



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

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



**Број: 400-1066/2024-05/20**  
**Београд, 20. 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 Владимирци, да ли је постојала стварна потреба за одређеним облицима и трајањем ангажовања и у којој мери су она допринела остварењу циљева пословања за уложени новац.

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

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

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

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



<https://vladimirci.org.rs/web/%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%BD%D0%B0-%D0%BD%D0%BE%D1%9B-%D1%83-%D0%B4%D0%B7-%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D1%80%D1%86%D0%B8/dom-zdravlja-vladimirci-840x525/>

### Препоруке

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

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

- ❖ Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Владимирци 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.



## САДРЖАЈ:

Скраћенице и термини .....	5
I Резиме извештаја .....	6
II Увод .....	17
1. Проблем .....	17
2. Циљ ревизије .....	19
3. Ревизијска питања.....	20
4. Обим и ограничења ревизије.....	20
5. Методологија у поступку рада .....	21
III Опис предмета ревизије .....	21
1. Појам расхода за запослене и ангажовања лица ван радног односа.....	21
2. Законодавни и институционални оквир .....	23
3. Опште информације о Дому здравља Владимирци .....	24
4. Организациона структура Дома здравља Владимирци .....	28
5. Опште информације о расходима за запослене и лицима ангажованим ван радног односа у Дому здравља Владимирци за период 2021–2023. године .....	30
IV Закључци.....	34
<b>ЗАКЉУЧАК 1: Обрачун и исплата расхода за запослене у Дому здравља Владимирци нису у потпуности у складу са прописима, што је утицало на економичност трошења јавних средстава. ....</b>	<b>35</b>
<b>Налаз 1.1. Кадровски капацитет Дома здравља Владимирци, у погледу броја запослених, био је у складу са кадровским плановима који су важили у посматраном периоду. ....</b>	<b>35</b>
<b>Налаз 1.2. Поступци новог запошљавања нису спроведени у складу са прописима, у делу који се односи на заснивање радног односа на одређено време. ....</b>	<b>41</b>
<b>Налаз 1.3. Дом здравља Владимирци 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, са три лица, уговоре о раду за радно место за које Правилником о организацији и систематизацији послова није предвиђен довољан број извршилаца. ....</b>	<b>44</b>
<b>Налаз 1.4. Уговори о раду нису сачињени у складу са Законом о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе, што ствара ризик да обрачун плате, додатака и накнада на плату није у складу са прописима и утиче на економично располагање јавним средствима. ....</b>	<b>47</b>
<b>Налаз 1.5. Дом здравља Владимирци није уредно и ажурно водио кадровску евиденцију запослених и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду. ....</b>	<b>49</b>
<b>Налаз 1.6. Дом здравља Владимирци није вршио, у складу са прописима, обрачун и исплату: плате за једног запосленог, додатка за рад дужи од пуног радног</b>	



времена (прековремени рад), накнаде плате за годишњи одмор, отпремнине, награда, солидарне помоћи, увођења дежурства и приправности и није доносио решења за остваривање права на помоћ запосленима. ....	53
Налаз 1.7. Дом здравља Владимирци обрачунавао је и исплаћивао увећања плате запосленима из сопствених прихода супротно прописима. ....	79
<b>ЗАКЉУЧАК 2: Ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је укупне расходе, али је допринело континуитету пружања услуга здравствене заштите.....</b>	<b>83</b>
Налаз 2.1. Број лица ангажованих ван радног односа у Дому здравља Владимирци био је већи у односу на прописани број. ....	83
Налаз 2.2. Дом здравља Владимирци закључивао је уговоре о ангажовању ван радног односа супротно прописима, што је у неким случајевима произилазило из потребе боље доступности и приступачности у коришћењу здравствене заштите, док постоје случајеви где се доводи у питање оправданост ове врсте ангажовања. ....	85
Налаз 2.3. Дом здравља Владимирци није планирао број лица, врсту ангажовања лица ван радног односа и није прописао критеријуме на основу којих ће се одредити висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа. ....	90
Налаз 2.4. Дом здравља Владимирци није водио евиденцију присутности за лица ангажована по уговорима о привременим и повременим пословима и није достављао податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава. ....	92
Налаз 2.5. Дом здравља Владимирци вршио је обрачун накнада лицима ангажованим ван радног односа у складу са уговореним условима.....	96
Налаз 2.6. Дом здравља Владимирци није на ефикасан начин уредио извештавање и праћење реализације обављених послова за све облике ангажовања лица ван радног односа.....	97
Налаз 2.7. Дом здравља Владимирци 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.....	98
Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....	103
Прилог 2 – Остала питања.....	105



## Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

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

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

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



## I Резиме извештаја

### 1. Резиме и препоруке

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

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

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

Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности и сврсисходности пословања Дома здравља Владимирци 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 Владимирци нису у потпуности у складу са прописима, што је утицало на економичност трошења јавних средстава.**

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

Каталогом радних места утврђени су попис радних места са описом и захтеви за њихово обављање у јавним службама. Кадровским планом, за одређени период, утврђен је укупан број запослених на неодређено и одређено време, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања. Број и структура радних места утврђених правилником о систематизацији морају бити у складу са бројем и структуром одређеном кадровским планом. Кадровски капацитет Дома здравља Владимирци, у погледу броја запослених, био је у складу са кадровским плановима који су важили 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. Посебним колективним уговором за здравствене установе прописано је да се радно место попуњава спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, која је у складу са кадровским планом здравствене установе. У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци је поступке новог запошљавања спровео у складу са прописима, осим у делу који се односи на заснивање радног односа на одређено време, где нису доношене одлуке о потреби заснивања радног односа, нису објављивани јавни огласи и нису доношене одлуке о пријему, јер није поштовао одредбе Посебног колективног уговора за здравствене установе, а услед устаљене праксе из ранијег периода. 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 Владимирци 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, са три лица, уговоре о раду за радно место за које Правилником о организацији и систематизацији послова није предвиђен довољан број извршилаца.**

Запослени у здравственој установи морају испуњавати услове, у смислу прописане врсте и степена стручне спреме, односно образовања, као и друге посебне услове за рад на одређеним радним местима. Запослени могу засновати радни однос, на неодређено и одређено време, само на радним местима и за обављање послова који су утврђени правилником о систематизацији. У периоду 2021–2023. године, запослени у Дому здравља Владимирци, који су обухваћени узорком, испуњавали су услове за обављање послова на радном месту предвиђене Правилником о организацији и систематизацији послова. Међутим, Дом здравља Владимирци је са три лица закључио уговоре о раду за радно место за које Правилником о организацији и систематизацији послова није предвиђен довољан број извршилаца, јер није поштовао одредбе интерног акта о систематизацији. На овај начин Дом здравља Владимирци преузео је обавезе и више извршио расходе за запослене у укупном износу од најмање 1.633 хиљаде динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему. Услед недостатка интерних контрола и нередовног праћења важећих законских и подзаконских аката, Дом здравља Владимирци 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 Владимирци, 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 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописани су елементи уговора о раду који закључују запослени у здравственим установама. У Дому здравља Владимирци узорковани уговори о раду, који су били на снази у периоду 2021–2023. године, не садрже степен стручне спреме, опис





посла или упућује на опис посла наведен у Правилнику о организацији и систематизацији послова, новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду, елементе за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде и увећане зараде и друга примања запосленог, 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 Владимирци није уредно и ажурно водио кадровску евиденцију 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 Владимирци је, у посматраном периоду, уредно и ажурно водио месечну евиденцију зараде и накнаде зараде, дневну евиденцију прековременог рада и евиденцију приправничког стажа здравствених радника, али није уредно и ажурно водио кадровску евиденцију запослених и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду, због недостатка интерних процедура и контрола, као и због нередовног праћења важећих законских и подзаконских аката. С обзиром да подаци о запосленима омогућују исправан обрачун плате, додатка на плату (минули рад), накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада, накнаде за верски празник и солидарне помоћи (јубиларне награде и отпремнине), јавља се ризик од погрешног и нетачног обрачуна.

**Налаз 1.6. Дом здравља Владимирци није вршио, у складу са прописима, обрачун и исплату: плате за једног запосленог, додатка за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад), накнаде плате за годишњи одмор, отпремнине, награда, солидарне помоћи, увођења дежурства и приправности и није доносио решења за остваривање права на помоћ запосленима.**

Здравствена установа је дужна да запосленима обрачунава и исплаћује: плате, додатке и накнаде, доприносе, социјална давања, накнаде трошкова, награде и остале посебне расходе, у складу са одредбама законских и подзаконских аката. У посматраном периоду, обрачун и исплата расхода за запослене вршени су у складу са прописима који уређују ову област, осим у делу обрачуна и исплате плате за једног запосленог, обрачуна и исплате додатка за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад), накнаде плате за годишњи одмор, отпремнине, награда, солидарне помоћи, увођења дежурства и приправности и недоношења решења за остваривање права на помоћ запосленима. На овај начин Дом здравља Владимирци:

- 1) више је извршио расходе за запослене у укупном износу од најмање 1.836 хиљада динара без валидне рачуноводствене документације, што није у складу са чланом 58 став 1 Закона о буџетском систему, чланом 16 став 3 Уредбе о буџетском рачуноводству и чл. 138 и 139 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе,
- 2) преузео је обавезе и више извршио расходе за запосленог у износу од најмање 583 хиљаде динара за исплате на који запослен није имао право, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему,
- 3) није обрачунао и платио порез на исплаћене износе солидарне помоћи у укупном





износу од 17 хиљада динара, што није у складу са чл. 2, 3, 13 и 18 Закона о порезу на доходак грађана.

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

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

Законом о здравственој заштити и Законом о платама у државним органима и јавним службама прописано је да јавне службе, односно здравствене установе које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга могу увећати основну плату највише до 30% по запосленом, сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Дом здравља Владимирци није обрачунавао и исплаћивао увећања плате запосленима из сопствених прихода у складу са прописима, јер:

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

На овај начин Дом здравља Владимирци преузео је обавезе и извршио расходе за увећања плате у износу од 1.627 хиљада динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему. Уколико се увећања плате обрачунавају и исплаћују супротно прописима, постоји ризик од неједнаког поступања и трошења јавних средстава.

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

**Налаз 2.1: Број лица ангажованих ван радног односа у Дому здравља Владимирци био је већи у односу на прописани број.**

Број лица ангажованих ван радног односа прописан је одредбама Закона о буџетском систему. У Дому здравља Владимирци тај број био је већи у односу на прописан број, у периоду 2021–2023. године, јер нису поштовани прописи који уређују ову област. Узрок наведеног поступања 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 Владимирци закључивао је уговоре о ангажовању ван радног односа супротно прописима, што је у неким случајевима произилазило из потребе боље доступности и приступачности у коришћењу здравствене заштите, док постоје случајеви где се доводи у питање оправданост ове врсте ангажовања.**

Одредбама Закона о раду уређен је рад ван радног односа. Дом здравља Владимирци је, у периоду 2021–2023. године, закључио:

- 1) пет 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) 16 уговора о обављању привремених и повремених послова који су садржали опис посла (домар) који је предвиђен Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци.

На овај начин Дом здравља Владимирци поступио је супротно прописима приликом закључивања уговора о обављању привремених и повремених послова. Узрок ангажовања лица ван радног односа је у одређеним случајевима био оправдан из потребе боље доступности и приступачности у коришћењу здравствене заштите. Међутим у одређеним случајевима доводи се у питање оправданост ангажовања лица ван радног односа јер Дом здравља Владимирци:

1) није расписивао јавни оглас за радно место доктор специјалиста (доктор медицине специјалиста изабрани лекар за жене – гинеколог), иако је добио сагласност Министарства здравља за запошљавање доктора медицине или специјалисте одређених грана медицине;

2) ангажовао је лице ван радног односа за обављање послове информатичке подршке, иако је имао запослене за обављање истих послова, у периоду фебруар 2022. – новембар 2023. године;

3) ангажовао је лица ван радног односа за обављање послова домара, иако је имао запослене за обављање истих послова, у периоду 2021–2023. године.

**Налаз 2.3: Дом здравља Владимирци није планирао број лица, врсту ангажовања лица ван радног односа и није прописао критеријуме на основу којих ће се одредити висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа.**

Планирање броја лица, врсте ангажовања и износа средстава која су неопходна за ангажовање лица ван радног односа нису уређени позитивним законодавством. Дом здравља Владимирци је, у периоду 2021–2023. године, планирао износ средстава у финансијским плановима, али није уредио начин планирања броја лица која ће се ангажовати по уговорима ван радног односа и врсту ангажовања тих лица и није прописао критеријуме на основу којих ће се одредити висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа. Узроци оваквог поступања Дома здравља Владимирци су:

1) законска неуређеност у областима које се односе на планирање броја лица, врсте ангажовања и износа средстава која су неопходна за ангажовање лица ван радног односа;

2) недостатак интерних процедура ради успостављања одговарајуће организационе структуре за ефективно остваривање циљева и управљање ризицима;

3) неадекватно управљање људским ресурсима;

4) недовољно ангажовање одговорних лица Дома здравља Владимирци да изврше анализе, планирају и ближе уреде начин ангажовања лица ван радног односа.

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

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

Важећим законским и подзаконским прописима у области рада и запошљавања није ближе уређено вођење евиденција о ангажованим лицима ван радног односа. Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код



корисника јавних средстава представља скуп података о корисницима јавних средстава, података о запосленим, изабраним, именованим, постављеним и ангажованим лицима код корисника јавних средстава, као и података о примањима тих лица. У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци није водио евиденцију присутности за лица ангажована по уговорима о привременим и повременим пословима, јер она није предвиђена уговором нити интерним актом. Дом здравља Владимирци није достављао податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава, због нередовног праћења важећих законских и подзаконских прописа. Такође, није уредно и ажурно водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа, јер она није ближе уређена законским и подзаконским прописима.

**Налаз 2.5: Дом здравља Владимирци 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 Владимирци 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 Владимирци није на ефикасан начин уредио извештавање и праћење реализације обављених послова за све облике ангажовања лица ван радног односа.**

Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности којима се, управљајући ризицима, обезбеђује да се циљеви корисника јавних средстава остваре на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин. У посматраном периоду, Дом здравља Владимирци није на ефикасан начин уредио извештавање и праћење реализације обављених послова за које су закључивани уговори о привременим и повременим пословима и уговори о допунском раду, јер уговорима и интерним актом није предвиђен начин праћења и извештавања о реализованом послу. Уколико изостану интерне контроле код планирања и реализације уговореног посла, постоји могућност да се расположива финансијска средства не користе економично и ефикасно, да се уговорене услуге не пруже у уговореном обиму и квалитету, као и да се накнаде исплате без доказа о пруженим услугама.

**Налаз 2.7: Дом здравља Владимирци 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 Владимирци, у периоду 2021–2023. године, није планирао број лица и врсту ангажовања лица ван радног односа, што је утицало на то да је Дом здравља Владимирци 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. Извршене анализе у поступку ревизије указале су на горе поменуто стање. Разлози наведеног могу бити следећи: немогућност запошљавања лица на неодређено и одређено време због ограничења кадровским планом, недобијање сагласности за ново запошљавање, неуређеност области ангажовања лица ван радног односа, као и непостојање критеријума и мерила у погледу потребног броја лица, врсте ангажовања и критеријума за одређивање висине накнаде. Наведено може утицати на ефикасност пословања Дома здравља Владимирци.



ДРИ је, након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања у Дому здравља Владимирци на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у домовима здравља“, у циљу постизања регуларности и веће ефикасности у области расхода за запослене и ангажовања лица ван радног односа, одговорним лицима Дома здравља Владимирци дала следеће **препоруке**<sup>1</sup>, и то да:

1) сва радна места попуњавају у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе (Налаз 1.2. – Приоритет 1);

2) предузму мере и активности како би закључивали уговоре о раду у складу са бројем извршилаца за радна места предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова.“ (Налаз 1.3. – Приоритет 1);

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

5) 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);

6) предузму мере и активности како би се уговором или анексом уговора о раду утврдио коефицијент за обрачун и исплату плата у складу са прописима који уређују ову област (Налаз 1.6. – Приоритет 1);

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

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

9) 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) успоставе контролне поступке који ће обезбедити да обрачуната и исплаћена отпремнина при одласку у пензију буде најповољнија за запосленог (Налаз 1.6. – Приоритет 1);

11) приликом исплате солидарне помоћи у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице, обрачунавају и плаћају порез, како је прописано Законом о порезу на доходак грађана (Налаз 1.6. – Приоритет 1);

12) расходе за помоћ запосленима извршавају на основу решења о остваривању права, односно на основу валидне рачуноводствене документације, како је прописано одредбама Закона о буџетском систему и Посебног колективног уговора за здравствене установе (Налаз 1.6. – Приоритет 1);

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

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

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

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



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

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

16) ангажовање лица ван радног односа врше у складу одредбама Закона о буџетском систему (Налаз 2.1. – Приоритет 2);

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

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

19) предузму мере и активности и отпочну вођење евиденције присутности за сва лица ангажована ван радног односа (Налаз 2.4. – Приоритет 2);

20) 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);

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

Приликом спровођења ревизије правилности и сврсисходности пословања у Дому здравља Владимирци на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у домовима здравља“, утврђене су неправилности које не утичу на дате закључке на ову тему и одговорним лицима Дома здравља Владимирци дате су следеће **препоруке**, и то да:

22) доносе предлоге финансијских планова у поступку припреме буџета и то по свим изворима финансирања, како је прописано одредбама Закона о здравственој заштити (Прилог 2 – Остала питања – Приоритет 1);

23) у колону 4 Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 уносе износе прихода и примања и расхода и издатака одобрене финансијским планом (Прилог 2 – Остала питања – Приоритет 2);

24) предузму мере и активности како би правилник о организацији и систематизацији послова донели у складу са прописима који уређују ову област (Прилог 2 – Остала питања – Приоритет 1);

25) обавезе које преузимају одговарају апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години, како је прописано одредбама Закона о буџетском систему (Прилог 2 – Остала питања – Приоритет 2);

26) расходе за отпремнине при одласку у пензију евидентирају на прописаним субаналитичким контима у складу са одредбама Правилника о стандардном



класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем (Прилог 2 – Остала питања – Приоритет 2).

## 2. Мере предузете у поступку ревизије

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

- 1) отпочела су вођење евиденције за сате дежурства у којој се наводе име и презиме лица које дежура, датум дежурства и број сати дежурства.. Такође, отпочела су доношење појединачних одлука о увођењу дежурства (Налаз 1.6);
- 2) отпочела су вођење евиденције о лицима ангажованим по уговорима ван радног односа (Налаз 2.4).

### Скретање пажње

1) Скрећемо пажњу на Организациону структуру Дома здравља Владимирци у којој је описано да је в. д. директора Дома здравља Владимирци именован 18. јануара 2021. године, 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 Владимирци у складу са одредбама Закона о здравственој заштити;

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

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

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

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





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

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

Дом здравља Владимирци је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности/несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис неправилности/несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

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

Дом здравља Владимирци је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности/несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1) За налазе, односно неправилности/несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Дом здравља Владимирци је у обавези да достави доказе о отклањању неправилности/несврсисходности односно предузимању мера исправљања;

2) За налазе, односно неправилности/несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, Дом здравља Владимирци обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности/несврсисходности или смањења ризика од појављивања неправилности/несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

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

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



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

**Генерални државни ревизор**

---

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



## II Увод

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

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

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

### 1. Проблем

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

На нивоу опште државе, плате и пензије чине око 40% јавних расхода. Процена расхода за запослене на нивоу државе у 2022. години повећана је за 15,3 млрд. динара у односу на првобитно планиране/пројектоване вредности (са 673,1 млрд. динара на 688,4 млрд. динара). Највећи део овог повећања односио се на већу масу зарада у здравству (повећање зарада запослених у систему здравства, повећане исплате осталих облика дохотка (прековремени рад, награде), повећање броја запослених и радних часова у овом сектору), али и судству и просвети.<sup>5</sup>

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



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

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

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

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

<sup>5</sup> <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Program-ekonomskih-reformi-2023-2025-.pdf>



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

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

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

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

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

У ревизијама правилности пословања које су у периоду 2021–2022. године спроведене код 45 здравствених установа утврђене су неправилности у вези са обрачуном и исплатом расхода за запослене у укупном износу од 141,76 милиона динара. Неправилности се у највећем броју односе на више исплаћене плате, неправилно утврђено радно време, увећање плате запосленима (стимулација), а да здравствене установе нису на месечном нивоу утврђивале сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, као и на више исплаћене накнаде и остале личне трошкове.<sup>6</sup>

У извештајима о раду ДРИ за 2021. и 2022. годину представљене су неправилности утврђене код ревидираних корисника јавних средстава, и то: 1) више исплаћена плата, накнада плате и остали лични трошкови (у највећој мери услед примене увећаних основица и коефицијената, додатка за повећан обим посла, погрешног обрачуна, доделе солидарне помоћи свим запосленима и др.) у износу од 585,99 милиона динара код 52 субјекта ревизије; 2) 26 субјеката ревизије извршило је расходе у износу од 217,16 милиона динара по основу неправилно закључених уговора (уговори о привременим и повременим пословима који трају дуже од 120 радних дана; уговори о делу из домена рада послодавца и др.); 3) број запослених лица на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, као и лица ангажованих по другим основама, био је већи од прописаног броја код 14 субјеката ревизије, услед чега је више исплаћено 109,47 милиона динара; 4) мање исплаћена плата, накнада плате и остали лични трошкови у износу од 12,93 милиона динара код шест субјеката ревизије.

<sup>6</sup> РП Неправилности за групу расхода 41 преузете из Секторског извештаја за Сектор 3.



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

## 2. Циљ ревизије

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

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

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

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

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

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



### 3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије, формулисали смо ревизијска питања, која су у вези са расходима за запослене, укључујући и сопствене приходе и расходима за лица ангажована ван радног односа.

