – како би одредили популацију субјеката ревизије која покрива целу територију државе.

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

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

Анализа података извршена је на основу наведених критеријума код 81 дома здравља.¹⁴⁹ 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 принципа¹⁵⁰, 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.¹⁵¹ 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. године¹⁵². Такође из коначног одабира искључени су домови здравља који су субјекти ревизије правилности пословања по Програму ревизије за 2024. годину. Коначна

¹⁴⁹ РП Методологија – критеријуми за извор субјеката ревизије.

¹⁵⁰ „Службени гласник РС“, број 104/14 – Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину.

¹⁵¹ РП Анализа домова здравља.

¹⁵² 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.



популација за одабир субјеката ревизије је 81 дом здравља код којих у претходном периоду нису вршене ревизије од стране Државне ревизорске институције, односно код 11 домова здравља вршена је ревизија правилности пословања 2018. године.

На основу достављених и обрађених информација из упитника, за период 2021 – 2023. године, утврдили смо:¹⁵³

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

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

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

Спровођење ревизије

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

¹⁵³ Упитник за здравствене установе – расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у периоду 2021 – 2023. године.



уговори о раду, кадровски план, документација у вези новог запошљавања, сопствени приходи и начин расподеле, уговори о ангажовању, број ангажованих лица, евиденције присутности, обрачун накнаде и друго).

Фокус ревизије био би на томе да се испита колико је успостављена кадрoвска структура ефикасна, да ли су правилно обрачунати и извршени расходи за запослене, на који начин су домови здравља користили сопствене приходе, да ли је постојала стварна потреба за обимом 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 кадрoвске 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 01.01.2021 – 31.12.2023. године у Дому здравља Трговиште, као и расхода за лица ангажована ван радног односа.

Табела број 26. Расходи запослене у периоду 2021 – 2023. године

рб	Расходи за запослене (41)	2021. година	2022. година	2023. година
1	Финансијски план	Три фин.план	Четри фин. план	Пет фин. план
2	Планирани расходи за запослене	107.999	122.745	143.523
3	Извршени расходи за запослене ¹⁵⁴	107.999	122.745	143.523
4	% извршења	100%	100%	100%
5	<i>Из средстава РФЗО</i>	107.999	122.999	143.523
6	<i>Из средстава општине</i>	625	440	828
7	<i>Из средстава АПВ</i>			
8	<i>Из других извора</i>	171	75	
9	Број запослених	81	79	125
10	Планирани расходи за ангажована лица	12.823	12.789	10.190
11	Извршени расходи за ангажована лица	11.980	12.960	8.991
12	% извршења	93,4%	98,7%	88,2%
13	Укупно (3+11)	119.980	135.705	152.514
14	Укупни расходи и издаци	162.415	188.970	207.240
15	% учешћа (13/14)	71%	74%	75%

Табела број 27. 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	12.823	12.789	10.190
2	<i>Уговор о допунском раду</i>	2.634	1.649	898
3	<i>Уговор о делу</i>	1.051	1.337	906
4	<i>Привремени и повремени послови</i>	8.295	9.974	7.187
5	Извршени расходи за ангажована лица ¹⁵⁵	11.980	12.960	8.991
6	<i>Из средстава општине</i>	11.802	12.632	8.634
7	<i>Из других извора</i>	178	328	357
8	Број ангажованих лица	≤58	≤53	≤44
9	% извршења (2/6)	12.823	12.789	10.190

¹⁵⁴Завршни 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.

¹⁵⁵Завршни 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.