Како би остварили циљ ревизије испитивали смо следећа ревизијска питања:

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

### 4. Обим и ограничења ревизије

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

Поступак ревизије је, у зависности од ревизијских питања, обухватио активности субјекта ревизије у вези са расходима за запослене и лицима ангажованим ван радног односа у периоду 2021–2023. године. Како би адекватно одговорили на ревизијска питања, од субјекта ревизије је прикупљена документација и подаци за период који се односи на предмет ревизије.

Предмет ревизијског испитивања биле су следеће активности субјекта ревизије:

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

У ревизији нисмо испитивали 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.

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

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

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

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





## 5. Методологија у поступку рада

Да би одговорили на ревизијска питања, анализирали смо законодавни и институционални оквир који се односи на расходе за запослене и лица ангажована ван радног односа, као и интерна акта субјекта ревизије која се односе на расходе за запослене и лица ангажована ван радног односа.

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

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

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

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

## III Опис предмета ревизије

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

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

Здравствене установе су дужне да у складу са Законом о раду<sup>7</sup>, Законом о здравственој заштити<sup>8</sup>, Законом о запосленима у јавним службама<sup>9</sup> и другим законским и подзаконским актима донесу интерни акт, којим ће утврдити систематизацију послова и радних места унутар установе. Систематизацијом послова утврђују се: називи и описи послова који се обављају, врста и степен стручне спреме, потребна знања, радно искуство и други потребни услови за заснивање радног односа и број запослених за обављање послова у установи, као послодавца. У циљу рационализације обављања делатности у установи се образују организационе јединице, по областима здравствене заштите, а у складу са законом.

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

<sup>7</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

<sup>8</sup> „Службени гласник РС“, бр. 25/19 и 92/23 – аутентично тумачење.

<sup>9</sup> „Службени гласник РС“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.



Одредбама чл. 2–6а Закона о платама у државним органима и јавним службама<sup>10</sup> и чл. 91–109 Посебног колективног уговора за здравствене установе<sup>11</sup> прописано је да запослени има право на:

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

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

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

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

Одредбама Закона о раду уређен је рад ван радног односа, основ ангажовања и услови за његово обављање: 1) привремени и повремени послови; 2) уговор о делу; 3) уговор о стручном оспособљавању и усавршавању; 4) допунски рад.<sup>12</sup>

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

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

Ревизија сврсисходности пословања значи испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава, ради стицања довољног, адекватног и поузданог доказа за извештавање да ли су средства од стране субјекта ревизије употребљена у складу са начелима економичности, ефикасности и ефективности, као и у складу са планираним циљевима.<sup>13</sup>

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

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

<sup>11</sup> „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

<sup>12</sup> Чл. 197–202 Закона о раду.

<sup>13</sup> Члан 2 тачка 4) Закона о Државној ревизорској институцији.



## 2. Законодавни и институционални оквир

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

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

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

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

Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама<sup>14</sup> утврђени су коефицијенти за обрачун плата запослених у здравственим установама.

Део плате по основу радног учинка одређује се процентуалним увећањем основне плате, које изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица, као и других критеријума и мерила утврђених Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама<sup>15</sup>.

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

Одредбама члана 17 Закона о буџету Републике Србије<sup>16</sup> прописано је да, у складу са чланом 2 тачка 31), чланом 54 и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему, у буџетској 2021, 2022. и 2023. години, неће се вршити обрачун и исплата поклона у

<sup>14</sup> „Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02 – др. уредба, 30/02, 32/02 – испр., 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/11, 65/11, 100/11, 11/12, 124/12, 8/13, 4/14, 58/14, 113/17 – др. закон и 95/18 – др. закон, 86/19 – др. закон, 157/20 – др. закон, 19/21, 48/2021 и 123/21 – др. закон.

<sup>15</sup> „Службени гласник РС“, бр. 100/11, 63/12, 101/12, 46/13, 113/17 - др. закон, 21/18 и 95/18 - др. закон, 10/19, 86/19 - др. закон, 13/20, 157/20 - др. закон и 123/21 - др. закон.

<sup>16</sup> „Службени гласник РС“, бр. 149/2020, 40/2021 и 100/2021; „Службени гласник РС“, бр. 110/2021 и 125/2022; „Службени гласник РС“, бр. 138/2022 и 75/2023.



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

Одредбама Закона о буџетском систему<sup>17</sup> прописана су ограничења у погледу заснивања радног односа са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места, као и ограничење укупног броја запослених на одређено време код корисника јавних средстава (члан 27к).

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

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

Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава<sup>18</sup> ближе је уређен поступак за прибављање сагласности за заснивање радног односа са новим лицима.

### 3. Опште информације о Дому здравља Владимирци

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

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

<sup>18</sup> „Службени гласник РС“, бр. 159/20 и 116/23.



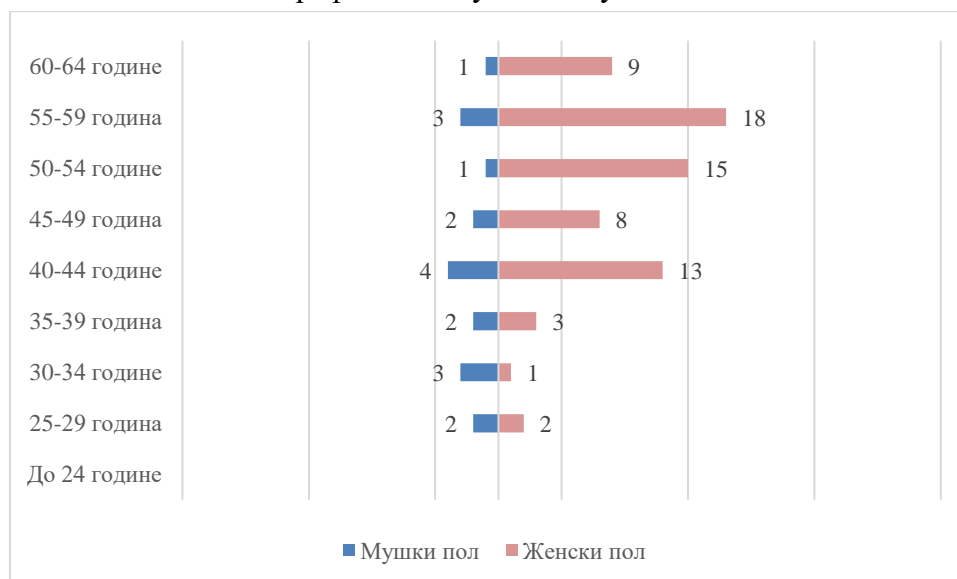
Оснивач Дома здравља Владимирци је Општина Владимирци, која је 2006. године преузела оснивачка права над здравственом установом Дом здравља Владимирци од Републике Србије.<sup>19</sup> Општина Владимирци је вршила права и дужности оснивача Дома здравља Владимирци до марта 2020. године, када Одлуком о преузимању оснивачких права над домовима здравља<sup>20</sup> Република Србија преузима оснивачка права над Домом здравља Владимирци.

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

Табела број 1. Број запослених у Дому здравља Владимирци по годинама<sup>21</sup>

На дан	Број запослених		Укупно
	На неодређено	На одређено	
1	2	3	4=2+3
31.12.2021.	77	10	87
31.12.2022.	77	12	89
31.12.2023.	90	2	92

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



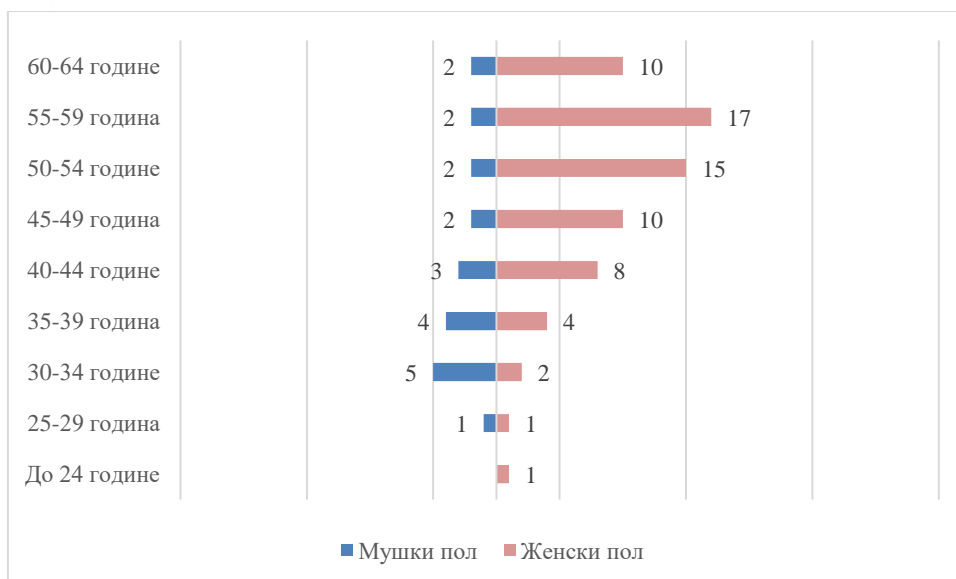
Графикон број 2. Старосна структура запослених у Дому здравља Владимирци у 2021. години<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Одлука о оснивању Дома здравља Владимирци, број: 510-8/06-01, од 14. новембра 2006. године.

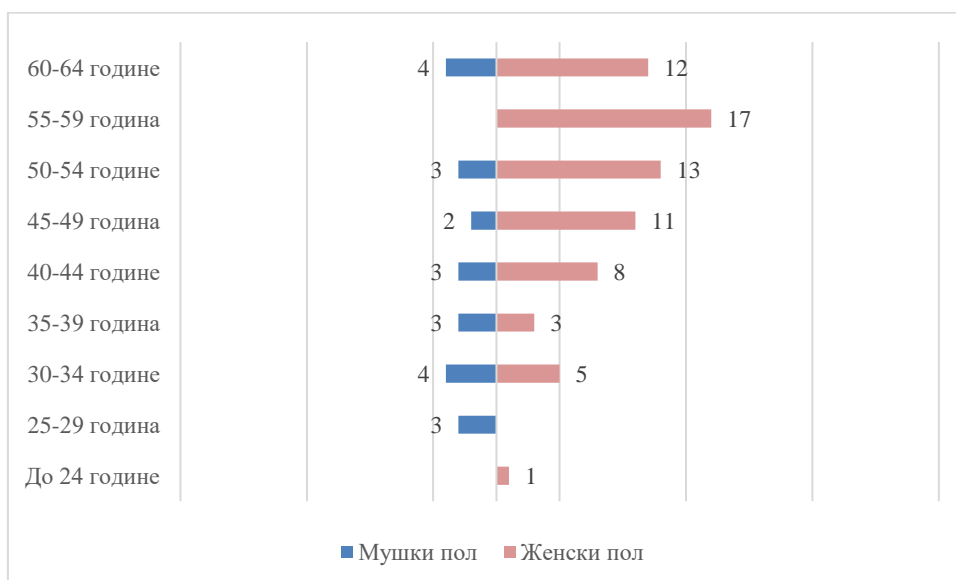
<sup>20</sup> 05 број 022-1915/2020, од 5. марта 2020. године.

<sup>21</sup> Подаци преузети из Дописа Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 223, од 12. септембра 2024. године.

<sup>22</sup> Подаци преузети из кадровске евиденције Дома здравља Владимирци за 2021. годину.



Графикон број 3. Старосна структура запослених у Дому здравља Владимирци у 2022. години<sup>23</sup>



Графикон број 4. Старосна структура запослених у Дому здравља Владимирци у 2023. години<sup>24</sup>

Законом о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средстава 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.

<sup>23</sup> Подаци преузети из кадровске евиденције Дома здравља Владимирци за 2022. годину.

<sup>24</sup> Подаци преузети из кадровске евиденције Дома здравља Владимирци за 2023. годину.





Здравствена установа у јавној својини може да стиче средства за рад и од донација донатора из Републике Србије и из иностранства, легата и завештања, као и других извора, у складу са законом.<sup>25</sup>

Одлуком о преузимању оснивачких права над домовима здравља утврђено је да се средства за финансирање дома здравља, за намене утврђене законом, обезбеђују из буџета Републике Србије, доприноса за обавезно социјално осигурање, као и из других извора у складу са законом.

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

Табела број 2. Остварени приходи Дома здравља Владимирци по изворима финансирања за период 2021–2023. године<sup>26</sup>

(у хиљадама динара)

Година	Приходи				
	Укупно	Из буџета Републике	Из буџета Општине	Из буџета ООСО	Из осталих извора
1	2 (3+4+5+6)	3	4	5	6
2021.	187.567	5.939	18.849	160.397	2.382
2022.	206.714	14.223	12.494	177.210	2.787
2023.	208.058	0	13.749	191.541	2.768
Укупно:	602.339	20.162	45.092	529.148	7.937

У Дому здравља Владимирци обавља се превентивна здравствена заштита за све категорије становника, ургентна медицина, здравствена заштита одраслог становништва, жена и деце, поливалентна патронажа, лабораторијска и друга дијагностика и обезбеђује се превенција и лечење у области денталне медицине.

На графикону у наставку дат је преглед броја корисника (регистрованих осигураника<sup>27</sup>) којима је Дом здравља Владимирци обезбеђивао здравствену заштиту по посматраним годинама.



Графикон број 5. Број корисника (регистрованих осигураника) по годинама<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Члан 144 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.

<sup>26</sup> Подаци преузети из финансијских извештаја Дома здравља Владимирци за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>27</sup> Према Закону о здравственом осигурању, осигураник је физичко лице које је обавезно осигурано у складу са овим законом, а осигурана лица су осигураници и чланови њихових породица којима се у складу са овим законом обезбеђују права из обавезног здравственог осигурања.

<sup>28</sup> Подаци преузети из Дописа Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 205/2, од 29. августа 2024. године.



#### 4. Организациона структура Дома здравља Владимирци

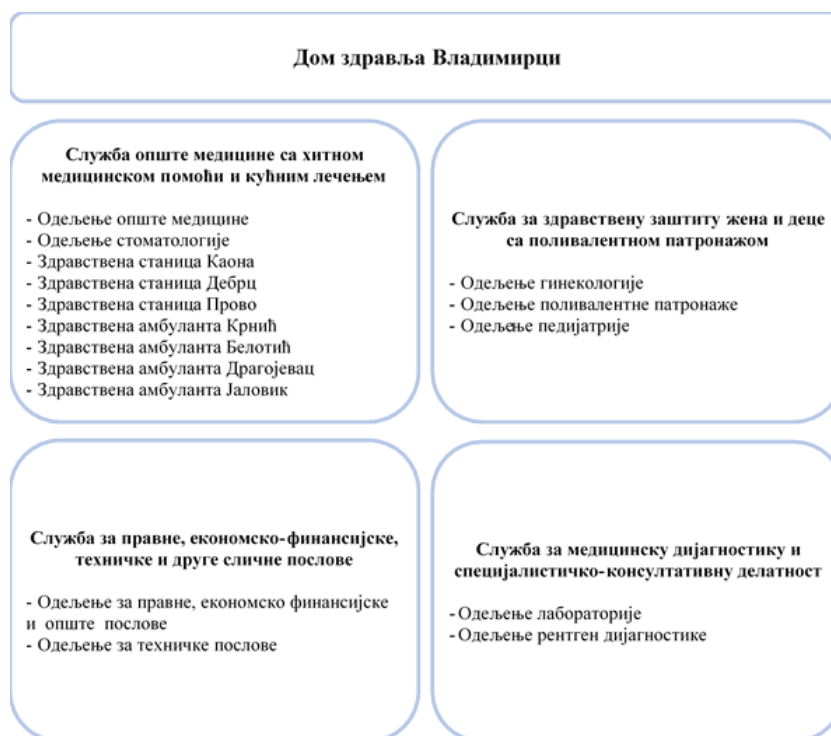
Одредбом члана 32 Закона о запосленима у јавним службама прописано је да правилник о организацији и систематизацији послова доноси директор јавне службе уз претходно прибављену сагласност органа управљања, осим ако законом којим се уређује рад јавне службе није другачије одређено и након затраженог мишљења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

Правилник о организацији и систематизацији послова<sup>29</sup> Дома здравља Владимирци донет је марта 2018. године. Извршене су три измене и допуне<sup>30</sup> Правилника о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци, које су усвојене на седницама<sup>31</sup> Управног одбора Дома здравља.

Правилником о условима и начину унутрашње организације здравствених установа<sup>32</sup> утврђују се услови и начин унутрашње организације здравствених установа. Одредбама чл. 4–8 наведеног Правилника ближе је уређено образовање организационих јединица у дому здравља.

Одредбама чл. 15 и 16 Статута<sup>33</sup> Дома здравља Владимирци предвиђене су организационе јединице на нивоу служби у Дому здравља Владимирци, док је образовање ужих организационих јединица у оквиру служби, укључујући просторно издвојене здравствене станице и здравствене амбуланте, уређено чл. 10–24 Правилника о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци.

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



Слика број 1. Шема организационе структуре Дома здравља Владимирци<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Број: 179/2, од 28. марта 2018. године.

<sup>30</sup> Одлукама број: 20, од 15. јануара 2019. године; од 11. марта 2019. године и број: 252, од 5. августа 2021. године.

<sup>31</sup> Записници са седница Управног одбора Дома здравља Владимирци, број: 21, од 15. јануара 2019. године; од 18. марта 2019. године и број: 230/2, од 19. августа 2021. године.

<sup>32</sup> „Службени гласник РС“, бр. 43/06 и 126/14.

<sup>33</sup> Број: 41, од 9. фебруара 2021. године.

<sup>34</sup> Подаци преузети из Правилника о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци.



### **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.

Директора здравствене установе именује и разрешава оснивач.

За директора здравствене установе може бити именовано лице које испуњава услове прописане чланом 115 Закона о здравственој заштити, а на основу јавног конкурса који расписује управни одбор 90 дана пре истека мандата раније именованог директора.

На основу предлога управног одбора, оснивач је дужан да изабере кандидата са ранг листе у року од 10 радних дана од дана достављања предлога, кога решењем именује за директора здравствене установе.<sup>35</sup>

Директор здравствене установе именује се на период од четири године и може бити поново именован.

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.<sup>36</sup>

Јануара 2021. године Министарство здравља именовало<sup>37</sup> је в. д. директора Дома здравља Владимирци, на основу члана 113 Закона о здравственој заштити, без претходно расписаног јавног конкурса.

На основу Одлуке<sup>38</sup> Управног одбора Дома здравља Владимирци, априла 2021. године, расписан је јавни конкурс за избор и именовање директора Дома здравља Владимирци, који није реализован.

У периоду 2022–2023. године, Управни одбор Дома здравља Владимирци донео је две Одлуке<sup>39</sup> којима се продужава мандат в. д. директора Дома здравља Владимирци.

Након извршеног увида у достављену документацију утврђено је да је в. д. директора Дома здравља Владимирци именован 18. јануара 2021. године, односно да ову дужност обавља дуже од шест месеци, што није у складу са одредбом члана 117 став 1 Закона о здравственој заштити.

У писаном изјашњењу<sup>40</sup> Дома здравља Владимирци наведено је да, пре именовања в. д. директора на функцију 18. јануара 2021. године, од Дома здравља Владимирци није затражена никаква додатна документација у вези именовања, нити је Управни одбор Дома здравља расписао конкурс за именовање директора.

Скрећемо пажњу да је в. д. директора Дома здравља Владимирци именован 18. јануара 2021. године, 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 Владимирци у складу са одредбама Закона о здравственој заштити.

<sup>35</sup> Члан 116 став 18 Закона о здравственој заштити.

<sup>36</sup> Члан 117 став 1 Закона о здравственој заштити.

<sup>37</sup> Решењем о именовању вршиоца дужности директора Дома здравља Владимирци, број: 119-05-50/2021-04, од 18. јануара 2021. године.

<sup>38</sup> Број: 128, од 14. априла 2021. године.

<sup>39</sup> Број: 22, од 25. јануара 2022. године и број: 121/2, од 29. марта 2023. године.

<sup>40</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 270/1, од 14. октобра 2024. године.



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

### Расходи за запослене

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

Расходи за запослене планирани су финансијским планом Дома здравља Владимирци:

- 1) за 2021. годину у износу од 125.994 хиљаде динара,
- 2) за 2022. годину у износу од 138.495 хиљада динара,
- 3) за 2023. годину у износу од 156.797 хиљада динара.

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

Табела број 3. Планирани расходи за запослене Дома здравља Владимирци по изворима финансирања и њихово извршење за период 2021–2023. године<sup>41</sup>

(у хиљадама динара)							
Година	Опис	Планирано	Укупно	На терет буџета Општине	На терет буџета ООСО	Из осталих извора	Процент извршења у односу на планирано
1	2	3	4 (5+6+7)	5	6	7	8 (4/3)
2021.	Расходи за запослене – категорија 410000	125.994	145.915	8.420	136.932	563	116%
2022.	Расходи за запослене – категорија 410000	138.495	158.096	8.532	148.790	774	114%
2023.	Расходи за запослене – категорија 410000	156.797	165.624	10.514	153.999	1.111	106%
	<i>Укупно:</i>	<i>421.286</i>	<i>469.635</i>	<i>27.466</i>	<i>439.721</i>	<i>2.448</i>	<i>111%</i>

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за запослене у укупном износу од 469.635 хиљада динара, што чини 81% укупно извршених расхода здравствене установе у посматраном периоду.

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

<sup>41</sup> Подаци преузети из финансијских планова Дома здравља Владимирци за 2021, 2022. и 2023. годину и финансијских извештаја Дома здравља Владимирци за 2021, 2022. и 2023. годину.

Табела број 4. Учешће извршених расхода за запослене у укупно извршеним расходима Дома здравља Владимирци по годинама<sup>42</sup>

Година	Извршени расходи за запослене (категија 410000)	Укупно извршени расходи (класа 400000)	(у хиљадама динара)
			Учешће (у процентима) 4=2/3
1	2	3	4=2/3
2021.	145.915	182.454	80%
2022.	158.096	192.652	82%
2023.	165.624	207.225	80%
Укупно:	469.635	582.331	81%

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

Табела број 5. Структура извршених расхода за запослене Дома здравља Владимирци по изворима финансирања за период 2021–2023. године<sup>43</sup>

Конто	Опис	Укупно	Расходи за запослене		
			На терет буџета Општине	На терет буџета ООСО	Из осталих извора
1	2	3 (4+5+6)	4	5	6
<i>2021. година</i>					
410000	Расходи за запослене	145.915	8.420	136.932	563
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	117.335	6.589	110.289	457
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	19.516	1.096	18.363	57
414000	Социјална давања запосленима	544	0	544	0
415000	Накнада трошкова за запослене	7.474	536	6.889	49
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.046	199	847	0
<i>2022. година</i>					
410000	Расходи за запослене	158.096	8.532	148.790	774
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	128.130	6.865	120.623	642
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	20.696	1.110	19.480	106
414000	Социјална давања запосленима	1.497	0	1.497	0
415000	Накнада трошкова за запослене	6.765	557	6.182	26
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.008	0	1.008	0
<i>2023. година</i>					
410000	Расходи за запослене	165.624	10.514	153.999	1.111
411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	133.779	8.395	124.550	834
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	20.261	1.271	18.869	121
414000	Социјална давања запосленима	1.299	167	1.132	-
415000	Накнада трошкова за запослене	7.196	681	6.359	156
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	3.089	0	3.089	0

У периоду 2021–2022. године, расходи за запослене финансирани су 94% на терет буџета ООСО, а преосталих 6% на терет буџета Општине. У току 2023. године, расходи за запослене финансирани су 93% на терет буџета ООСО, 6% на терет буџета Општине и 1% из осталих извора.

<sup>42</sup> Подаци преузети из финансијских извештаја Дома здравља Владимирци за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>43</sup> Подаци преузети из финансијских извештаја Дома здравља Владимирци за 2021, 2022. и 2023. годину.



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

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци закључивао је са Општином Владимирци Уговоре о мерама за обезбеђивање, спровођење и финансирање здравствене заштите на територији Општине Владимирци<sup>44</sup> (у даљем тексту: уговори закључени са Општином Владимирци). Уговорима закљученим са Општином Владимирци дефинисано је да се Општина Владимирци, као оснивач, обавезује да Дому здравља Владимирци обезбеди финансијска средства за повећање нивоа услуга које Дом здравља обезбеђује грађанима Општине Владимирци, као и бољу кадровску обезбеђеност, а која се не може обезбедити из средстава система обавезног здравственог осигурања, нити из сопствених прихода Дома здравља, а до стварања услова да се кадровска обезбеђеност финансира из средстава система обавезног здравственог осигурања и сопствених прихода Дома здравља.

Уговорима закљученим са Општином Владимирци обезбеђена су финансијска средства за услуге по уговору:

- 1) за 2021. годину у износу од 2.100 хиљада динара,
- 2) за 2022. годину у износу од 1.832 хиљаде динара,
- 3) за 2023. годину у износу од 1.700 хиљада динара.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за ангажовање лица ван радног односа у укупном износу од 9.325 хиљада динара.

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

*Табела број 6. 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 Владимирци по годинама*

(у хиљадама динара)

Година	Извршени расходи за ангажовање лица ван радног односа <sup>45</sup>	Укупно извршени расходи за плате, додатке и накнаде запослених и за социјалне доприносе на терет послодавца <sup>46</sup>	
		(група конта 411000 и 412000)	
1	2	3	4 = 2 / 3
2021.	4.004	136.851	3%
2022.	2.307	148.826	2%
2023.	3.014	154.040	2%
<i>Укупно:</i>	9.325	439.717	2%

<sup>44</sup> Број: 401-11/21-III, од 22. јануара 2021. године; број: 401-17/22-III, од 19. јануара 2022. године; број: 401-8/23-III, од 18. јануара 2023. године.

<sup>45</sup> Подаци преузети из главних књига Дома здравља Владимирци за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>46</sup> Подаци преузети из финансијских извештаја Дома здравља Владимирци за 2021, 2022. и 2023. годину.





У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци ангажовао је лица ван радног односа по основу уговора о допунском раду и уговора о привременим и повременим пословима на следећим радним местима: интерниста, гинеколог, радиолог, информатичар, логистичка помоћ САРС и домар/помоћни радник.

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

*Табела број 7. Закључени уговори о допунском раду и уговори о привременим и повременим пословима са лицима ангажованим ван радног односа у Дому здравља Владимирци по радним местима за период 2021–2023. године<sup>47</sup>*

Година	Радно место	Број извршилаца	Број уговора о допунском раду	Број уговора о привременим и повременим пословима
1	2	3	4	5
2021.	Интерниста	1	1 <sup>48</sup>	-
	Гинеколог	1	4 <sup>49</sup>	-
	Радиолог	1	2 <sup>50</sup>	-
	Информатичар	1	1	-
	Логистичка помоћ САРС	7	-	7
	Домар/помоћни радник	6	-	12
	<i>Укупно:</i>	<i>17</i>	<i>8</i>	<i>19</i>
2022.	Интерниста	1	1 <sup>51</sup>	-
	Гинеколог	1	3 <sup>52</sup>	-
	Радиолог	1	1	-
	Информатичар	1	2	-
	Домар/помоћни радник	1	-	2
<i>Укупно:</i>	<i>5</i>	<i>7</i>	<i>2</i>	
2023.	Гинеколог	1	1	-
	Радиолог	2	4	-
	Информатичар	1	7	-
	Домар/помоћни радник	1	-	2
<i>Укупно:</i>	<i>5</i>	<i>12</i>	<i>2</i>	

<sup>47</sup> Подаци преузети из кадровских евиденција Дома здравља Владимирци за 2021, 2022. и 2023. годину.

<sup>48</sup> Од 23. јуна 2021. године до 30. јуна 2022. године.

<sup>49</sup> Један уговор је од 22. новембра 2021. године до 30. јуна 2022. године.

<sup>50</sup> Од 25. августа 2021. године до 28. фебруара 2022. године.

<sup>51</sup> Од 1. јула 2022. године до 30. јуна 2023. године.

<sup>52</sup> Од 12. октобра 2022. године до 30. јуна 2023. године.



## 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 Владимирци 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 Владимирци нису у потпуности у складу са прописима, што је утицало на економичност трошења јавних средстава.**

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

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

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

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

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

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



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

Одредбом члана 161 став 1 Закона о здравственој заштити прописано је да министар доноси кадровски план за запослене у здравственим установама у јавној



својини за територију Републике Србије, кога чини укупан број запослених обухваћен појединачним кадровским плановима здравствених установа у јавној својини.

Кадровски план представља максимални број запослених у здравственим установама у јавној својини, односно максимални број запослених у свакој појединачној здравственој установи у одговарајућој буџетској години.<sup>53</sup>

Кадровски план за сваку буџетску годину доноси министар, најраније истовремено са прописом којим се уређује буџет, текуће календарске године за наредну буџетску годину. Ако се кадровски план не донесе у предвиђеном року, до доношења републичког кадровског плана, односно кадровског плана здравствене установе, примењује се постојећи кадровски план.<sup>54</sup>

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

Министарство здравља донело је:

- 1) Кадровски план за Дом здравља Владимирци за 2021. годину<sup>55</sup> и
- 2) Кадровски план за Дом здравља Владимирци за 2022. годину<sup>56</sup>.

Кадровским планом за Дом здравља Владимирци за 2021. годину утврђено је да укупан број запослених (на неодређено и одређено време) који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО-ом у Дому здравља Владимирци може бити највише до 83 запослених. Укупан број запослених на одређено време, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, у смислу члана 27к ст. 4 и 5 Закона о буџетском систему<sup>57</sup>.

Кадровским планом за Дом здравља Владимирци за 2022. годину утврђено је да укупан број запослених (на неодређено и одређено време) који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО-ом у Дому здравља Владимирци може бити највише до 88 запослених. Укупан број запослених на одређено време, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, у смислу члана 27к ст. 4 и 5 Закона о буџетском систему<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Члан 161 став 2 Закона о здравственој заштити.

<sup>54</sup> Члан 162 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.

<sup>55</sup> Број: 112-01-114/2021-02, од 16. децембра 2021. године.

<sup>56</sup> Број: 112-01-64/2022-02, од 12. децембра 2022. године.

<sup>57</sup> „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20.

<sup>58</sup> „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21 и 118/21 – др. закон.



Одредбом члана 161 став 4 Закона о здравственој заштити прописано је да, ради израде кадровског плана, завод за јавно здравље основан за територију Републике Србије израђује, води и ажурира базу података о укупној кадровској обезбеђености здравствених установа у јавној својини, укључујући структуру и број запослених у здравственој установи, као и по организационим јединицама, односно по начину финансирања плата запослених, структури и броју запослених који раде на неодређено и одређено радно време, са пуним, односно непуним радним временом, односно чији радни однос мирује, као и другим подацима о кадровској обезбеђености здравствене установе, врши анализу кадрове обезбеђености и предлаже мере за унапређивање кадрове 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 Владимирци за 2021. годину, односно за 2022. годину, у коме је утврђено да укупан број запослених (на неодређено и одређено време) који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са РФЗО-ом у Дому здравља Владимирци може бити највише до 83 запослених у 2021. години, односно до 88 запослених у 2022. години.

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

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

- 1) 31.12.2021. године је 87, од чега је 77 лица у радном односу на неодређено време, а 10 лица у радном односу на одређено време;
- 2) 31.12.2022. године је 89, од чега је 77 лица у радном односу на неодређено време, а 12 лица у радном односу на одређено време;
- 3) 31.12.2023. године је 92, од чега је 90 лица у радном односу на неодређено време, а 2 лице у радном односу на одређено време.

Дом здравља Владимирци донео је Правилник о организацији и систематизацији послова марта 2018. године. Извршене су три измене и допуне наведеног Правилника.

Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци и изменама и допунама наведеног Правилника утврђено је 87 извршилаца.

Број запослених у Дому здравља Владимирци предвиђен кадровским плановима и Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци са изменама и допунама, као и број попуњених радних места у Дому здравља Владимирци у периоду 2021–2023. године приказани су у табелама у наставку.

Табела број 8. Преглед броја запослених у Дому здравља Владимирци на дан 31.12.2021. године<sup>59</sup>

Занимање	Кадровски план <sup>60</sup>	Систематизовано <sup>61</sup>	Број запослених 31.12.2021.	Разлика
1	2	3	4	5 (4-2)
Доктори медицине	17	17	15	(2)
Фармацеути, фармацеути – биохемичари	1	1	1	-
Здравствени радници са ВШС и ССС	39	40	39	-
Здравствени сарадници са ВСС, ВШС и ССС	-	-	-	-
<i>Немедицински радници укупно:</i>	<i>20</i>	<i>20</i>	<i>19</i>	<i>(1)</i>
Административни радници	5	6	5*	-
Технички и помоћни радници (укључујући и возаче ХМП)	15	14	14	(1)
Доктори стоматолозије који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	3	3	3	-
Стоматолошке сестре са ВШС и ССС, које обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	3	6	1	(2)
Зубни техничари са ВШС и ССС, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	-	-	2**	2
Укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	83	87	80	-
Укупан број запослених који се не финансирају на терет Републичког фонда за здравствено осигурање	-	-	7***	-
Укупан број запослених	-	-	87	-

\*Кадровски план за Дом здравља Владимирци за 2021. годину повећао је број техничких и помоћних радника, а не административних радника, за једног извршиоца, и то информатичара/администратора базе података.

\*\*Два зубна техничара која су обављала послове за потребе обавезног здравственог осигурања финансирана су као стоматолошке сестре.

\*\*\*Два здравствена радника, два зубна техничара, административни радник и два техничка и помоћна радника.

Табела број 9. Преглед броја запослених у Дому здравља Владимирци на дан 31.12.2022. године<sup>62</sup>

Занимање	Кадровски план <sup>63</sup>	Систематизовано <sup>64</sup>	Број запослених 31.12.2022.	Разлика
1	2	3	4	5 (4-2)
Доктори медицине	20	17	16	(4)
Фармацеути, фармацеути – биохемичари	1	1	1	-
Здравствени радници са ВШС и ССС	39	40	36	(3)
Здравствени сарадници са ВСС, ВШС и ССС	-	-	-	-

<sup>59</sup> Подаци добијени од Дома здравља Владимирци.

<sup>60</sup> Кадровски план за Дом здравља Владимирци за 2021. годину, број: 112-01-114/2021-02, од 16. децембра 2021. године.

<sup>61</sup> Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци од 28. марта 2018. године са изменама и допунама од 15. јануара 2019. године, 11. марта 2019. године и 5. августа 2021. године.

<sup>62</sup> Подаци добијени од Дома здравља Владимирци.

<sup>63</sup> Кадровски план за Дом здравља Владимирци за 2022. годину, број: 112-01-64/2022-02, од 12. децембра 2022. године.

<sup>64</sup> Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци од 28. марта 2018. године са изменама и допунама од 15. јануара 2019. године, 11. марта 2019. године и 5. августа 2021. године.



Занимање	Кадровски план <sup>63</sup>	Систематизовано <sup>64</sup>	Број запослених 31.12.2022.	Разлика
<i>I</i>	2	3	4	5 (4-2)
<i>Немедицински радници укупно:</i>	22	20	22	-
Административни радници	5	6	6*	1
Технички и помоћни радници (укључујући и возаче ХМП)	17	14	16	(1)
Доктори стоматологије који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	3	3	3	-
Стоматолошке сестре са ВШС и ССС, које обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	3	6	1	(2)
Зубни техничари са ВШС и ССС, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	-	-	2**	2
Укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	88	87	81	-
Укупан број запослених који се не финансирају на терет Републичког фонда за здравствено осигурање	-	-	8***	-
Укупан број запослених	-	-	89	-

\*Информатичар/администратор базе података укључен је у број техничких и помоћних радника, а не административних радника, утврђен Кадровским планом за Дом здравља Владимирци за 2022. годину.

\*\*Два зубна техничара која су обављала послове за потребе обавезног здравственог осигурања финансирана су као стоматолошке сестре.

\*\*\*Три здравствена радника, два зубна техничара, административни радник и два техничка и помоћна радника.

Табела број 10. Преглед броја запослених у Дому здравља Владимирци на дан 31.12.2023. године<sup>65</sup>

Занимање	Кадровски план <sup>66</sup>	Систематизовано <sup>67</sup>	Број запослених 31.12.2023.	Разлика
<i>I</i>	2	3	4	5 (4-2)
Доктори медицине	20	17	15	(5)
Фармацеути, фармацеути – биохемичари	1	1	1	-
Здравствени радници са ВШС и ССС	39	40	39	-
Здравствени сарадници са ВСС, ВШС и ССС	-	-	-	-
<i>Немедицински радници укупно:</i>	22	20	26	4
Административни радници	5	6	6*	1
Технички и помоћни радници (укључујући и возаче ХМП)	17	14	20	3
Доктори стоматологије који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	3	3	5	2
Стоматолошке сестре са ВШС и ССС, које обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	3	6	1	(2)
Зубни техничари са ВШС и ССС, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	-	-	5**	5

<sup>65</sup> Подаци добијени од Дома здравља Владимирци.

<sup>66</sup> Кадровски план за Дом здравља Владимирци за 2022. годину, број: 112-01-64/2022-02, од 12. децембра 2022. године.

<sup>67</sup> Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци од 28. марта 2018. године са изменама и допунама од 15. јануара 2019. године, 11. марта 2019. године и 5. августа 2021. године.



Занимање	Кадровски план <sup>66</sup>	Систематизовано <sup>67</sup>	Број запослених 31.12.2023.	Разлика
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5 (4-2)</i>
Укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	88	87	92	-

\*Информатичар/администратор базе података укључен је у број техничких и помоћних радника, а не административних радника, утврђен Кадровским планом за Дом здравља Владимирци за 2022. годину.

\*\*Два зубна техничара која су обављала послове за потребе обавезног здравственог осигурања финансирана су као стоматолошке сестре и три зубна техничара која су примљена у радни однос на неодређено време на основу Закључака Владе Републике Србије финансирана су као стоматолошке сестре.

У поступку ревизије утврђено је да у Дому здравља Владимирци одређена радна места нису попуњена у складу са кадровским планом, и то у 2023. години, кадровским планом:

1) утврђено је:

(1) 17 извршилаца за радна места „технички и помоћни радници (укључујући и возаче ХМП)“, док Дом здравља Владимирци на наведеним радним местима има 20 извршилаца;

(2) три извршиоца за радна места „доктори стоматологије који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања“, док Дом здравља Владимирци на наведеним радним местима има пет извршилаца;

2) није утврђен ниједан извршилац за радна места „зубни техничари са ВШС и ССС који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања“, док Дом здравља Владимирци на наведеним радним местима има пет извршилаца.

Приликом спровођења ревизије утврђено је да је октобра 2023. године једно лице ангажовано ради замене одсутног запосленог на радном месту „доктор стоматологије у Одељењу стоматологије“.

Закључцима<sup>68</sup> Владе РС дата је сагласност да здравствени радници, здравствени сарадници и друга лица, који су по основу уговора о раду или по другом основу радно ангажовани на одређено време након ступања на снагу Наредбе о проглашењу епидемије заразне болести COVID-19<sup>69</sup>, а који су радили на пословима лечења оболелих од заразне болести COVID-19 или на пратећим помоћно-техничким пословима у вези са лечењем тих оболелих у здравственим установама у јавној својини и привременим објектима за смештај и лечење оболелих од заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 (привременим болницама) буду примљени у радни однос на неодређено време.

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

Изменом Закључка Владе РС од 14. новембра 2023. године у табеларном прегледу дати су број и структура лица која заснивају радни однос на неодређено време. Дому здравља Владимирци одобрено је запошљавање 15 лица, од чега су три лица (домар и

<sup>68</sup> 05 Број: 112-7921/2023, од 31. августа 2023. године; 05 Број: 112-8328/2023, од 12. септембра 2023. године и 05 Број: 112-11193/2023, од 14. новембра 2023. године.

<sup>69</sup> „Службени гласник РС“, број 37/20.



два возача санитарског возила) у претходном периоду засновала радни однос са Домом здравља и већ су финансирана на терет РФЗО-а, а преосталих 12 лица (доктор стоматологије, три зубна техничара, три здравствена радника, административни радник, два возача санитарског возила и две спремачице) по први пут су уговорени са РФЗО-ом.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

Кадровски капацитет Дома здравља Владимирци, у погледу броја запослених, био је у складу са кадровским плановима који су важили 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. Посебним колективним уговором за здравствене установе прописано је да се радно место попуњава спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, која је у складу са кадровским планом здравствене установе.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци је поступке новог запошљавања спровео у складу са прописима, осим у делу који се односи на заснивање радног односа на одређено време, где нису доношене одлуке о потреби заснивања радног односа, нису објављивани јавни огласи и нису доношене одлуке о пријему, јер није поштовао одредбе Посебног колективног уговора за здравствене установе, а услед устаљене праксе из ранијег периода.

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

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

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

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



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

У току 2021. године, Дом здравља Владимирци засновао је радни однос на неодређено време, односно по пресуди суда вратио у радни однос на неодређено време седам лица. У току 2022. године, једно лице је враћено у радни однос на неодређено време по пресуди суда, док је са два лица заснован радни однос на неодређено време уз сагласност Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

У току 2023. године, Дом здравља Владимирци засновао је радни однос на неодређено време са пет лица, и то:

- 1) за једно лице сагласност је дала Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава;
- 2) једно лице је примљено по основу Кадровског плана из 2021. године којим је дозвољен пријем једног информатичара на неодређено време,
- 3) три лица су примљена по основу Закључака Владе РС<sup>70</sup> којима је дата сагласност да здравствени радници, здравствени сарадници и друга лица, који су по основу уговора о раду или по другом основу радно ангажовани на одређено време након ступања на снагу Наредбе о проглашењу епидемије заразне болести COVID-19, 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.

Изменом Закључка Владе РС од 14. новембра 2023. године у табеларном прегледу дати су број и структура лица која заснивају радни однос на неодређено време. Дому здравља Владимирци одобрено је запошљавање 15 лица, од чега су три лица (домар и два возача санитетског возила) у претходном периоду засновала радни однос са Домом здравља и већ су финансирана на терет РФЗО-а, а преосталих 12 лица (доктор стоматологије, три зубна техничара, три здравствена радника, административни радник, два возача санитетског возила и две спремачице) по први пут су уговорени са РФЗО-ом.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци засновао је радни однос на одређено време са 28 лица. У наредној табели дат је преглед броја лица са којима је Дом здравља Владимирци засновао радни однос на одређено време по свим врстама радног односа у периоду 2021-2023. године.

<sup>70</sup> 05 Број: 112-7921/2023, од 31. августа 2023. године; 05 Број: 112-8328/2023, од 12. септембра 2023. године и 05 Број: 112-11193/2023, од 14. новембра 2023. године.



Табела број 11. Преглед броја лица примљених у радни однос на одређено време по годинама

Врста радног односа / Година	2021.	2022.	2023.	Укупно
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Одређено – повећан обим посла	6	2	5	13
Одређено – упражњено радно место	4	3	2	9
Одређено – замена одсутног запосленог	3	1	2	6
<i>Укупно:</i>	<i>13</i>	<i>6</i>	<i>9</i>	<i>28</i>

Одредбом члана 27к став 4 Закона о буџетском систему прописано је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев у својству приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност тела Владе РС, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства. Ставом 5 члана 27к истог Закона прописано је да се у ограничења из става 4 овог члана, између осталог, не убрајају лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка.

Током 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци примио је у радни однос на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка укупно шест лица за која није био у обавези да тражи сагласност тела Владе РС, јер они не улазе у ограничење из става 4 члана 27к Закона о буџетском систему.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци примио је у радни однос на одређено време два лица чији је радни однос касније прешао у радни однос на одређено ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, седам лица по основу кадровских планова и једно лице на основу сагласности за ново запошљавање, као и 12 лица на одређено време за које је морао да има сагласност, уколико је укупан број запослених на одређено време, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, био већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време (описано у делу Закључак 2, Налаз 2.1.).

У поступку ревизије утврђено је да, у периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци није сва радна места попунио спровођењем конкурса, доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа, објављивањем јавног огласа и доношењем одлуке о пријему, како је прописано одредбама чл. 7–9 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци није сва радна места попунио спровођењем конкурса, односно приликом заснивања радног односа на одређено време, није доносио одлуке о потреби заснивања радног односа, није објављивао јавне огласе и није доносио одлуке о пријему, јер није поштовао одредбе чл. 7–9 Посебног колективног уговора за здравствене установе, услед устаљене праксе из ранијег периода.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да сва радна места попуњавају у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе.

**Налаз 1.3.** Дом здравља Владимирци 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, са три лица, уговоре о раду за радно место за које Правилником о организацији и систематизацији послова није предвиђен довољан број извршилаца.



Запослени у здравственој установи морају испуњавати услове, у смислу прописане врсте и степена стручне спреме, односно образовања, као и друге посебне услове за рад на одређеним радним местима. Запослени могу засновати радни однос, на неодређено и одређено време, само на радним местима и за обављање послова који су утврђени правилником о систематизацији.

У периоду 2021–2023. године, запослени у Дому здравља Владимирци, који су обухваћени узорком, испуњавали су услове за обављање послова на радном месту предвиђене Правилником о организацији и систематизацији послова. Међутим, Дом здравља Владимирци је са три лица закључио уговоре о раду за радно место за које Правилником о организацији и систематизацији послова није предвиђен довољан број извршилаца, јер није поштовао одредбе интерног акта о систематизацији. На овај начин Дом здравља Владимирци преузео је обавезе и више извршио расходе за запослене у укупном износу од најмање 1.633 хиљаде динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Услед недостатка интерних контрола и нередовног праћења важећих законских и подзаконских аката, Дом здравља Владимирци 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 Владимирци, 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 уређено је одредбама Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе.

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

Запослени у здравственој установи могу засновати радни однос на одређено и неодређено време, само за обављање послова који су утврђени правилником о





организацији и систематизацији послова. Запослени у здравственој установи на одређено време имају иста права као и запослени на неодређено време.

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

Одредбом члана 30 став 1 Закона о запосленима у јавним службама прописано је да се Правилником о организацији и систематизацији послова у јавној служби 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.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узорковану документацију – Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци, измене и допуне наведеног Правилника и досијеа запослених.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља Владимирци, са три лица, закључио уговоре о раду за радно место за које Правилником о организацији и систематизацији послова није предвиђен довољан број извршилаца. На овај начин Дом здравља Владимирци преузео је обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених, са припадајућим доприносима на терет послодавца, у периоду 2021–2023. године, у износу од најмање 1.633 хиљаде динара.

У писаном изјашњењу<sup>71</sup> Дома здравља Владимирци наведено је да је запослени на радном месту домара примљен на неодређено време у складу са Закључком Владе РС. С обзиром на овакав начин пријема у радни однос, није вршена измена систематизације у погледу броја извршилаца на радном месту домара.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

Дом здравља Владимирци је, у периоду 2021–2023. године, преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених у износу од најмање 1.633 хиљаде динара, са припадајућим доприносима на терет послодавца, јер је са три запослена закључио уговоре о раду за радно место за које Правилником о организацији и систематизацији послова није предвиђен довољан број извршилаца, што није у складу са чланом 24 Закона о раду, а у вези са чланом 30 став 1 Закона о запосленима у јавним службама и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да предузму мере и активности како би закључивали уговоре о раду у складу са бројем извршилаца за радна места предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова.

<sup>71</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 289/2, од 7. новембра 2024. године.



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

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

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

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

Одредбом члана 10 став 1 Закона о систему плата запослених у јавном сектору<sup>72</sup> прописано је да, у циљу јединственог праћења радних места, односно звања, чинова, положаја и функција у јавном сектору, послова који се обављају и висине основне плате запослених на тим радним местима, односно у одговарајућим звањима, чиновима, на положајима и функцијама, успоставља се Општи каталог радних места, односно звања, чинова, положаја и функција у јавном сектору (у даљем тексту: Општи каталог).

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

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

<sup>72</sup> „Службени гласник РС“, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.



Прелазним и завршним одредбама Закона о систему плата запослених у јавном сектору (чланом 37) прописано је да акт из члана 10 став 7 овог закона Влада РС доноси у року од шест месеци од ступања на снагу овог закона. Влада РС донела је Уредбу о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору<sup>73</sup>.

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

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци 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, 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 Владимирци 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 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописани су елементи уговора о раду који закључују запослени у здравственим установама.

У Дому здравља Владимирци узорковани уговори о раду, који су били на снази у периоду 2021–2023. године, не садрже степен стручне спреме, опис посла или упућује на опис посла наведен у Правилнику о организацији и систематизацији послова, новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду, елементе за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде и увећане зараде и друга примања запосленог, 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.

Радни однос у здравственој установи заснива се закључивањем уговора о раду између здравствене установе и запосленог. Уговор мора бити састављен пре ступања

<sup>73</sup> „Службени гласник РС“, бр. 81/17, 6/18 и 43/18.



запосленог на рад, у писаном облику у најмање три примерка, од којих један задржава запослени а два послодавац. Уговор о раду се може закључити на одређено или неодређено време, а уколико уговор не садржи тачно утврђено време сматра се да је закључен на неодређено време.

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

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

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

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

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

Одредбама члана 171 став 1 Закона о раду прописано је да послодавац може запосленом да понуди измену уговорених услова рада:

- 1) ради премештаја на други одговарајући посао, због потреба процеса и организације рада;
- 2) ради премештаја у друго место рада код истог послодавца, у складу са чланом 173 овог закона;
- 3) ради упућивања на рад на одговарајући посао код другог послодавца, у складу са чланом 174 овог закона;
- 4) ако је запосленом који је вишак обезбедио остваривање права из члана 155 став 1 тачка 5) овог закона;
- 5) ради промене елемената за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и других примања запосленог који су садржани у уговору о раду у складу са чланом 33 став 1 тачка 11) овог закона;



у другим случајевима утврђеним законом, општим актом и уговором о раду.

Одредбама члана 172а ст. 4 и 5 Закона о раду прописано је да измена личних података о запосленом и података о послодавцу и других података којима се не мењају услови рада може да се констатује анексом уговора, на основу одговарајуће документације, без спровођења поступка за понуду анекса у смислу члана 172 овог закона. Уговор о раду са анексима који су саставни део тог уговора могу да се замене пречишћеним текстом уговора о раду, који потписују послодавац и запослени.

У поступку ревизије извршен је увид у узорковане уговоре о раду, који су важили у периоду 2021–2023. године, у Дому здравља Владимирци. Приликом увида вршена је провера садржине битних елемената 33 уговора о раду и утврђено је да они не садрже следеће прописане елементе: степен стручне спреме (15 уговора), опис посла већ упућује на опис посла наведен у Правилнику о организацији и систематизацији послова (шест уговора), опис посла (18 уговора), новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду (24 уговора), елементе за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде и увећане зараде и друга примања запосленог (18 уговора).

Такође, утврђено је да је одређени број уговора о раду закључен на дан када је запослени био дужан да ступи на рад (седам уговора).

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци закључио је најмање 33 уговора о раду који нису садржали следеће елементе: степен стручне спреме (15 уговора), опис посла већ упућује на опис посла наведен у Правилнику о организацији и систематизацији послова (шест уговора), опис посла (18 уговора), новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду (24 уговора), елементе за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде и увећане зараде и друга примања запосленог (18 уговора), јер није поштовао одредбе Закона о раду и Посебног колективног уговора за здравствене установе којима су прописани обавезни елементи уговора о раду.



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

**Налаз 1.5. Дом здравља Владимирци није уредно и ажурно водио кадровску евиденцију 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 Владимирци је, у посматраном периоду, уредно и ажурно водио месечну евиденцију зараде и накнаде зараде, дневну евиденцију прековременог рада и евиденцију приправничког стажа здравствених радника, али није уредно и ажурно водио кадровску евиденцију запослених и није достављао, најмање квартално, репрезентативном синдикату у установи извештај о прековременом и ноћном раду, због недостатка интерних процедура и контрола, као и због нередовног праћења важећих законских и подзаконских аката.





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

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

Одредбом члана 16 став 1 Уредбе о буџетском рачуноводству<sup>74</sup> прописано је да је рачуноводствена исправа јавна исправа која представља писани документ или електронски запис о насталој пословној промени, која обухвата све податке потребне за књижење у пословним књигама тако да се из рачуноводствене исправе недвосмислено може сазнати основ, врста и садржај пословне промене.

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

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

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

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

Законом о евиденцијама у области рада<sup>75</sup> уређени су врста, садржај и начин вођења евиденција у области рада, као и начин прикупљања, обраде, коришћења и заштите података из тих евиденција. У области рада установљава се, између осталих, евиденција о запосленим лицима.

<sup>74</sup> „Службени гласник РС“, бр. 125/03, 12/06 и 27/20.

<sup>75</sup> „Службени лист СРЈ“, бр. 46/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др. закон и 36/09 – др. закон.





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

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

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

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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

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

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

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

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

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



*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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

Приликом тестирања обрачуна плата, извршен је увид у узорковану документацију (месечне евиденције присутности на раду) и утврђено је да се води евиденција о оствареним прековременим сатима, на основу које су се израђивала решења о оствареним сатима прековременог рада, која су представљала основ за обрачун и исплату додатка на плату. Такође, утврђено је да у евиденцији присутности на раду за једног запосленог, од 58 узоркованих, не постоји податак о оствареним сатима ноћног рада који су запосленом обрачунати и исплаћени.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци водио је дневну евиденцију о прековременом раду, како је прописано одредбом члана 55 став 6 Закона о раду.

У писаном изјашњењу<sup>76</sup> Дома здравља Владимирци наведено је да се у Дому здрављу Владимирци не води евиденција о слободним сатима за запослене јер се прековремени рад никада није прерачунавао у слободне сате запослених.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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

Дом здравља Владимирци је у писаном изјашњењу<sup>77</sup> навео да није достављао репрезентативним синдикатима извештаје о прековременом и ноћном раду.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци 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 Владимирци имао је седам здравствених радника који су обављали приправнички стаж. Дом здравља Владимирци је са наведеним лицима закључивао уговоре о стручном оспособљавању и усавршавању. За свако лице се води приправничка књижица где се, поред личних података, наводе

<sup>76</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 232, од 23. септембра 2024. године.

<sup>77</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 232, од 23. септембра 2024. године.



датум почетка приправничког стажа и датум завршетка. Дом здравља Владимирци водио је евиденцију и вршио надзор лица на приправничком стажу.

*Табела број 12. Преглед здравствених радника који су обавили приправнички стаж по годинама<sup>78</sup>*

Година	Број здравствених радника који су обавили приправнички стаж
1	2
2021.	2
2022.	3
2023.	2
Укупно:	7

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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

**Налаз 1.6. Дом здравља Владимирци није вршио, у складу са прописима, обрачун и исплату: плате за једног запосленог, додатка за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад), накнаде плате за годишњи одмор, отпремнине, награда, солидарне помоћи, увођења дежурства и приправности и није доносио решења за остваривање права на помоћ запосленима.**



Здравствена установа је дужна да запосленима обрачунава и исплаћује: плате, додатке и накнаде, доприносе, социјална давања, накнаде трошкова, награде и остале посебне расходе, у складу са одредбама законских и подзаконских аката. У посматраном периоду, обрачун и исплата расхода за запослене вршени су у складу са прописима који уређују ову област, осим у делу обрачуна и исплате плате за једног запосленог, обрачуна и исплате додатка за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад), накнаде плате за годишњи одмор, отпремнине, награда, солидарне помоћи, увођења дежурства и приправности и недоношења решења за остваривање права на помоћ запосленима.

На овај начин Дом здравља Владимирци:

- 1) више је извршио расходе за запослене у укупном износу од најмање 1.836 хиљада динара без валидне рачуноводствене документације, што није у складу са чланом 58 став 1 Закона о буџетском систему, чланом 16 став 3 Уредбе о буџетском рачуноводству и чл. 138 и 139 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе,
- 2) преузео је обавезе и више извршио расходе за запосленог у износу од најмање 583 хиљаде динара за исплате на који запослен није имао право, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему,
- 3) није обрачунао и платио порез на исплаћене износе солидарне помоћи у укупном износу од 17 хиљада динара, што није у складу са чл. 2, 3, 13 и 18 Закона о порезу на доходак грађана.

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

<sup>78</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 232, од 23. септембра 2024. године.



економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава и заштиту средстава и података.

Одредбама Закона о буџетском систему прописано је да се расходи и издаци из буџета заснивају на рачуноводственој документацији. Правни основ у складу са законом и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне рачуноводствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.<sup>79</sup>

На запослене у здравственим установама примењују се:

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

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

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

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

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

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

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

### ***Плате по основу цене рада***

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

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

<sup>79</sup> Члан 58 Закона о буџетском систему.

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

Слика број 2. Структура основне плате запослених у здравственим установама

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

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

Табела број 13. Основица за обрачун и исплату плата у периоду 2021–2023. године<sup>80</sup>  
(износи у динарима)

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

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

На основу извршених анализа утврђено је следеће:

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

### Коефицијенти за обрачун плата запослених

Одредбама чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да о правима, обавезама и одговорностима запослених одлучује директор здравствене установе или лице које он овласти у писаној форми, као и да се запосленом

<sup>80</sup> Извор: Закључак Владе РС 05 Број: 121-10895/2020 од 24. децембра 2020. године; Закључак Владе РС 05 Број: 121-12410/2021-1 од 29. децембра 2021. године; Закључак Владе РС 05 Број: 121-11120/2022 од 29. децембра 2022. године; Закључак Владе РС 05 Број: 121-8545/2023 од 18. септембра 2023. године; Закључак Владе РС 05 Број: 121-12572/2023 од 25. децембра 2023. године.





у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку.

Одредбама члана 58 Закона о буџетском систему прописано је да се расход и издатак из буџета заснива на рачуноводственој документацији, као и 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.

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

Део плате по основу радног учинка одређује се процентуалним увећањем основне плате, које изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица, као и других критеријума и мерила утврђених Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама.

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

У поступку ревизије извршен је увид у одређени број досијеа запослених (укупно 37 досијеа), уговоре о раду и обрачуне плата запослених и утврђено је да 18 уговора о раду не садрже основни коефицијент за обрачун плата запослених у здравственим установама, већ упућују на „Уредбу Владе РС“. Свих 18 уговора о раду измењени су и допуњени анексима уговора о раду. У појединим анексима уговора о раду наводи се основни коефицијент, док се у одређеном броју анекса уговора о раду наводи додатни коефицијент, уколико он запосленом припада, као и укупни коефицијент без навођења основног коефицијента.

С обзиром да је одредбом члана 33 став 2 Закона о раду дата могућност да уговор о раду не садржи одређене елементе, између осталих, елементе за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и друга примања запосленог, уколико су они утврђени законом, колективним уговором, правилником о раду или другим актом послодавца у складу са законом, Дом здравља Владимирци се, у посматраном периоду, у одређеним уговорима о раду / анексима уговора о раду придржавао одредби наведеног члана.

Одредбама члана 8 ст. 2 и 3 Правилника о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци дефинисано је да су лица која обављају послове са посебним одговорностима и овлашћењима запослени у Дому здравља који исте обављају поред послова свог радног места. Радна места са посебним овлашћењима и одговорностима су: директор, начелник службе, шеф одељења, главна медицинска сестра – техничар и одговорна сестра службе/одељења.

У поступку ревизије утврђено је да је:

- 1) један запослени закључио уговор о раду за обављање послова домара, у којем му је одређен коефицијент за обрачун плате који је виши у односу на степен стручне спреме који запослени поседује;
- 2) једном запосленом решењем додељен додатни коефицијент за „главног возача одсека за техничке послове“ а наведено радно место није предвиђено Правилником о





организацији и систематизацији послова као радно место са посебним одговорностима и овлашћењима.

На тај начин Дом здравља Владимирци више је извршио расходе за плате, додатке и накнаде запосленог, са припадајућим доприносима на терет послодавца, у износу од 534 хиљаде динара, јер је обрачунао и исплатио расходе за плате, додатке и накнаде применом основног коефицијента који запосленом не припада, а како је прописано Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

У писаном изјашњењу<sup>81</sup> Дома здравља Владимирци наведено је да је коефицијент за обављање послова домара одређен у складу са врстом и обимом посла који запослени обавља, да је овај коефицијент одређен још 2007. године и да није био оспорен од стране РФЗО-а. Дом здравља Владимирци сматра да радно место одређује коефицијент лица више него степен стручне спреме и да је запослени на радном месту домара обављао и послове техничког одржавања опреме, инсталација и уређаја, који оправдавају додељен коефицијент.

Такође, наведено је да је радно место „главног возача“ у установи увек постојало, да је додатни коефицијент предвиђен Уредбом о коефицијентима и да није оспорен од стране финансијера. Дом здравља је истакао да радна места руководиоца ужих организационих јединица по правилу нису систематизована, већ их запослени обављају као додатно ангажовање, те се на ова места запослени именују решењем о именовању којим су одређене дужности запосленог.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

Дом здравља Владимирци је, у посматраном периоду, преузео обавезе и више извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених у износу од најмање 534 хиљаде динара, са припадајућим доприносима на терет послодавца, због примене основног коефицијента на који запослен није имао право, што није у складу са одредбама члана 2 став 1 тачка 13) и члана 3 став 1 тачка 11) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, а у вези са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да предузму мере и активности како би се уговором или анексом уговора о раду утврдио коефицијент за обрачун и исплату плата у складу са прописима који уређују ову област.

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

<sup>81</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 289/2, од 7. новембра 2024. године.



### Додаци на плату и накнаде плате

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

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

Табела број 14. Преглед додатака на плату

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

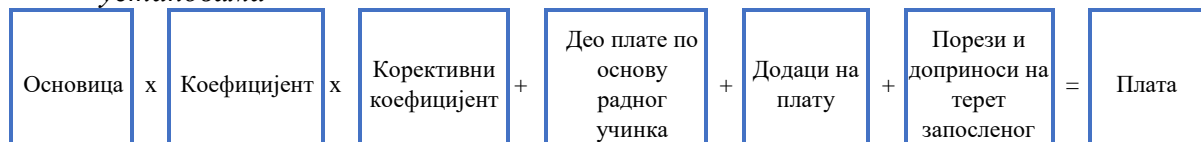
Одредбама члана 5 ст. 1, 4 и 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописани су додаци на плату и прописано је да основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата утврђена овим законом увећана за радни учинак.

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

За запослене којима се плате исплаћују из средстава доприноса за социјално осигурање, основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата увећана за радни учинак.<sup>82</sup>

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

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



Увидом у обрачунске листиће запослених, извршена је провера тачности обрачуна и исплате додатака на плату запослених у Дому здравља Владимирци и утврђене су неправилности приликом обрачуна и исплате додатка за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад) и код увођења дежурства и приправности. Такође, утврђено је да је Дом здравља Владимирци, приликом обрачуна додатака на плату код запослених чија је плата испод минималне зараде, користио основицу за обрачун

<sup>82</sup> Члан 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.



додатака која у себи није садржала износ допуне до минималне зараде. Утврђени ефекат није материјално значајан.

### ***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 58 Закона о здравственој заштити и члана 40 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописано је да здравствена установа може да уведе дежурство као прековремени рад, само ако организацијом рада у сменама из члана 56 овог закона и распоредом радног времена запослених није у могућности да обезбеди континуитет пружања здравствене заштите. Одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, као и по запосленом здравственом раднику, доноси директор здравствене установе.

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

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

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад у укупном износу од 32.827 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 9.480 хиљада динара,
- 2) у 2022. години у износу од 11.985 хиљада динара,
- 3) у 2023. години у износу од 11.362 хиљаде динара.

Влада РС донела је Закључак<sup>83</sup> којим је сагласна да се запосленима у здравственим установама са којима РФЗО има закључен уговор, а које су одређене као COVID болнице и COVID амбуланте од стране Министарства здравља, а који раде на пословима борбе против заразне болести COVID-19, изврши исплата разлике између ефективно остварених сати прековременог рада и исплаћених сати прековременог рада, у периоду од 19. марта 2020. године до 28. фебруара 2021. године, у висини у којој се врши обрачун зараде за прековремени рад у месецу у коме се стварно рад обављао, ако запослени нису остварили право на слободне сате, уместо права на додатак на плату, а по спецификацији коју ће РФЗО-у и Министарству здравља доставити свака здравствена установа.

<sup>83</sup> 05 Број: 401-1978/2021, од 4. марта 2021. године.



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

В. д. директора Дома здравља Владимирци је у марту 2021. године донео Одлуку<sup>84</sup> којом се уводи дежурство, као облик прековременог рада, ради обезбеђивања непрекидне здравствене заштите на нивоу Дома здравља Владимирци, у складу са захтевима и потребама пацијената за следеће организационе јединице: Служба за здравствену заштиту одраслих са ургентном медицином, кућним лечењем и негом и поливалентном патронажом. Дежурство се уводи ноћу и почиње завршетком рада друге смене у 23 часа, а завршава се почетком рада прве смене у 7 часова. Одлуком су утврђени здравствени радници који могу да имају дежурства. Обим дежурства ће се одређивати месечно на основу распореда рада службе. За време трајања дежурства здравствени радник мора бити присутан у здравственој установи.

Прегледом документације која се односи на увођење дежурства као вида прековременог рада у Дому здравља Владимирци, утврђено је да в. д. директора није доносио одлуке о увођењу дежурства по запосленом здравственом раднику.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, в. д. директора Дома здравља Владимирци није доносио одлуке о увођењу и обиму дежурства по запосленом здравственом раднику, јер није поштовао одредбе члана 58 став 5 Закона о здравственој заштити и члана 40 став 6 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

*Мере предузете у поступку ревизије: Одговорна лица Дома здравља Владимирци отпочела су вођење евиденције за сате дежурства у којој се наводе име и презиме лица које дежура, датум дежурства и број сати дежурства.. Такође, отпочела су доношење појединачних одлука о увођењу дежурства.*

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

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

С обзиром на то да је одредбама члана 53 Закона о раду прописано да прековремени рад не може да траје дуже од осам часова недељно, односно запослени не може да ради дуже од 12 часова дневно укључујући и прековремени рад, максималан

<sup>84</sup> Број: 85, од 1. марта 2021. године.



број сати који запослени може остварити у току једног месеца по основу прековременог рада је 32 часа.

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

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци обрачунавао је и исплаћивао додатак за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад на који запослени није имао право, јер није поштовао одредбе члана 53 Закона о раду којим је прописано да прековремени рад не може да траје дуже од осам часова недељно а у вези са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему. На овај начин Дом здравља Владимирци преузео је обавезе и више извршио расходе за додатак на плату у износу од најмање 49 хиљада динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.



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

### **Приправност**

Одредбама члана 58 ст. 8, 12 и 13 Закона о здравственој заштити и члана 41 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописано је да здравствена установа може увести рад по позиву, као прековремени рад и приправност, у складу са законом и овим уговором. За време приправности, здравствени радник није присутан у здравственој установи, али мора бити доступан ради пружања неодложне медицинске помоћи у здравственој установи и одазвати се на позив надлежног лица. Одлуком о увођењу и обиму рада по позиву и приправности, коју доноси директор здравствене установе, утврђује се време приправности и запослени који су приправни, имајући у виду ефикасност, економичност и рационалност организације рада, као и подједнаку оптерећеност запослених, у складу са законом.

Одредбама члана 44 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописано је да за времеведено у приправности, кад запослени здравствени радник не ради, има право на додатак на плату у складу са овим уговором. Приправност радним даном може трајати највише 16 сати, а суботом, недељом и празником 24 сата. Приправност по запосленом на месечном нивоу може трајати највише половину од слободних сати запосленог. Изузетно, запослени може да буде приправан и дуже уколико је то неопходно због организације рада, уз изричиту писмену сагласност запосленог. Сати дежурства, рада по позиву и приправности се међусобно искључују.

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

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за исплату додатка за приправност у укупном износу од 1.291 хиљаде динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 375 хиљада динара,
- 2) у 2022. години у износу од 447 хиљада динара,
- 3) у 2023. години у износу од 469 хиљада динара.

У поступку ревизије извршен је увид у документацију везану за увођење





приправности у Дому здравља Владимирци (распоред рада и приправности).

Приликом спровођења ревизије утврђено је да је Дом здравља Владимирци, у периоду 2021–2023. године, уводио приправност запосленима, а да в. д. директора није донео одлуку о увођењу и обиму рада по позиву и приправности, што није у складу са чланом 41 став 6 Посебног колективног уговора за здравствене установе и чланом 58 став 13 Закона о здравственој заштити.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци уводио је приправност за запослене здравствене раднике, а да није донета Одлука о увођењу и обиму рада по позиву и приправности, јер није поштовао одредбе члана 41 став 6 Посебног колективног уговора за здравствене установе и члана 58 став 13 Закона о здравственој заштити.



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

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

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

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

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за накнаду плате за годишњи одмор у укупном износу од 34.908 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 9.490 хиљада динара,
- 2) у 2022. години у износу од 12.303 хиљаде динара,
- 3) у 2023. години у износу од 13.115 хиљада динара.

Приликом спровођења ревизије извршени су увид у узорковану документацију – решења о годишњем одмору и исплатне листе запослених и провера обрачуна накнаде плате за годишњи одмор. Утврђено је да је Дом здравља Владимирци, приликом одређивања висине просечне зараде у претходних 12 месеци за годишњи одмор, у програму за обрачун плата узео у обзир износ ефекта пореског ослобођења. Наведена неправилност није значајно утицала на висину обрачунате накнаде плате за годишњи одмор. У поступку ревизије утврђено је да је износ ефекта пореског ослобођења узиман само у току 2021. године.

У писаном изјашњењу<sup>85</sup> Дома здравља Владимирци наведено је да у примања која се рачунају на основу просека у претходних 12 месеци спадају: годишњи одмор, државни и верски празник, плаћено одсуство, боловање и боловање 100%. Примања која програм за обрачун узима приликом рачунања просека у претходних 12 месецу јесу:

- 1) Рад по времену – сати и износ,
- 2) Дежурство – сати и износ,
- 3) Приправност – износ,

<sup>85</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 266/1, од 10. октобра 2024. године и e-mail од 17. октобра 2024. године.





- 4) Рад дужи од радног времена (прековремени рад) – сати и износ,
- 5) Ноћни рад – износ,
- 6) Рад на државни и верски празник – износ,
- 7) Рад недељом – износ,
- 8) Минули рад – износ,
- 9) На све ово се додаје ефекат капитације – износ.

Такође, наведено је да је приликом рачунања просека у претходних 12 месеци у обзир узет и износ ефекта пореског ослобођења.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У току 2021. године, Дом здравља Владимирци је, приликом одређивања висине просечне плате у претходних 12 месеци код утврђивања висине накнаде плате за годишњи одмор, у програму за обрачун плата узео у обзир износ ефекта пореског ослобођења и на тај начин је поступио супротно одредбама члана 114 Закона о раду. Износ ефекта пореског ослобођења је у 2021. години био подешен у програму за обрачун плата као износ који се урачунава приликом одређивања висине просечне плате у претходних 12 месеци. Наведена неправилност није значајно утицала на висину обрачунате накнаде плате за годишњи одмор.

*С обзиром да се у Дому здравља Владимирци обрачун плате, додатака и накнада запосленима од новембра 2023. године врши у јединственом информационом систему за централизован обрачун плата у јавном сектору – ИСКРА, изостаје препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.*

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

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

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

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

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

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



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

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

У посматраном периоду, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за плаћено одсуство запосленима у укупном износу од 974 хиљаде динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 162 хиљаде динара,
- 2) у 2022. години у износу од 551 хиљаде динара,
- 3) у 2023. години у износу од 261 хиљаде динара.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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

### **Увођење скраћеног радног времена**

Одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду<sup>86</sup> који је важио до 6. маја 2023. године, односно члана 16 Закона о безбедности и здрављу на раду<sup>87</sup> који је на снази од 7. маја 2023. године прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин, мере и рокове за отклањање или смањење ризика на најмању могућу меру. Акт о процени ризика заснива се на утврђивању опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини<sup>88</sup> који је важио до 20. септембра 2024. године.

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

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

<sup>86</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др. закон.

<sup>87</sup> „Службени гласник РС“, број 35/23.

<sup>88</sup> „Службени гласник РС“, бр. 72/06, 84/06 – испр., 30/10 и 102/15.



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

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

Чланом 38 ст. 1, 2 и 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе прописано је да се радно време запосленог скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и 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 Владимирци доставио је Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини из 2008. године.

Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини, који је важио до 20. септембра 2024. године, прописано је да се актом о процени ризика уређује начин и поступак процене ризика од настанка повреда на раду или 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 снимање организације рада, у складу са чланом 3 став 3 тачка 3) истог Правилника, а то подразумева увид у акт послодавца којим се уређује његово унутрашње уређење, односно организација и систематизација радних места за обављање послова из делатности послодавца и другу документацију послодавца која се односи на организацију рада, као и непосредну проверу прописане, односно утврђене организације рада и фактичког стања организације рада код послодавца, у складу са чланом 6 став 1 наведеног Правилника.

Увидом у Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини утврђено је да је извршена процена ризика за 32 радна места а да су следећа радна места утврђена као радна места са повећаним ризиком:

- 1) лабораторијски техничар,



- 2) радиолишки техничар,
- 3) зубни техничар,
- 4) акушерска сестра,
- 5) шеф Одсека за техничке послове,
- 6) возач моторног и санитетског возила.
- 7) чистачица.

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

Дом здравља Владимирци донео је Правилник о организацији и систематизацији 2018. године, као и три измене и допуне.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља Владимирци 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 Владимирци и његовим изменама и допунама.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци 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 Владимирци и његових измена 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 Владимирци 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.

У писаном изјашњењу<sup>89</sup> Дома здравља Владимирци наведено је да Дом здравља Владимирци нема запослених који раде скраћено радно време.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља Владимирци није уводио скраћено радно време запосленима на радним местима за која је, Актом о процени ризика на радном месту и у радној околини, утврђено да су са повећаним ризиком. Такође, утврђено је да ни за све остале запослене у Дому здравља Владимирци није уведено скраћено радно време.

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

Поред наведених одредби Посебног колективног уговора за здравствене установе, за уређивање радно-правног института скраћеног радног времена од важности су и одредбе члана 146. Наведеним одредбама уређено је да су учесници овог уговора

<sup>89</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 258, од 3. октобра 2024. године.



сагласни да се приступи утврђивању јединствене методологије за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама, као и да исту доноси здравствена установа која обавља делатност медицине рада (завод за медицину рада) уз сарадњу са потписницима овог уговора, у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог уговора.

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

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

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за исплату награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, по основу Закључака Владе РС<sup>90</sup>, у укупном износу од 21.513 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 10.832 хиљаде динара,
- 2) у 2022. години у износу од 9.422 хиљаде динара,
- 3) у 2023. години у износу од 1.259 хиљада динара.

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

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

Закључком Владе РС из јула 2022. године дата је сагласност да 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 току 2021. године, на основу Закључака Владе РС, дописа Министарства здравља, дописа РФЗО-а в. д. директора Дома здравља Владимирци донео је две Одлуке

<sup>90</sup> 05 Број: 53-9870/2020, од 3. децембра 2020. године; 05 Број: 401-1295/2022, од 10. фебруара 2022. године и 05 Број: 401-5770/2022, од 14. јула 2022. године.





о утврђивању критеријума за исплату новчане помоћи запосленима у Дому здравља Владимирци који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2<sup>91</sup> (у даљем тексту: одлуке).

Одлуком од 22. фебруара 2021. године утврђено је да:

1) са 20% се стимулише рад запослених радника Дома здравља Владимирци који су у непосредном контакту са пацијентима код којих постоји сумња на инфекцију изазвану вирусом SARS-CoV-2 – запослени који су радно ангажовани за рад у COVID амбуланти, лабораторији где се узимају узорци пацијентима код којих постоји сумња на инфекцију изазвану вирусом SARS-CoV-2, у служби педијатрије, који пацијенте суспектне на инфекцију изазвану вирусом SARS-CoV-2 прегледају у соби за изолацију, возачи хитне медицинске помоћи који учествују у превозу пацијената заражених вирусом SARS-CoV-2, запослени који обављају послове у вези организације рада установе у свим њеним деловима и координирају рад служби, обезбеђујући услове за функционалан рад установе,

2) са 10% се стимулише рад запослених радника Дома здравља Владимирци који нису у непосредном контакту са пацијентима код којих постоји сумња на инфекцију изазвану вирусом SARS-CoV-2, али учествују у збрињавању оболелих изазвану вирусом SARS-CoV-2, у време када COVID амбуланта није доступна и раде друге послове битне за организацију рада установе – запослени који нису обухваћени пословима из тачке 1), а обављају послове информатичко-техничке и логистичке подршке, обављају пратеће послове и све друге послове са радом на сузбијању инфекције изазване вирусом SARS-CoV-2,

као и да се стимулација одређује на месечном нивоу, нарочито ценећи фактички рад запослених, односно врсту и обим посла који запослени обављају, о чему се сачињава одлука која представља основ за исплату новчане помоћи (Одлука о исплати новчане помоћи запосленима у Дому здравља Владимирци који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2).

Одлуком од 1. септембра 2021. године утврђени су различити проценти за исплату новчане помоћи за различите категорије запослених, и то:

1) са 30% се стимулише рад запослених радника Дома здравља Владимирци који су у непосредном контакту са пацијентима код којих постоји сумња на инфекцију изазвану вирусом SARS-CoV-2 – запослени који су радно ангажовани за рад у COVID амбуланти, лабораторији где се узимају узорци пацијентима код којих постоји сумња на инфекцију изазвану вирусом SARS-CoV-2, у служби педијатрије, који пацијенте суспектне на инфекцију изазвану вирусом SARS-CoV-2 прегледају у соби за изолацију, возачи који учествују у превозу пацијената заражених вирусом SARS-CoV-2, запослени који обављају послове у вези организације рада установе у свим њеним деловима и координирају рад служби, обезбеђујући услове за функционалан рад установе,

2) са 20% се стимулише рад запослених радника Дома здравља Владимирци који нису у непосредном контакту са пацијентима код којих постоји сумња на инфекцију изазвану вирусом SARS-CoV-2, али учествују у збрињавању оболелих изазвану вирусом SARS-CoV-2, у време када COVID амбуланта није доступна и раде друге послове битне за организацију рада установе,

3) са 10% се стимулише рад запослених радника Дома здравља Владимирци који нису обухваћени пословима из тач. 1) и 2), а обављају послове техничке и логистичке подршке, обављају пратеће послове и све друге послове повезане са радом на сузбијању инфекције изазване вирусом SARS-CoV-2.

<sup>91</sup> Број: 55/2, од 22. фебруара 2021. године и број: 288, од 1. септембра 2022. године.





У поступку ревизије извршен је увид у документацију везану за обрачун и исплату COVID награда запосленима у Дому здравља Владимирци (Закључке Владе РС, одлуке в. д. директора о исплати COVID награда, рекапитулације обрачуна, спискове запослених за исплату COVID награда по месецима и осталу пратећу документацију).

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

У поступку ревизије утврђено је да је, у периоду 2021–2022. године, Дом здравља Владимирци обрачунавао и исплаћивао COVID награде административним радницима на основу непотпуне евиденције о извршеном раду. На тај начин Дом здравља Владимирци извршио је расходе за COVID награде запосленима у износу од 679 хиљада динара.

Чланом 58 став 1 Закона о буџетском систему прописано је да се расход и издатак из буџета заснива на рачуноводственој документацији.

Уредбом о буџетском рачуноводству уређено је да се књижења у пословним књигама врше на основу валидних рачуноводствених докумената о насталој пословној промени и другом догађају.<sup>92</sup>

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2022. године, Дом здравља Владимирци вршио је исплате награда за ангажовање на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 на основу непотпуне евиденције о извршеном раду. На тај начин Дом здравља Владимирци извршио је расходе за награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 у износу од 679 хиљада динара без валидне рачуноводствене документације, што није у складу са чланом 16 став 3 Уредбе о буџетском, а у вези са чланом 58 став 1 Закона о буџетском систему.

*У 2024. години, Дом здравља Владимирци није обрачунавао и исплаћивао награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, те ће изостати препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.*

У писаном изјашњењу<sup>93</sup> Дома здравља Владимирци наведено је да су у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од COVID-19 учествовали сви запослени Дома здравља, који су сразмерно учешћу у овом процесу добијали новчану помоћ. Административни радници су, у циљу рационалности рада и растерећења медицинског кадра током епидемије, распоређени на рад у COVID амбуланте, где су обављали пратеће логистичке послове. С обзиром на то да су административни радници најобученији за рад на рачунарима, они су уносили податке о тестирањима пацијентима на веб Сервис јавног здравља, достављали потребне податке Лабораторији Дома здравља, Заводу за јавно здравље Шабац и Полицијској управи у Шапцу и издавали потврде о тестирању пацијентима. У циљу достављања резултата тестирања пацијентима у најкраћем могућем року, рад је организован у две смене.

Такође, наведено је да су, са почетком вакцинације пацијената, административни радници распоређени на рад на вакциналним пунктовима. Они су уносили податке о вакцинисаним лицима у базу података Сервиса јавног здравља, штампали потврде о

<sup>92</sup> Члан 16 став 3 Уредбе о буџетском рачуноводству.

<sup>93</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, од 7. новембра 2024. године.



вакцинацији и на дневном нивоу обавештавали Завод за јавно здравље Шабац о броју вакцинисаних лица, утрошцима вакцина и потребама обезбеђивања нових вакцина.

Одлуке о исплати новчане помоћи доношене су у складу са стварним доприносом сваког запосленог за месец на који се односе. Посебно се ценила врста и обим посла коју је сваки запослени обављао. Процент новчане помоћи утврђивао се на основу броја дана које је запослени провео у црвеној зони – запослени који су ангажовани до 10 радних дана стимулирани су са 10% износа плате, запослени који су ангажовани од 10 до 20 радних дана стимулирани су са 20% износа плате, док су запослени који су ангажовани од 20 до 30 радних дана стимулирани са 30% износа плате.

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

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

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

Одредбама члана 8 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем<sup>94</sup> прописано је да класификација расхода и издатака према изворима финансирања исказује приходе и примања, расходе и издатке према основу остварења тих средстава. Одредбама члана 10 Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова<sup>95</sup> прописано је да, приликом попуњавања Извештаја о извршењу буџета, у колони 6 корисници средстава буџета Републике Србије, као и организације за обавезно социјално осигурање уносе износ укупно остварених прихода и примања, односно извршених расхода и издатака извора 01<sup>96</sup> и извора 02<sup>97</sup>, а корисници средстава буџета који не припадају буџету Републике Србије уносе износ укупно остварених прихода и примања, односно извршених расхода и издатака извора 07<sup>98</sup> за средства примљена из буџета Републике Србије, као и износ извршених расхода и издатака извора 17<sup>99</sup> која потичу из буџета Републике Србије.

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

1) више исказао трансфере између буџетских корисника на истом нивоу (конто 781100) остварене из буџета организација за обавезно социјално осигурање у износу од 1.450 хиљада динара и у истом износу мање исказао наведене приходе остварене из буџета Републике Србије, јер је средства пренета од РФЗО-а, која су обезбеђена из

<sup>94</sup> „Службени гласник РС“, бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 20/18, 36/18, 93/18, 104/18, 14/19, 33/19, 68/19, 84/19, 151/20, 19/21, 66/21, 130/21, 144/22, 26/23, 83/23 и 118/23.

<sup>95</sup> „Службени гласник РС“, бр. 18/15, 104/18, 151/20, 8/21, 41/21, 130/21 и 17/22.

<sup>96</sup> Општи приходи и примања из буџета.

<sup>97</sup> Трансфери између корисника на истом нивоу.

<sup>98</sup> Трансфери од других нивоа власти.

<sup>99</sup> Неутрошена средства трансфера од других нивоа власти.



буџета Републике Србије и намењена за исплату награда запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, исказао у колони 9 – Приходи и примања остварени из буџета ООСО уместо у колони 6 – Приходи и примања остварени из буџета Републике Извештаја о извршењу буџета – Образац 5,

2) више исказао расходе за плате, додатке и накнаде запослених (конто 411100) извршене на терет буџета организација за обавезно социјално осигурање у износу од 1.259 хиљада динара и у истом износу мање исказао наведене расходе извршене на терет буџета Републике Србије, јер је расходе извршене за исплату награда запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, који су финансирани из средстава обезбеђених у буџету Републике Србије, исказао у колони 9 – Расходи и издаци извршени на терет буџета ООСО уместо у колони 6 – Расходи и издаци извршени на терет буџета Републике Извештаја о извршењу буџета – Образац 5,

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

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

### ***Накнаде у натури***

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

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

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

Дом здравља Владимирци је доставио писано изјашњење<sup>100</sup> у којем је наведено да нема интерни акт којим се ближе уређује начин обрачуна и исплате трошкова превоза. Накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада обрачунава и исплаћује на основу обрасца „путна листа“, у којој запослени под кривичном и материјалном одговорношћу изјављују да су у одређеном месецу путовали на наведеној релацији наведен број дана. Приликом обрачуна коришћене су цене карата из важећих ценовника аутобуских

<sup>100</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 205/2, од 28. августа 2024. године.



превозника. Такође, наведено је да запослени документују трошкове превоза за сваки месец тако што достављају рачуне за утрошак горива или путне карте превозника.

Приликом обрачуна трошкова за долазак и одлазак са рада, Дом здравља Владимирци користио је пореско ослобођење, у складу са одредбом члана 18 став 1 тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана<sup>101</sup>.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у укупном износу од 21.812 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 7.474 хиљаде динара,
- 2) у 2022. години у износу од 6.765 хиљада динара,
- 3) у 2023. години у износу од 7.573 хиљаде динара,

У поступку ревизије, на одабраном узорку, извршено је тестирање накнаде за долазак и одлазак са рада прегледом документације која обухвата: радне листе за месец децембар (евиденције о радним данима и сатима), путне листе са бројем дана, изводе, ценовнике и потврде карата, налоге за плаћање и рекапитулације превоза.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Владимирци исплаћивао је 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 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 Владимирци извршио је расходе за отпремнине при одласку у пензију у укупном износу од 1.884 хиљаде динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 434 хиљаде динара за једног запосленог,
- 2) у 2022. години у износу од 704 хиљаде динара за два запослена,
- 3) у 2023. години у износу од 746 хиљада динара за два запослена.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узорковану документацију – решења о престанку радног односа, решења о исплати отпремнине, изводе из појединачне пореске пријаве за порез и доприносе по одбитку, изводе текућег рачуна и осталу пратећу документацију.

У поступку ревизије утврђено је да, у посматраном периоду, Дом здравља Владимирци, приликом утврђивања износа отпремнине при одласку у пензију, није узео

<sup>101</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/01, 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 – испр., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 – одлука УС, 7/12 – усклађени дин. изн., 93/12, 114/12 – одлука УС, 8/13 – усклађени дин. изн., 47/13, 48/13 – испр., 108/13, 6/14 – усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 – др. закон, 5/15 – усклађени дин. изн., 112/15, 5/016 – усклађени дин. изн., 7/17 – усклађени дин. изн., 113/17, 7/18 – усклађени дин. изн., 95/18, 4/19 – усклађени дин. изн., 86/19, 5/20 – усклађени дин. изн., 153/20, 156/20 – усклађени дин. изн., 6/21 – усклађени дин. изн., 44/21, 118/21, 132/21 – усклађени дин. изн., 10/22 – усклађени дин. изн., 138/22, 144/22 – усклађени дин. изн., 6/23 – усклађени дин. изн., 92/23 и 116/23 – усклађени дин. изн.



у обзир сва три просека<sup>102</sup>, односно није утврдио износ отпремнине који је за запосленог најповољнији, што није у складу са чланом 105 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци није успоставио контролне поступке који би обезбедили да је обрачуната и исплаћена отпремнина при одласку у пензију најповољнија за запосленог, односно да су узета у обзир сва три просека, како је прописано одредбом члана 105 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да успоставе контролне поступке који ће обезбедити да обрачуната и исплаћена отпремнина при одласку у пензију буде најповољнија за запосленог.

У писаном изјашњењу<sup>103</sup> Дома здравља Владимирци наведено је да су, приликом обрачуна и исплате отпремнина при одласку у пензију за запослене у Дому здравља Владимирци, узета у обзир сва три просека прописана законом, као и да су обрачунати и исплаћени најповољнији износи за запослене. Међутим, Дом здравља Владимирци није документовао утврђивање најповољнијег износа отпремнине за запосленог.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узоркована решења о исплати отпремнине. У образложењу наведених решења наведено је да је ставом 4 Решења о раскиду уговора о раду предвиђено да се запосленом исплати отпремнина за одлазак 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 од три просечне зараде исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља Владимирци, у периоду 2022–2023. године, за запослене који су у последњих 12 месеци били привремено спречени за рад, као најповољнији износ отпремнине при одласку у пензију користио три просечне зараде исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике.

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

Приликом спровођења ревизије утврђено је да Дом здравља Владимирци, у току 2022. године, приликом утврђивања најповољнијег износа отпремнине за једног запосленог, у обрачун просечне плате запосленог није обухватио период од последњих 12 месеци. Утврђени ефекат није материјално значајан.

<sup>102</sup> Три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци, три просечне плате код послодавца у последњих 12 месеци и три просечне зараде исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике.

<sup>103</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 266/2, од 10. октобра 2024. године.



*Накнада трошкова погребних услуга у случају смрти запосленог или члана уже породице запосленог*

Одредбом члана 105 став 1 тачка 2) Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да је послодавац дужан да запосленом исплати накнаду трошкова погребних услуга у случају смрти члана уже породице, а члановима уже породице у случају смрти запосленог, у висини трошкова погребних услуга, до висине неопорезивог износа, који признаје Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање. Члановима уже породице сматрају се брачни друг, ванбрачни партнер запосленог и деца запосленог.<sup>104</sup>

У периоду 2021–2022. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за накнаде трошкова погребних услуга у случају смрти запосленог или члана уже породице запосленог у укупном износу од 137 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 44 хиљаде динара за једног запосленог,
- 2) у 2022. години у износу од 93 хиљаде динара за два запослена.

Увидом у узорковану документацију (решење о утврђивању права, извод из матичне књиге умрлих, извод текућег рачуна, налог за књижење и осталу пратећу документацију) утврђено је да је, у посматраном периоду, Дом здравља Владимирци извршио расходе по основу исплате накнаде трошкова погребних услуга у случају смрти запосленог или члана уже породице запосленог у складу са чланом 105 став 1 тачка 2) Посебног колективног уговора за здравствене установе.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2022. године, Дом здравља Владимирци обрачунао је и исплатио накнаде трошкова погребних услуга у случају смрти запосленог или члана уже породице запосленог у складу са прописима.

*Солидарна помоћ у случају рођења детета запосленог*

Одредбом члана 107 став 4 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да запослени има право на солидарну помоћ у случају рођења детета запосленог – у висини просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за помоћ у случају рођења детета запосленог у укупном износу од 318 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 66 хиљада динара за једног запосленог,
- 2) у 2023. години у износу од 252 хиљаде динара за три запослена.

Увидом у узорковану документацију (захтев за исплату солидарне помоћи, решења о утврђивању права, изводе из матичне књиге рођених, изводе текућег рачуна, налоге за књижење и осталу пратећу документацију) утврђено је да је, у посматраном периоду, Дом здравља Владимирци извршио расходе по основу исплате солидарне помоћи у случају рођења детета запосленог у складу са чланом 107 став 4 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У 2023. години, Дом здравља Владимирци обрачунао је и исплатио солидарну помоћ у случају рођења детета запосленог у складу са прописима.

<sup>104</sup> Члан 105 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе.





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

Одредбом члана 107 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да запослени има право на солидарну помоћ у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице. Висина помоћи у току године признаје се на основу уредне документације до висине два неопорезована износа предвиђена Законом о порезу на доходак грађана.<sup>105</sup>

Чланом 2 став 1 Закона о порезу на доходак грађана прописано је да се порез на доходак грађана плаћа на приходе из свих извора, осим оних који су посебно изузети овим законом.

У складу са чланом 3 став 1 тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана, порезу на доходак грађана подлежу зараде. Под зарадом у смислу овог закона, сматра се зарада која се остварује по основу радног односа, дефинисана законом којим се уређују радни односи и друга примања запосленог.<sup>106</sup>

Одредбом члана 18 став 1 тачка 7) Закона о порезу на доходак грађана уређено је да се не плаћа порез на зараде на примања запосленог од послодавца по основу солидарне помоћи за случај болести, здравствене рехабилитације или инвалидности запосленог или члана његове породице – до усклађеног динарског неопорезивог износа по Закону о порезу на доходак грађана.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за помоћ у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице у укупном износу од 301 хиљаде динара, и то у 2023. години за три запослена.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узорковану документацију – захтеве за исплату солидарне помоћи, решења о утврђивању права, изводе текућег рачуна, налоге за књижење и осталу пратећу документацију.

У поступку ревизије утврђено је да је, у 2023. години, Дом здравља Владимирци исплатио солидарне помоћи у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице за три запослена. Сваком запосленом исплаћен је највиши износ солидарне помоћи – два неопорезована износа предвиђена Законом о порезу на доходак грађана (100.346 динара). За период од 1. фебруара 2023. године до 31. јануара 2024. године усклађени динарски неопорезиви износ према Закону о порезу на доходак грађана за солидарну помоћ за случај болести, здравствене рехабилитације или инвалидности запосленог или члана његове породице је 50.173 динара.

Дом здравља Владимирци, у 2023. години, није обрачунао и платио порез на разлику између исплаћене солидарне помоћи и неопорезованог износа предвиђеног Законом о порезу на доходак грађана, у случају сва три запослена. Укупан износ неплаћеног пореза је 17 хиљада динара.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У 2023. години, Дом здравља Владимирци исплатио је солидарне помоћи у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице, а да није обрачунао и платио порез на исплаћене износе ове врсте солидарне помоћи, у укупном износу од 17 хиљада динара, што није у складу са одредбама чл. 2, 3, 13 и 18 Закона о порезу на доходак грађана.

<sup>105</sup> Члан 107 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

<sup>106</sup> Члан 13 став 1 Закона о порезу на доходак грађана.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да, приликом исплате солидарне помоћи у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице, обрачунавају и плаћају порез, како је прописано Законом о порезу на доходак грађана.

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

У току 2021. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе у износу од 121 хиљаде динара за исплату солидарне помоћи запосленима по основу Закључка Владе РС<sup>107</sup>.

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

Увидом у узорковану документацију (списак лица којима је исплаћена солидарна помоћ у случају привремене спречености за рад услед болести COVID-19, рекапитулацију обрачуна, извештаје о привременој спречености за рад – Обрасци ОЗ-6, потврде о резултату тестирања на вирус SARS-CoV-2, извод текућег рачуна, налог за књижење) утврђено је да је, у 2021. години, Дом здравља Владимирци извршио расходе по основу исплате солидарне помоћи у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, а која је наступила као последица непосредног излагања ризику по основу обављања послова и радних задатака – у висини 10% од основне плате за месец у коме је наступила привремена спреченост за рад, у складу са Закључком Владе РС 05 Број: 401-11187/2020 од 29. децембра 2020. године.

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

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

Чланом 58 став 1 Закона о буџетском систему прописано је да се расход и издатак из буџета заснива на рачуноводственој документацији.

Уредбом о буџетском рачуноводству уређено је да се књижења у пословним књигама врше на основу валидних рачуноводствених докумената о насталој пословној промени и другом догађају.<sup>108</sup>

Одредбама чл. 138 и 139 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да о правима, обавезама и одговорностима запослених одлучује директор здравствене установе или лице које он овласти у писаној форми, као и да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку.

<sup>107</sup> 05 Број: 401-11187/2020, од 29. децембра 2020. године.

<sup>108</sup> Члан 16 став 3 Уредбе о буџетском рачуноводству.



У поступку ревизије утврђено је да је, у 2021. години, Дом здравља Владимирци извршио расходе за солидарне помоћи запосленима у случају привремене спречености за рад услед потврђене болести COVID-19 – у висини 10% од основне плате за месец у коме је наступила спреченост у износу од 121 хиљаде динара без донетих решења о остваривању права на наведену врсту солидарне помоћи, односно без валидне рачуноводствене документације.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У 2021. години, Дом здравља Владимирци није доносио решења о остваривању права на помоћ запосленима у случају привремене спречености за рад услед потврђене болести COVID-19, како је прописано одредбама члана 58 став 1 Закона о буџетском систему и чл. 138 и 139 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе. На овај начин Дом здравља Владимирци извршио је расходе за солидарне помоћи запосленима у случају привремене спречености за рад услед потврђене болести COVID-19 – у висини 10% од основне плате за месец у коме је наступила спреченост у износу од 121 хиљаде динара без валидне рачуноводствене документације, што није у складу са чланом 16 став 3 Уредбе о буџетском рачуноводству.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да расходе за помоћ запосленима извршавају на основу решења о остваривању права, односно на основу валидне рачуноводствене документације, како је прописано одредбама Закона о буџетском систему и Посебног колективног уговора за здравствене установе.

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

У току 2022. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе у износу од 1.036 хиљада динара за исплату једнократне новчане помоћи у висини од 10 хиљада динара по запосленом по основу Закључка Владе РС<sup>109</sup>.

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

Увидом у узорковану документацију (спискове запослених којима се исплаћује једнократна новчана помоћ, рекапитулације обрачуна, изводе из електронске базе података Пореске управе Републике Србије, извод текућег рачуна, налоге за књижење) утврђено је да је, у 2022. години, Дом здравља Владимирци извршио расходе по основу исплате једнократне новчане помоћи у висини од 10 хиљада динара нето са припадајућим порезом у складу са Закључком Владе РС 05 Број: 401-182/2022 од 13. јануара 2022. године.

Чланом 58 став 1 Закона о буџетском систему прописано је да се расход и издатак из буџета заснива на рачуноводственој документацији.

Уредбом о буџетском рачуноводству уређено је да се књижења у пословним књигама врше на основу валидних рачуноводствених докумената о насталој пословној промени и другом догађају.<sup>110</sup>

Одредбама чл. 138 и 139 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе уређено је да о правима, обавезама и одговорностима запослених одлучује директор здравствене установе или лице које он овласти у писаној форми, као и да се

<sup>109</sup> 05 Број: 401-182/2022, од 13. јануара 2022. године.

<sup>110</sup> Члан 16 став 3 Уредбе о буџетском рачуноводству.



запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку.

У поступку ревизије утврђено је да је, у 2022. години, Дом здравља Владимирци извршио расходе за једнократну новчану помоћ запосленима у износу од 1.036 хиљада динара без донетих решења о остваривању права на наведену врсту новчане помоћи, односно без валидне рачуноводствене документације.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У 2022. години, Дом здравља Владимирци није доносио решења о остваривању права на једнократну новчану помоћ, како је прописано одредбама члана 58 став 1 Закона о буџетском систему и чл. 138 и 139 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе. На овај начин Дом здравља Владимирци извршио је расходе за једнократну новчану помоћ запосленима у износу од 1.036 хиљада динара без валидне рачуноводствене документације, што није у складу са чланом 16 став 3 Уредбе о буџетском рачуноводству.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да расходе за помоћ запосленима извршавају на основу решења о остваривању права, односно на основу валидне рачуноводствене документације, како је прописано одредбама Закона о буџетском систему и Посебног колективног уговора за здравствене установе.

### **Награде запосленима**

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

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

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

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за јубиларне награде запосленима у укупном износу од 4.807 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 1.046 хиљада динара за шест запослених,
- 2) у 2022. години у износу од 672 хиљаде динара за четири запослена,
- 3) у 2023. години у износу од 3.089 хиљада динара за 15 запослених.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узорковану документацију, и то: захтеве за исплату јубиларне награде, решења о исплати, спецификације исплата, налоге за књижење, аналитичке картице, изводе, радне књижице. Утврђено је да је Дом здравља Владимирци, 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.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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

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



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

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

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

На овај начин Дом здравља Владимирци преузео је обавезе и извршио расходе за увећања плате у износу од 1.627 хиљада динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

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

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

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

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





основу и да о томе обавести репрезентативни синдикат. Елементи за обрачун и исплату плата у складу са ставом 1 овог члана утврђују се општим актом послодавца.<sup>111</sup>

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за исплату увећања плате у укупном износу од 1.627 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 303 хиљаде динара,
- 2) у 2022. години у износу од 408 хиљада динара,
- 3) у 2023. години у износу од 916 хиљада динара.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци је из сопствених средстава исплаћивао увећања плате в. д. директора на основу одлука Управног одбора Дома здравља, а одређеним запосленима на основу одлука в. д. директора.

Управни одбор Дома здравља Владимирци је марта 2021. године донео Одлуку<sup>112</sup> да се рад в. д. директора Дома здравља Владимирци стимулише са 20% увећања зараде, на месечном нивоу. Јануара 2023. године Управни одбор Дома здравља донео је Одлуку<sup>113</sup> да се рад в. д. директора Дома здравља стимулише са 30%, а рад главне сестре Дома здравља стимулише са 20%.

В. д. директора је давао месечне сагласности за исплату увећања плате на основу предлога за увећање плате по основу стимулације који је обухватао име и презиме запосленог, организациону јединицу и проценат увећања плате. Процент увећања плате кретао се од 10% до 20%.

Дом здравља Владимирци је, у периоду 2021–2023. године, обрачунавао увећања плате на основицу коју чине основна плата (без радног учинка), додатак за рад дужи од пуног радног времена – прековремени рад и додатак за приправност.

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

У писаном изјашњењу<sup>114</sup> Дома здравља Владимирци наведено је да у Дому здравља Владимирци не постоји акт којим је уређено стицање сопствених прихода.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци није општим актом утврдио елементе за обрачун и исплату увећања плате из оствареног сопственог прихода, јер није поштовао одредбу члана 12 став 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама, којом је прописано да се елементи за обрачун и исплату овако увећане плате утврђују општим актом послодавца.



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

У поступку ревизије Дом здравља Владимирци није пружио писане доказе да је у периоду 2021–2023. године на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе ради

<sup>111</sup> Члан 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

<sup>112</sup> Број: 76/3, од 15. марта 2021. године.

<sup>113</sup> Број: 8, од 6. јануара 2023. године.

<sup>114</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 270/4, од 15. октобра 2024. године.





обрачуна и исплате увећања плате, сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, као и да је о томе обавештавао репрезентативни синдикат. На тај начин Дом здравља Владимирци није обезбедио услове за праћење трошкова који настају приликом остваривања прихода на тржишту и утврђивање висине прихода који се могу издвојити за увећање плата запослених, па тако ни услове за примену члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе.

У писаном изјашњењу<sup>115</sup> Дома здравља Владимирци наведено је да у Дому здравља Владимирци нису општим актом утврђени елементи за обрачун и исплату увећања плате из остварених сопствених прихода. Није утврђено сразмерно учешће трошкова рада у оствареним приходима. На месечном нивоу нису утврђивани приходи и расходи ради обрачуна и исплате увећања плате. Репрезентативни синдикати нису обавештавани о оствареним приходима и извршеним расходима за исплату увећања плате.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци није утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, јер није поштовао одредбе члана 12 став 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе, којима је прописано да се плате могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу до висине оствареног прихода. На овај начин Дом здравља Владимирци преузео је обавезе и извршио расходе за увећања плате у износу од 1.627 хиљада динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.



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

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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



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

Законом о платама у државним органима и јавним службама није прецизно уређено шта чини основицу за увећање плате. Наиме, у члану 12 овог закона употребљен

<sup>115</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 270/4, од 15. октобра 2024. године.



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

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

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

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



## **ЗАКЉУЧАК 2: Ангажовање лица ван радног односа није било у складу са прописима и природом ове врсте уговора и повећало је 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 лица ван радног односа; евиденције и обрачун накнаде; праћење реализације; утицај на циљеве пословања.

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

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

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

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

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



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

Одредбом члана 27к став 4 Закона о буџетском систему прописано је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев у својству приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код

корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност тела Владе РС, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Ставом 5 истог члана наведено је да се у ограничење не убрајају лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, лица радно ангажована посредством Националне службе за запошљавање у циљу спровођења мера активне политике запошљавања у складу са прописима који уређују област запошљавања (јавни радови и додатно образовање и обуке), лица ангажована ради реализације пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација, уколико се накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима, финансирају из ових извора, као и лица ангажована од стране корисника програма обуке, акредитованих реализатора обуке који су уписани у Сталну листу предавача и других реализатора обука коју води Национална академија за јавну управу.

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

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у кадровске планове Дома здравља Владимирци, 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 Владимирци 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 броја лица – 10% укупног броја запослених на неодређено време.

Табела број 15. Преглед запослених на одређено време и лица ангажованих ван радног односа

Година	Број запослених у ДЗ на неодређено време на дан 31.12.	10% укупног броја запослених на неодређено време	Запослени на одређено време на дан 31.12.	Запослени по уговору о ППП на дан 31.12.	Запослени по уговору о допунском раду на дан 31.12.	Укупан број запослених	Разлика (преко 10% без сагласности)
1	2	3	4	5	6	7 (4+5+6)	8 (3-7)
2021.	77	8	10	2	3	15	(7)
2022.	77	8	12	2	4	18	(10)
2023.	90	9	2	-	5	7	2

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља Владимирци имао:

1) два запослена на одређено време и пет лица ангажованих по уговорима о привременим и повременим пословима / уговора о допунском раду на дан 31.12.2021. године,

2) четири запослена на одређено време и шест лица ангажованих по уговорима о привременим и повременим пословима / уговора о допунском раду на дан 31.12.2022. године,

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



На основу извршених анализа утврђено је следеће:

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци имао је шест запослених на одређено време и 11 лица ангажованих по уговорима о привременим и повременим пословима / уговора о допунском раду 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 Владимирци 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 Владимирци да ангажовање лица ван радног односа врше у складу одредбама Закона о буџетском систему.

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



Одредбама Закона о раду уређен је рад ван радног односа.

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

- 1) пет 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) 16 уговора о обављању привремених и повремених послова који су садржали опис посла (домар) који је предвиђен Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци.

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

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

Међутим, у одређеним случајевима доводи се у питање оправданост ангажовања лица ван радног односа јер Дом здравља Владимирци:

- 1) није расписивао јавни оглас за радно место доктор специјалиста (доктор медицине специјалиста изабрани лекар за жене – гинеколог), иако је добио сагласност Министарства здравља за запошљавање доктора медицине или специјалисте одређених грана медицине;
- 2) ангажовао је лице ван радног односа за обављање послова информатичке подршке, иако је имао запослене за обављање истих послова, у периоду фебруар 2022. – новембар 2023. године;
- 3) ангажовао је лица ван радног односа за обављање послова домара, иако је имао запослене за обављање истих послова, у периоду 2021–2023. године.

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у све уговоре о обављању привремених и повремених послова и уговоре о допунском раду који су били на снази у



периоду 2021–2023. године. У посматраном периоду, Дом здравља Владимирци закључио је:

- 1) са девет лица 23 уговора о обављању привремених и повремених послова,
- 2) са пет лица 27 уговора о допунском раду.

Као разлоге ангажовања лица ван радног односа, Дом здравља Владимирци је у изјашњењу<sup>116</sup> навео да је примарни разлог ангажовања лица ван радног односа боља доступност здравствених услуга и виши ниво услуга здравствене заштите за пацијенте, као и следеће:

1) Интерниста је ангажован јер у току епидемије изазване вирусом SARS-CoV-2 није било могуће обезбедити становницима Општине Владимирци преглед интернисте у месно надлежној болници Шабац. Велики број интернистичких пацијената и данас оправдава потребу ангажовања интернисте.

*У вези са наведеним изјашњењем, у поступку ревизије, утврђено је да радно место интернисте није систематизовано Правилником о организацији и систематизацији послова, те је ангажовање лица ван радног односа било оправдано.*

2) Радиолог је ангажован јер је у време епидемије изазване вирусом SARS-CoV-2 од стране Министарства здравља наложено да сваки заражени вирусом SARS-CoV-2 мора да уради лабораторијске анализе и РТГ снимак плућа, ради даље дијагностике. Било је неопходно ангажовати радиолога и због читања радиолошких снимака и ради обављања ултразвучних прегледа. Још један разлог ангажовања радиолога јесте тај што Дом здравља Владимирци има дозволу да у радном односу има радиолога, а запослена на том радном месту је на специјализацији радиологије и до њеног повратка потребно је обезбедити континуитет у раду.

*У вези са наведеним изјашњењем, у поступку ревизије, утврђено је да су плановима рада за период 2021–2023. године планиране услуге „рендген графија органа“ као и да је извршење у 2021. и 2023. години било изнад планираног, док је извршење у 2022. години било 97% планираног. Правилником о организацији и систематизацији послова систематизована су два извршиоца за радно место виши радиолошки техничар и оба су попуњена. Радно место радиолога није систематизовано наведеним Правилником, те је ангажовање лица ван радног односа било оправдано.*

3) Гинеколог је ангажован јер су лекари који су радили на том радном месту напустили Дом здравља. Због великог броја пацијената којима су потребне услуге гинеколога неопходно је било ангажовати гинеколога по уговору о допунском раду. Још један од разлога јесте и немогућност Дома здравља Шабац да прими пацијенте са територије Општине Владимирци. Дом здравља Владимирци има запослено лице које је на специјализацији у области гинекологије.

*У вези са наведеним изјашњењем, у поступку ревизије, утврђено је да је Правилником о организацији и систематизацији послова систематизован један извршилац на радном месту доктор медицине специјалиста изабрани лекар за жене – гинеколог, као и да радно место није попуњено. У току 2021. и 2022. године Дом здравља Владимирци добио је сагласност Министарства здравља за запошљавање доктора медицине или специјалисте одређених грана медицине сходно приоритетним потребама здравствене установе. Дом здравља Владимирци није у наведеним годинама расписао јавни конкурс за доктора медицине специјалиста изабрани лекар за жене – гинеколог, те се доводи у питање оправданост ангажовања лица ван радног односа.*

<sup>116</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 274, од 17. октобра 2024. године.



4) Информатичар је ангажован јер Дом здравља Владимирци у радном односу није имао запосленог на том радном месту, а постојала је потреба. Учешће у ДИЈИС пројекту, дигитализација здравства, апликација софтвера за рачуноводство и за медицински део, рад на ВЕБ сервисима и сл. указали су на потребу за запосленим који би радио пуно радно време посао информатичара. То је и препознато од стране Министарства здравља, те је Кадровским планом за 2021. годину дозвољено да се у радни однос прими лице за рад на пословима информатичара. Сав каснији ангажман био је усмерен на обуку новог запосленог за рад у здравству у актуелним програмима. Запослени који је у 2021. години примљен на ово радно место напустио је посао у 2022. години, када је ангажован нов запослени. Обука новог запосленог организована је два пута. Тек са преласком на програм Хелиант, крајем 2023. године, престала је потреба за ангажовањем лица у допунском раду.

*У вези са наведеним изјашњењем, у поступку ревизије, утврђено је да је Дом здравља Владимирци јануара 2022. године примио у радни однос на одређено лице на радном месту администратор базе података, које је након истека пробног рада, засновало радни однос на неодређено време. У 2023. години запослени на радном месту администратор базе података поднео је захтев за раскид радног односа, а на његово место Дом здравља Владимирци је засновао радни однос. У периоду фебруар 2022. – новембар 2023. године ангажовано је лице ван радног односа за обављање послова информатичке подршке. С обзиром на наведено, доводи се у питање оправданост ангажовања лица ван радног односа.*

5) Домар је ангажован зато што је са једним запосленим практично немогуће организовати рад установе. У Дому здравља је потребно обезбедити грејање 24 часа, а котларница се због опасности које носи са собом не може оставити без надзора. Поред седишта Дома здравља, рад је организован у још седам издвојених објеката, од којих су три у систему централног грејања. Посао домара обухвата и послове одржавања. Кадровским планом за 2022. годину Министарство здравља дозволило је да се у грејној сезони додатно ангажују два лица за рад на пословима домара, управо из разлога који су наведени.

*У вези са наведеним изјашњењем, у поступку ревизије, утврђено је да је Правилником о организацији и систематизацији послова систематизован један извршилац на радном месту домар/мајстор одржавања. У периоду 2021–2023. године Дом здравља Владимирци имао је четири лица са којима је засновао радни однос на неодређено / одређено време. Такође, утврђено је да је у наведеном периоду ангажовао шест лица по уговорима о привременим и повременим пословима за обављање истих послова. С обзиром на наведено, доводи се у питање оправданост ангажовања лица ван радног односа.*

6) Лица за обављање послова пружања логистичке подршке током епидемије изазване вирусом SARS-CoV-2 била су ангажована у оквиру јавних радова Националне службе за запошљавање. Основни разлог јесте пружање помоћи запосленима који су радили послове техничко-логистичке природе, у смислу дезинфекције просторија и рада на административним пословима.

*У вези са наведеним изјашњењем, у поступку ревизије, утврђено је да је у току 2021. године Дом здравља Владимирци закључио седам уговора о привременим и повременим пословима за обављање послова „Логистичка подршка сузбијању епидемије изазване вирусом SARS CoV 2“. Средства за накнаду овим лицима обезбеђена су на основу Одлуке о одобравању средстава за спровођење јавног рада по јавном конкурс у Националне службе за запошљавање, те је ангажовање лица ван радног односа било оправдано.*



Приликом анализе закључених уговора о привременим и повременим пословима, у поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља Владимирци, у периоду 2021–2023. године, закључио укупно пет уговора о обављању привремених и повремених послова са два лица који су у току исте календарске године трајали дуже од 120 радних дана у тој години, што није у складу са чланом 197 Закона о раду.

Такође, извршена је анализа закључених уговора о привременим и повременим пословима у погледу тога да ли је Дом здравља Владимирци закључивао уговоре за послове који су већ систематизовани актом о систематизацији. Утврђено је да је са шест лица Дом здравља закључио 16 уговора који су садржали опис посла (домар) који је предвиђен Правилником о организацији и систематизацији послова. С обзиром да је посао домара систематизован и да су у периоду 2021–2023. године закључивани уговори о привременим и повременим пословима за опис послова који одговара опису посла домара, може се закључити да ти послови нису привременог и повремениг карактера.

У Мишљењу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања<sup>117</sup> се, између осталог, наводи да када послодавац има потребу да у одређеном ограниченом временском периоду ангажује лица ради обављања послова који су систематизовани, ради се о основама за закључење уговора на одређено време. Уколико се јави потреба за обављањем послова који нису систематизовани, тада се може применити и институт уговора на одређено време и уговора о привременим и повременим пословима, у зависности од конкретног случаја. Уговор о привременим и повременим пословима може да се закључи за обављање послова из делатности послодавца.

У прилог наведеном Мишљењу говори и докторска дисертација у којој се, између осталог, наводи да „Послови на којима се данас лица ангажују по уговорима ван радног односа далеко превазилазе сврху због којих су ови уговори нашли своје место у правном систему. Готово по правилу је у питању обављање послова из основне делатности послодавца, као и послова који нису привременог (или повремениг) 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<sup>118</sup> је на становишту да се на привременим и повременим пословима не могу ангажовати лица за обављање послова који су систематизовани Правилником о организацији и систематизацији послова.“<sup>119</sup>

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У посматраном периоду, Дом здравља Владимирци закључио је:

- 1) пет 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) 16 уговора о обављању привремених и повремених послова који су садржали опис посла (домар) који је предвиђен Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци.

<sup>117</sup> Сектор за рад, број: 011-00947/2015-02, од 8. октобра 2015. године.

<sup>118</sup> У Пресуди Апелационог суда број: Гж1. 1111/18 од 22. маја 2019. године заузет је став да уговор о раду ван радног односа послодавац може да закључи са одређеним лицем само ради обављања послова који актом о систематизацији послодавца нису систематизовани, јер су ти послови по својој природи краткотрајни, трају најдуже 120 радних дана у календарској години, и повремениг су или привременог карактера, зависно од тога да ли трају континуирано у једном временском периоду или с времена на време.

<sup>119</sup> Докторска дисертација на тему „Алтернативно радно законодавство“, Марио Рељановић, 2019. година.



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



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да предузму мере и активности да закључују уговоре о обављању привремених и повремених послова у складу са прописима који уређују ову област.

**Налаз 2.3. Дом здравља Владимирци није планирао број лица, врсту ангажовања лица ван радног односа и није прописао критеријуме на основу којих ће се одредити висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа.**



Планирање броја лица, врсте ангажовања и износа средстава која су неопходна за ангажовање лица ван радног односа нису уређени позитивним законодавством.

Дом здравља Владимирци је, у периоду 2021–2023. године, планирао износ средстава у финансијским плановима, али није уредио начин планирања броја лица која ће се ангажовати по уговорима ван радног односа и врсту ангажовања тих лица и није прописао критеријуме на основу којих ће се одредити висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа.

Узроци оваквог поступања Дома здравља Владимирци су:

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

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

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци закључивао је уговоре о обављању привремених и повремених послова (23 уговора са девет лица) и уговоре о допунском раду (27 уговора са пет лица).

У наредној табели дат је преглед броја уговора о допунском раду и броја уговора о привременим и повременим пословима, за период 2021–2023. године.

*Табела број 16. Преглед броја уговора о допунском раду и броја уговора о привременим и повременим пословима*

Година	Радно место	Број уговора о допунском раду	Број уговора о привременим и повременим пословима
1	2	3	4
2021.	Интерниста	1	
	Гинеколог	4	
	Радиолог	2	
	Информатичар	1	
	Логистичка помоћ САРС		



Година	Радно место	Број уговора о допунском раду	Број уговора о привременим и повременим пословима
1	2	3	4
2021.	Домар/помоћни радник		12
	<i>Укупно:</i>	8	19
	Интерниста	1	-
	Гинеколог	3	-
	Радиолог	1	-
	Информатичар	2	-
2022.	Домар/помоћни радник	-	2
	<i>Укупно:</i>	7	2
	Гинеколог	1	-
	Радиолог	4	-
	Информатичар	7	-
	Домар/помоћни радник	-	2
2023.	<i>Укупно:</i>	12	2
	Свега:	27	23

У поступку ревизије, на основу извршених интервјуа и увида у достављену документацију, утврђено је да Дом здравља Владимирци није вршио анализе које би указале на потребан број лица ангажованих ван радног односа, као ни која врста ангажовања је најефикаснија.

Уговорима закљученим са Општином Владимирци обезбеђена су финансијска средства за услуге по уговору, и то:

- 1) за 2021. годину у износу од 2.100 хиљада динара,
- 2) за 2022. годину у износу од 1.832 хиљаде динара,
- 3) за 2023. годину у износу од 1.700 хиљада динара.

Укупни расходи за накнаде лицима која су ангажована по уговорима ван радног односа у Дому здравља Владимирци за период 2021–2023. године износе 9.325 хиљада динара. Средства за наведене накнаде Дом здравља Владимирци је обезбедио на основу Уговора о мерама за обезбеђивање, спровођење и финансирање здравствене заштите на територији Општине Владимирци закључених са Општином Владимирци.

У наредној табели дат је преглед извршених расхода за лица ангажована ван радног односа, за период 2021–2023. године.

Табела број 17. Преглед извршених расхода за лица ангажована ван радног односа (у хиљадама динара)

Година	Врста ангажовања	Укупан износ извршених расхода за накнаде
1	2	3
2021.	Уговори о допунском раду	2.135
	Уговори о привременим и повременим пословима	1.869
	<i>Укупно:</i>	4.004
2022.	Уговори о допунском раду	2.156
	Уговори о привременим и повременим пословима	151
	<i>Укупно:</i>	2.307
2023.	Уговори о допунском раду	2.727
	Уговори о привременим и повременим пословима	287
	<i>Укупно:</i>	3.014
Свега:		9.325

Дом здравља Владимирци није ближе уредио критеријуме за одређивање висине накнаде лицима ангажованим ван радног односа. Најчешће је висину накнаде одређивао у зависности од одобрених средстава Општине Владимирци.

У поступку ревизије извршено је упоређивање висине накнаде лицима која су ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима у 2021. години





на радном месту домара и утврђено је да лица која су ангажована на истим пословима нису имала исту висину накнаде у току 2021. године.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци није пратио реализацију уговора о ангажовању лица ван радног односа нити је уговорима предвидео обавезу достављања извештаја о обављеном послу од стране ангажованих лица.

Дом здравља Владимирци је у поступку ревизије доставио преглед који, између осталог, садржи број пружених услуга и број излазака од стране лица ангажованих ван радног односа.

Дом здравља Владимирци је у писаном изјашњењу<sup>120</sup> навео да је податак о броју пружених услуга за лица која су обављала послове по основу уговора о допунском раду утврђен на основу Протокола пацијената.

Иако је Дом здравља Владимирци располагао одређеним информацијама о броју пружених услуга од стране лица ангажованих по уговорима ван радног односа и о укупним и појединачним расходима који су извршени за накнаде лицима ангажованим ван радног односа, није вршио анализу наведених података. С обзиром да није вршио анализу, није могао да се увери у ефикасност обављеног посла.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци није уредио начин планирања броја лица која ће се ангажовати по уговорима ван радног односа и врсту ангажовања тих лица. Такође, није прописао критеријуме на основу којих ће се одредити висина накнаде лицима ангажованим ван радног односа, као ни у којим случајевима се може повећати висина накнаде. Дом здравља Владимирци није предвидео обавезу достављања извештаја о обављеном послу од стране ангажованог лица.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да донесу интерну процедуру којом ће се ближе уредити поступак ангажовања лица ван радног односа, и то: одређивање потреба ангажовања са образложењем, жељених ефеката ангажовања и критеријума за начин одређивања висине накнаде.

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



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

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

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

Дом здравља Владимирци није достављао податке Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних

<sup>120</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 283, од 30. октобра 2024. године.





средстава, због нередовног праћења важећих законских и подзаконских прописа. Такође, није уредно и ажурно водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа, јер она није ближе уређена законским и подзаконским прописима.

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

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

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

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

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

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

На узоркованој документацији, утврђено је да Дом здравља Владимирци:



1) за лица која су закључивала уговоре о привременим и повременим пословима за послове домара/помоћног радника није водио евиденције присутности;

2) за лица која су закључивала уговоре о привременим и повременим пословима за обављање послова пружања логистичке подршке током епидемије изазване вирусом SARS-CoV-2 вођења је евиденција присутности на раду, односно попуњаван је Образац 0042-PR-026-OD-11-PR-25 – Извештај о присутности на раду и обрачун накнаде за обављен посао за лица ангажована на јавном раду Националне службе за запошљавање;

3) у периоду 2021–2022. године, за лица која су ангажована по уговорима о допунском раду евиденција присутности је вођена и садржи следеће податке: име и презиме ангажованог лица, назив месеца и дане којима је ангажовано лице долазило на посао, као и потпис лица које је евиденцију попунило и потпис и печат одговорног лица.

У писаном изјашњењу<sup>121</sup> Дом здравља Владимирци навео је да су запослени ангажовани у оквиру јавних радова радили редовно радно време од 40 часова недељно. Такође, наведено је да су лица ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима радила сваког радног дана у току трајања уговора.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

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



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

Такође, утврђено је да Дом здравља Владимирци, у периоду 2021–2023. године, није водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа која, између осталог, садржи податак о врсти радног односа (на одређено или неодређено време, по уговору о повременим или привременим пословима, по уговору о улагању страног лица), а како то прописује члан 5 став 1 тачка 15) Закона о евиденцијама у области рада.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци није водио евиденцију о лицима ангажованим ван радног односа која, између осталог, садржи податак о врсти радног односа (на одређено или неодређено време, по уговору о повременим или привременим пословима, по уговору о улагању страног лица), а како то прописује члан 5 став 1 тачка 15) Закона о евиденцијама у области рада.

*Мере предузете у поступку ревизије: Одговорна лица Дома здравља Владимирци отпочела су вођење евиденције о лицима ангажованим по уговорима ван радног односа.*

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

Законом о Централном регистру обавезног социјалног осигурања<sup>122</sup> прописано је да Централни регистар обавља послове из области обавезног социјалног осигурања<sup>123</sup>, да води Јединствену базу података осигураника, осигураних лица и евиденцију обвезника доприноса<sup>124</sup>, као и да води Регистар запослених, изабраних, именованих,

<sup>121</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 283, од 30. октобра 2024. године.

<sup>122</sup> „Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 91/19.

<sup>123</sup> Члан 10 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања

<sup>124</sup> Члан 11 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања.



постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава. Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава представља скуп података о корисницима јавних средстава, података о запосленим, изабраним, именованим, постављеним и ангажованим лицима код корисника јавних средстава, као и података о примањима тих лица.<sup>125</sup>

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

Уредбом о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава<sup>126</sup> уређују се начин и поступак достављања података, као и друга питања у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.

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

Дом здравља Владимирци је у писаном изјашњењу<sup>127</sup> навео да, у периоду 2021–2023. године, Централном регистру обавезног социјалног осигурања није достављао Образац 2 – Подаци о ангажованим лицима на основу уговора. На порталу CROSO не постоји форма за читавање ове врсте података, нити је Дом здравља Владимирци 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 Владимирци, 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 Владимирци 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

<sup>125</sup> Члан 25 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања.

<sup>126</sup> „Службени гласник РС“, број 6/21.

<sup>127</sup> Изјашњење Дома здравља Владимирци Државној ревизорској институцији, број: 280, од 23. октобра 2024. године.



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



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци 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 2.5. Дом здравља Владимирци 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 Владимирци 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.

Одредбама чл. 7, 8 и 9 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање<sup>128</sup> прописана је обавеза плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, за здравствено осигурање и за осигурање за случај незапослености за лица која обављају привремене и повремене послове по уговору закљученом непосредно са послодавцем и за лица која остварују уговорену накнаду.

Одредбом члана 3 став 1 тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана прописано је да порезу на доходак грађана подлежу зараде. Одредбом члана 13 наведено је да се зарадом, у смислу овог закона, сматрају и уговорена накнада и друга примања која се остварују обављањем привремених и повремених послова на основу уговора закљученог непосредно са послодавцем.

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио је расходе за ангажовање лица ван радног односа у укупном износу од 9.325 хиљада динара, и то:

- 1) за уговоре о обављању привремених и повремених послова у износу од 2.307 хиљада динара,
- 2) за уговоре о допунском раду у износу од 7.018 хиљада динара.

Средства за финансирање расхода за накнаде лицима која су ангажована по уговорима ван радног односа обезбеђена су из буџета јединице локалне самоуправе – Општине Владимирци.

Приликом спровођења ревизије извршен је увид у узорковану документацију, и то: уговоре о обављању привремених и повремених послова, уговоре о допунском раду, евиденције присутности за уговоре о допунском раду, рекапитулације обрачуна, списак

<sup>128</sup> „Службени гласник РС“, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12 – усклађени дин. изн., 8/13 – усклађени дин. изн., 47/13, 108/13, 6/14 – усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 – др. закон, 5/15 – усклађени дин. изн., 112/15, 5/16 – усклађени дин. изн., 7/17 – усклађени дин. изн., 113/17, 7/18 – усклађени дин. изн., 95/18, 4/19 – усклађени дин. изн., 86/19, 5/20 – усклађени дин. изн., 153/20, 6/21 – усклађени дин. изн., 44/21, 118/21, 10/22 – усклађени дин. изн., 138/22, 6/2023 – усклађени дин. изн. и 92/23.



за исплату на текуће рачуне, налоге за књижење, изводе и аналитичке картице, обавештење о поднетој појединачној пореској пријави ППП ПД.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

На одређеном узорку извршена је провера обрачуна и исплате накнаде за лица ангажована ван радног односа и утврђено је да је Дом здравља Владимирци, 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 Владимирци није на ефикасан начин уредио извештавање и праћење реализације обављених послова за све облике ангажовања лица ван радног односа.**



Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности којима се, управљајући ризицима, обезбеђује да се циљеви корисника јавних средстава остваре на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

У посматраном периоду, Дом здравља Владимирци није на ефикасан начин уредио извештавање и праћење реализације обављених послова за које су закључивани уговори о привременим и повременим пословима и уговори о допунском раду, јер уговорима и интерним актом није предвиђен начин праћења и извештавања о реализованом послу.

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

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци је са девет лица закључио 27 уговора о обављању привремених и повремених послова и са пет лица 27 уговора о допунском раду.

У поступку ревизије извршен је увид у све закључене уговоре као и у узорковану документацију на основу које су вршени обрачун и исплата накнаде за лица ангажована ван радног односа.

Уговорима о привременим и повременим пословима су, између осталог, предвиђени: разлог због којег се лице ангажује, опис посла, рок обављања послова, висина накнаде и начин исплате, право на пензијско и инвалидско осигурање, место и време обављања послова, али не и начин праћења и извештавања о реализованом послу.

Уговорима о допунском раду су, између осталог, уређени: опис посла који се обавља, трајање радног времена, период ангажовања, висина накнаде и начин исплате, обавеза вођења евиденције о радним сатима, начин продужења уговора, обавеза обавештења послодавца о закључивању уговора о допунском раду, али није уређен начин праћења и извештавања о реализованом послу.

Дом здравља Владимирци за лица ангажована по уговорима о привременим и повременим пословима на пословима домара/помоћног радника није водио евиденције присутности, док је за лица која су обављала послове пружања логистичке подршке током епидемије изазване вирусом SARS-CoV-2 вођења евиденција присутности на раду. За лица која су ангажована по уговорима о допунском раду евиденција присутности јесте вођена.





Поред наведене евиденције Дом здравља Владимирци није водио друге облике евиденција или прегледа који би пружили податке о реализацији закључених уговора ван радног односа.

Имајући у виду напред наведено, Дом здравља Владимирци није у потуности уредио начин извештавања и праћења реализације обављених послова за које су закључивани уговори о привременим и повременим пословима и уговори о допунском раду. Због тога постоји ризик да су услуге пружане на неадекватан начин и да се уложена средства нису користила сврсисходно.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци није на ефикасан начин уредио извештавање и праћење реализације обављених послова за које су закључивани уговори о привременим и повременим пословима и уговори о допунском раду, јер уговорима и интерним актом није предвидео начин праћења и извештавања о реализованом послу.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да уредe начин уговарања, праћења и извештавања о реализацији обављеног посла за који се ангажују лица ван радног односа.

**Налаз 2.7. Дом здравља Владимирци 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 Владимирци, у периоду 2021–2023. године, није планирао број лица и врсту ангажовања лица ван радног односа, што је утицало на то да је Дом здравља Владимирци 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.

Извршене анализе у поступку ревизије указале су на горе поменуто стање.

Разлози наведеног могу бити следећи: немогућност запошљавања лица на неодређено и одређено време због ограничења кадровским планом, недобијање сагласности за ново запошљавање, неуређеност области ангажовања лица ван радног односа, као и непостојање критеријума и мерила у погледу потребног броја лица, врсте ангажовања и критеријума за одређивање висине накнаде.

Наведено може утицати на ефикасност пословања Дома здравља Владимирци.

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

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





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

Средства за накнаде лицима која су ангажована по уговорима ван радног односа у Дому здравља Владимирци, у периоду 2021–2023. године, финансирана су од стране Општине Владимирци.

#### *Уговори о привременим и повременим пословима*

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

- 1) девет лица у 2021. години за следеће послове: информатичара, домара/помоћног радника, логистичке помоћи САРС;
- 2) једним лицем у 2022. години за обављање послова домара/помоћног радника;
- 3) једним лицем у 2023. години за обављање послова домара/помоћног радника.

Свим лицима ангажованим по уговорима о привременим и повременим пословима уговорено је да ће се накнада исплаћивати месечно.

У поступку ревизије извршено је упоређивање висине накнаде за лица која су ангажована по основу уговора о привременим и повременим пословима на радном месту „домар/помоћни радник“ и утврђено је да су та лица имала различиту висину накнаде у току 2021. године.

У току 2021. године, Дом здравља Владимирци закључио је укупно седам уговора о привременим и повременим пословима за обављање послова „логистичке помоћи САРС“, а средства за накнаду овим лицима су обезбеђена на основу Одлуке о одобравању средстава за спровођење јавног рада<sup>129</sup> „Логистичка подршка сузбијању епидемије изазване вирусом SARS CoV 2“. Износ накнаде за ова ангажована лица је исти (износи по 22.000 динара).

Такође, извршена је анализа цене радног сата запосленог на радном месту „домар/помоћни радник“ и лица ангажованог по уговору о привременим и повременим пословима за обављање послова „домара/помоћног радника“.

У наредној табели дат је преглед укупних трошкова, броја радних сати у месецу и цене по сату за запосленог на радном месту „домар/помоћни радник“ за период април – јун 2023. године. С обзиром да запослени ради пуно радно време, узет је број сати редовног рада и прековременог рада запосленог за сваки месец који је анализиран.

<sup>129</sup> Број: 2400-10169-5/2021, од 12. августа 2021. године



Табела број 18. Преглед укупних трошкова, броја радних сати у месецу и цене по сату за период април – јун 2023. године за запослено лице

Година	Месец	Укупни трошкови (у динарима)	Број радних сати у месецу	Цена по сату (у динарима)
1	2	3	4	5 (3/4)
2023.	април	51.405	96	535
	мај	85.325	192	444
	јун	85.360	208	410

Следећа табела приказује укупне трошкове накнаде ангажованог лица по уговору о привременим и повременим пословима за обављање послова „домара/помоћног радника“ за период април – јун 2023. године. Лице ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима је радило највише 16 часова недељно, тако да је узето да је наведено лице радило 64 часова месечно.

Табела број 19. Преглед укупних трошкова, броја могућих сати у месецу и цене по сату за период април – јун 2023. године за ангажовано лице

Година	Месец	Укупни трошкови (у динарима)	Број могућих сати у месецу	Цена по сату (у динарима)
1	2	3	4	5 (3/4)
2023	април	41.066	64	642
	мај	41.066	64	642
	јун	41.068	64	642

На основу табеларних прегледа може се закључити да је радни сат лица које је ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима за обављање посла „домар/помоћни радник“ виши у односу на цену радног сата запосленог лица на истом радном месту.

#### Уговори о допунском раду

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци закључио је 27 уговора о допунском раду са пет лица која су обављала следеће послове: радиолога, информатичара, гинеколога и интернисте. Правилником о организацији и систематизацији послова нису систематизована радна места радиолога и интернисте. Они су ангажовани по уговору о допунском раду због боље доступности здравствених услуга. Радна места гинеколога и информатичара (администратор базе) су систематизована, али због одсуства запосленог који је на специјализацији и због непопуњености радног места за обављање наведених послова закључени су уговори о допунском раду. Код 22 уговора о допунском раду предвиђено је да ће се накнада исплаћивати на месечном нивоу, док је код пет уговора предвиђена накнада по доласку. За све закључене уговоре о допунском раду дата је сагласност директора здравствене установе у којој је запослен са пуним радним временом, осим за један уговор.

У наредној табели дат је преглед броја пружених услуга по уговорима о допунском раду за период 2021–2023. године.

Табела број 20. Преглед броја пружених услуга по уговорима о допунском раду за период 2021–2023. године

Радно место	Број пружених услуга у 2021. години	Број пружених услуга у 2022. години	Број пружених услуга у 2023. години
1	2		
Гинеколог	2.126	2.855	3.115
Радиолог	2.572	2.585	2.368
Интерниста	93	204	188



### Анализа кретања броја лица ангажованих ван радног односа

У поступку ревизије анализирано је кретање броја лица ангажованих ван радног односа у односу на број запоселних на одређено и неодређено време.

У прилог нашој анализи јесу и наводи у докторској дисертацији који указују да је „процент ангажованих ван радног односа у неким претходним периодима био занемарив и односио се само на сезонске послове или неке специфичне послове – баш онако како су и замишљени да се користе у оним ситуацијама када је нецелисходно заснивати радни однос за нека једнократна ангажовања. Удео тих уговора у укупном проценту запослених био је нижи од једног процента током осамдесетих година XX века. Данас међутим прети да постане правило. Према статистичким показатељима, само у периоду 2014–2016. године проценат удела ангажованих у нестандартним облицима запослености у укупној запослености је скочио са 68,4% на 74,3%.“<sup>130</sup>

Преглед запослених у Дому здравља Владимирци на неодређено и одређено време на дан 31.12. и лица ангажованих ван радног односа у току године као и њихов однос може се видети у следећој табели.

*Табела број 21. Преглед запослених у Дому здравља Владимирци на неодређено и одређено време и лица ангажованих ван радног односа*

На дан / Година	Број запослених на неодређено и одређено време	Лица ангажована ван радног односа у току наведене године	Учешће лица ангажованих ван радног односа у броју запослених (у процентима)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4 (3/2)</i>
31.12.2021. / 2021. година	87	12	14%
31.12.2022. / 2022. година	89	5	6%
31.12.2023. / 2023. година	92	5	5%

На основу података приказаних у табели може се видети да се број запоселних и број ангажованих лица ван радног односа у току 2022. године смањило у односу на 2021. годину. Једно од објашњења за овакво стање јесте епидемија изазвана вирусом SARS-CoV-2 која је у току 2021. године била у пуном јеку.

Уколико упоредимо број запослених на неодређено и одређено време у 2023. у односу на 2022. годину, можемо закључити да се број запослених повећао, док је број лица ангажованих ван радног односа остао исти.

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 периоду 2021–2023. године пратио тренд смањења.

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

Узимајући у обзир начело ефикасности које се бави „најбољим односом између ангажованих ресурса, датих околности и постигнутих резултата у погледу квалитета,

<sup>130</sup> Докторска дисертација на тему „Алтернативно радно законодавство“, Марио Рељановић, 2019. година.



квантитета и времена исхода и/или достигнућа<sup>131</sup>, у поступку ревизије испитано је да ли је Дом здравља Владимирци уложеним финансијским средствима постигао најбољи резултат, односно да ли су ти ресурси искоришћени за постизање најбољих резултата и пружање квалитетније и доступније услуге.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

Након анализе законодавног оквира, достављене документације и обављених интервјуа са представницима Дома здравља Владимирци као и извршених анализа у поступку ревизије утврђено је да:

- 1) лицима ангажованим по основу уговора о привременим и повременим пословима на радном месту „домар/помоћни радник“ утврђена је различита висина накнаде у току 2021. године;
- 2) радни сат лица које је ангажовано по уговору о привременим и повременим пословима за обављање посла „домар/помоћни радник“ виши је у односу на цену радног сата запосленог лица на истом радном месту;
- 3) за све закључене уговоре о допунском раду дата је сагласност директора здравствене установе у којој је запослен са пуним радним временом, осим за један уговор;
- 4) број запослених и број ангажованих лица ван радног односа у току 2022. године смањено се у односу на 2021. годину зато што је у току 2021. године епидемија изазвана вирусом SARS-CoV-2 била у пуном јеку;
- 5) уговори о привременим и привременим пословима закључивани су 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 Владимирци да донесу интерну процедуру којом ће се ближе уредити поступак ангажовања лица ван радног односа, и то: одређивање потреба ангажовања са образложењем, жељених ефеката ангажовања и критеријума за начин одређивања висине накнаде.

<sup>131</sup> ИССАИ 300 - Фундаментална начела ревизије сврсисходности.



## Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Одговори на ревизорска питања у представљеном извештају су утврђени испитивањем радњи и аката Дома здравља Владимирци и узорковане документације код расхода за запослене и лица ангажована ван радног односа и поређењем са постављеним критеријумима.

Узоркована документација код расхода за запослене бирана је на основу аналитичких поступака и искуства у досадашњем раду. Расходи за лица ангажована ван радног односа су испитани у целости.

### Методолошки оквир за прво ревизијско питање

У поступку ревизије извршили смо прикупљање и преглед докумената и података који се односе на расходе за запослене, извршили њихову анализу и компарацију, обавили интервјуе са одговорним лицима, и применили и друге технике сакупљања и анализе информација.

Закључак за прво ревизијско питање добили смо на основу прегледа и анализе општих и појединачних аката везаних за предмет ревизије, како бисмо утврдили прописане и извршене послове и активности.

Интервјуисали смо запослене како би дошли до сазнања о начину на који су вођене кадровске евиденције, о начину на који је вршен обрачун плата, додатака и накнада на плату, као и обрачун социјалних давања, награда, помоћи запосленима и увећање плата из сопствених прихода.

Извршили смо проверу обрачуна плата, додатака и накнада на плату, као и обрачуна социјалних давања, награда, помоћи запосленима и увећање плата из сопствених прихода.

Извршили смо поређење прописаних процедура са процедурама описаним у интервјуима запослених и упоредили их са достављеном документацијом.

Анализирајући достављене податке водили смо рачуна да исте разврстамо према временском периоду у ком су настале иницијалне активности како би стекли сазнања о благовремености предузетих радњи.

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања законских и подзаконских прописа који се односе на кадровски капацитет, ново запошљавање, испуњавање услова за обављање послова на радном месту, битне елементе уговора о раду, обрачун и исплату плата, додатака и накнада на плату и увећање плата из сопствених прихода, као и на обрачун и исплату социјалних давања, награда и помоћи запосленима.

Информације су добијене из следећих извора: кадровски план, правилник о организацији и систематизацији послова, главна књига, помоћна књига плата, кадровски досијеји запослених, уговори о раду, огласи и одлуке за ново запошљавање, евиденције запослених, спецификације обрачуна, изводи текућих рачуна, налози за књижење за посматрани период и интервјуи са одговорним лицима.



### Методолошки оквир за друго ревизијско питање

Како би стекли довољно доказа за разумевање другог ревизорског питања вршили смо анализу прикупљене документације, вршили упоредне анализе, проверавали обрачун накнаде лицима ангажованим ван радног односа и вршили интервјуе.

Извори података за одговор на друго питање су евиденције о закљученим уговорима са лицима ангажованим ван радног односа, уговори и анекси уговора, евиденције присутности, обрачуни накнаде лицима ангажованим ван радног односа и интервјуи са запосленима.

Анализа је вршена са циљем да се утврди да ли је здравствена установа планирала број лица и врсту ангажовања лица ван радног односа, да ли су уговори са лицима ангажованим ван радног односа закључени у складу са прописима, да ли је обрачун накнаде у складу са прописима, као и да се види да ли је здравствена установа успоставила праћење реализације тих уговора и како они утичу на ефикасност пословања и испуњење циљева здравствене заштите.

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања законских и подзаконских прописа који се односе на врсту ангажовања лица ван радног односа и обрачун и исплату накнаде лицима ангажованим ван радног односа.





## Прилог 2 – Остала питања

Приликом спровођења ревизије правилности и сврсисходности пословања у Дому здравља Владимирци на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у домовима здравља“, утврђене су неправилности које не утичу на дате закључке на ову тему.

### Припрема и доношење финансијског плана Дома здравља Владимирци

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.

Тачком 5) става 1 истог члана закона прописано је да управни одбор здравствене установе доноси предлог финансијског плана здравствене установе у поступку припреме буџета и то по свим изворима финансирања и доставља га РФЗО-у на сагласност.

Чланом 10 став 2 Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова прописано је да се у колону 4 Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 уносе планирани приходи и примања, као и расходи и издаци у висини текуће апропријације.

### Финансијски план Дома здравља Владимирци за 2021. годину

Финансијски план Дома здравља Владимирци за 2021. годину није усвојен од стране Управног одбора Дома здравља. У току 2021. године, Дом здравља Владимирци донео је финансијски план трошења средстава из буџета општине<sup>132</sup>, који није усвојен од стране Управног одбора Дома здравља.

У току 2021. године, Дом здравља Владимирци закључио је са РФЗО-ом Уговор о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2021. годину<sup>133</sup>, као и анексе поменутог уговора<sup>134</sup>. Управни одбор Дома здравља Владимирци није доносио предлоге измена и допуна финансијског плана насталих по основу поменутих анекса уговора закључених са РФЗО-ом.

У поступку ревизије утврђено је да износи планираних прихода и износи одобрених апропријација унети у колону 4 Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 за 2021. годину нису у складу са приходима планираним и апропријацијама одобреним Финансијским планом Дома здравља Владимирци за 2021. годину, и то:

- 1) износ планираних текућих прихода исказан је више за 27.844 хиљаде динара,
- 2) износ одобрених апропријација за текуће расходе исказан је више за 33.004 хиљаде динара,
- 3) износ одобрених апропријација за издатке исказан је мање за 5.160 хиљада динара.

<sup>132</sup> Број: 120, од 2. априла 2021. године.

<sup>133</sup> Број: 23, од 29. јануара 2021. године (Дом здравља Владимирци) / број: 450-54/2021-171, од 25. јануара 2021. године (РФЗО).

<sup>134</sup> Анекс 1/21 Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2021. годину, број: 376, од 23. децембра 2021. године (Дом здравља Владимирци) / број: 450-54/2021-171/2, од 17. децембра 2021. године (РФЗО) и Анекс 2/21 Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2021. годину, број: 1, од 4. јануара 2022. године (Дом здравља Владимирци) / број: 450-54/2021-171/3, од 30. децембра 2021. године (РФЗО).



### **Финансијски план Дома здравља Владимирци за 2022. годину**

Финансијски план Дома здравља Владимирци за 2022. годину није усвојен од стране Управног одбора Дома здравља.

У току 2022. године, Дом здравља Владимирци закључио је са РФЗО-ом Уговор о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2022. годину<sup>135</sup>, као и анексе поменутог уговора<sup>136</sup>. Управни одбор Дома здравља Владимирци није доносио предлоге измена и допуна финансијског плана насталих по основу поменутих анекса уговора закључених са РФЗО-ом.

У поступку ревизије утврђено је да износи планираних прихода и износи одобрених апропријација унети у колону 4 Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 за 2022. годину нису у складу са приходима планираним и апропријацијама одобреним Финансијским планом Дома здравља Владимирци за 2022. годину, и то:

- 1) износ планираних текућих прихода исказан је више за 38.787 хиљада динара,
- 2) износ одобрених апропријација за текуће расходе исказан је више за 24.955 хиљада динара,
- 3) износ одобрених апропријација за издатке исказан је мање за 13.832 хиљаде динара.

### **Финансијски план Дома здравља Владимирци за 2023. годину**

Финансијски план Дома здравља Владимирци за 2023. годину није усвојен од стране Управног одбора Дома здравља.

У току 2023. године, Дом здравља Владимирци закључио је са РФЗО-ом Уговор о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2023. годину<sup>137</sup>, као и анексе поменутог уговора<sup>138</sup>. Управни одбор Дома здравља Владимирци није доносио предлоге измена и допуна финансијског плана насталих по основу поменутих анекса уговора закључених са РФЗО-ом.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Управни одбор Дома здравља Владимирци није доносио предлоге измена и допуна финансијских планова због промена планираних прихода и одобрених апропријација из више извора финансирања, јер није поштовао одредбе члана 119 став 1 тачка 5) Закона о здравственој заштити.

<sup>135</sup> Број: 24, од 27. јануара 2022. године (Дом здравља Владимирци) / број: 08-05/1-450-57/2022, од 21. јануара 2022. године (РФЗО).

<sup>136</sup> Анекс 1/22 Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2022. годину, број: 132, од 9. маја 2022. године (Дом здравља Владимирци) / број: 08-05/1-450-57/2022-1, од 29. априла 2022. године (РФЗО) и Анекс 2/22 Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2022. годину, број: 324, од 2. децембра 2022. године (Дом здравља Владимирци) / број: 08-05/1-450-57/2022-2, од 29. новембра 2022. године (РФЗО).

<sup>137</sup> Број: 38, од 30. јануара 2023. године (Дом здравља Владимирци) / број: 08-05/1-450.03-36/2023, од 24. јануара 2023. године (РФЗО).

<sup>138</sup> Анекс 1/23 Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2023. годину, број: 180, од 19. јуна 2023. године (Дом здравља Владимирци) / број: 08-05/1-450.03-36/2023-1, од 14. јуна 2023. године (РФЗО) и Анекс 2 Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2023. годину, број: 225, од 29. августа 2023. године (Дом здравља Владимирци) / број: 08-05/1-450.03-36/2023-2, од 16. августа 2023. године (РФЗО).



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да доносе предлоге финансијских планова у поступку припреме буџета и то по свим изворима финансирања, како је прописано одредбама Закона о здравственој заштити.

У поступку ревизије утврђено је да износи планираних прихода и износи одобрених апропријација унети у колону 4 Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 за 2023. годину нису у складу са приходима планираним и апропријацијама одобреним Финансијским планом Дома здравља Владимирци за 2023. годину, и то:

- 1) износ планираних текућих прихода исказан је више за 17.087 хиљада динара,
- 2) износ одобрених апропријација за текуће расходе исказан је више за 18.137 хиљада динара,
- 3) износ одобрених апропријација за издатке исказан је мање за 1.000 хиљада динара.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци, у Извештајима о извршењу буџета – Обрасци 5, у колони 4 (износ планираних прихода и примања/износ одобрених апропријација):

- 1) више је исказао износе планираних текућих прихода за 83.718 хиљада динара,
- 2) више је исказао износе одобрених апропријација за текуће расходе за 76.096 хиљада динара,
- 3) мање је исказао износе одобрених апропријација за издатке за 19.992 хиљаде динара,

од прихода планираних и апропријација одобрених финансијским плановима Дома здравља Владимирци за 2021, 2022. и 2023. годину, јер није поштовао одредбе члана 10 став 2 Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да у колону 4 Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 унесе износе прихода и примања и расхода и издатака одобрене финансијским планом.

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

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

Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци донет је од стране в. д. директора Дома здравља без претходно прибављене сагласности Управног одбора Дома здравља и без затраженог мишљења репрезентативног синдиката код послодавца.



*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља Владимирци из 2018. године донет је без претходно прибављене сагласности органа управљања и без затраженог мишљења репрезентативног синдиката код послодавца, што није у складу са чланом 32 Закона о запосленима у јавним службама.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да предузму мере и активности како би правилник о организацији и систематизацији послова донели у складу са прописима који уређују ову област.

### **Извршење расхода по основу одобрених апропријација**

Одредбом члана 54 став 1 Закона о буџетском систему прописано је да обавезе које преузимају директни, односно индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање морају одговорати апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години.

У поступку ревизије утврђено је да је, у периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци извршио расходе за амортизацију и употребу средстава за рад изнад одобрених апропријација у укупном износу од 298 хиљада динара, и то:

- 1) у 2021. години у износу од 60 хиљада динара,
- 2) у 2022. години у износу од 102 хиљаде динара,
- 3) у 2023. години у износу од 136 хиљада динара,

јер исте није планирао финансијским плановима за 2021, 2022. и 2023. годину, што није у складу са одредбом члана 54 став 1 Закона о буџетском систему.

Такође, утврђено је да је, у 2023. години, Дом здравља Владимирци извршио расходе за услуге образовања и усавршавања запослених (конто 423300) изнад одобрене апропријације у износу од 410 хиљада динара, што није у складу са одредбом члана 54 став 1 Закона о буџетском систему.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

Дом здравља Владимирци извршио је расходе изнад одобрених апропријација у укупном износу од 708 хиљада динара, и то:

- 1) у периоду 2021–2023. године, расходе за амортизацију и употребу средстава за рад у укупном износу од 298 хиљада динара,
- 2) у 2023. години, расходе за услуге образовања и усавршавања запослених (конто 423300) у износу од 410 хиљада динара,

јер није поштовао одредбе члана 54 став 1 Закона о буџетском систему.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да обавезе које преузимају одговарају апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години, како је прописано одредбама Закона о буџетском систему.



### Награде запосленима

У поступку ревизије утврђено је да је, у посматраном периоду, Дом здравља Владимирци расходе за отпремнине при одласку у пензију у износу од најмање 336 хиљада динара евидентирао на конту 416111 – Јубиларне награде уместо на конту 414311 – Отпремнина приликом одласка у пензију.

*На основу извршених анализа утврђено је следеће:*

У периоду 2021–2023. године, Дом здравља Владимирци је расходе за отпремнине при одласку у пензију евидентирао као расходе за јубиларне награде, јер није поштовао одредбе члана 14 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем. На тај начин Дом здравља Владимирци више је исказао расходе за награде запосленима и остале посебне расходе – конто 416100 у износу од најмање 336 хиљада динара и мање исказао расходе за отпремнине и помоћи – конто 414300 у истом износу.



Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Владимирци да расходе за отпремнине при одласку у пензију евидентирају на прописаним субаналитичким контима у складу са одредбама Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем.