



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
МИНИСТАРСТВА ЗДРАВЉА, БЕОГРАД
по ревизији сврсисходности пословања
„Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима“**



Број: 400-267/2024-03/52
Београд, 24. март 2025. године



САДРЖАЈ

1. УВОД	3
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА	4
ПРИОРИТЕТ 1 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана)	4
2.1. Ангажовање физичких лица ван радног односа није на адекватан начин уређено, што ствара ризик од неуједначених накнада и неадекватног надзора	4
2.1.1. Опис несврсисходности	4
2.1.2. Исказане мере исправљања (преорука 1)	4
2.1.3. Оцена мера исправљања.....	5
2.2. Субјекти ревизије, који су ангажовали физичка лица по допунском раду, нису водили евиденције о њиховој присутности, чиме је изостао доказ о радном времену ових лица	5
2.2.1. Опис несврсисходности	5
2.2.2. Исказане мере исправљања (преорука 3)	5
2.2.3. Оцена мера исправљања.....	6
2.3. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису адекватно вршили надзор над закљученим уговорима ван радног односа, чиме су утрошили 10,3 милиона динара за послове који одступају од уговорених послова и који садрже друге пропусте у надзору	6
2.3.1. Опис несврсисходности	6
2.3.2. Исказане мере исправљања (преорука 4)	6
2.3.3. Оцена мера исправљања.....	7
2.4. Извештавање јавности није вршено на одговарајући начин, јер су субјекти ревизије делимично извештавали о броју ангажованих лица, док нису извештавали о износу накнада	7
2.4.1. Опис несврсисходности	7
2.4.2. Исказане мере исправљања (преорука 6)	7
2.4.3. Оцена мера исправљања.....	8
2.4.4. Исказане мере исправљања (преорука 7)	8
2.4.5. Оцена мера исправљања.....	8
ПРИОРИТЕТ 2 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана) 8	
2.5. Физичка лица ангажована ван радног односа обављала су послове које треба да обављају државни службеници и намештеници	8
2.5.1. Опис несврсисходности	8
2.5.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 2)	9
2.6. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису у довољној мери извештавали Централни регистар јер нису доставили све кадровске и финансијске податке	9
2.6.1. Опис несврсисходности	9
2.6.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 5)	10
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА	11



1. УВОД

Државна ревизорска институција издала је Извештај о ревизији сврсисходности пословања Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима, број: 400-267/2024-03/39 од 16. децембра 2024. године, у којем је навела закључке и налазе.

С обзиром на то да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Државна ревизорска институција је од субјекта ревизије, Министарства здравља, захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај, оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.



2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

ПРИОРИТЕТ 1 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана)

2.1. Ангажовање физичких лица ван радног односа није на адекватан начин уређено, што ствара ризик од неуједначених накнада и неадекватног надзора

2.1.1. Опис несврсисходности

Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима, захтева трошење јавних средстава, па је важно да активности на ангажовању ових лица буду уређене, како би се обезбедило да се јавна средства користе на сврсисходан начин. У складу са тим, очекивали смо да су субјекти ревизије уредили поступак ангажовања физичких лица ван радног односа на адекватан начин. Међутим, субјекти ревизије нису на адекватан начин уредили поступак ангажовања физичких лица ван радног односа, јер нису дефинисали начин одабира лица, критеријуме за одређивање накнада и начин вршења надзора над обављеним пословима по закљученим уговорима. Субјекти ревизије су се при ангажовању ослањали на примену постојећих прописа и закључених уговора. Уређење ангажовања физичких лица ван радног односа је потребно како би се смањио ризик од тога да се ангажују лица без потребних знања за обављање послова, да се за исте послове уговарају различите накнаде, као и да се спрече пропусти у обављању послова услед неадекватног надзора.

2.1.2. Исказане мере исправљања (преорука 1)

Одговорним лицима Министарства здравља, препоручено је да предузму активности како би тисаном процедуром уредили начин одабира лица за ангажовање ван радног односа, критеријуме за одређивање накнада и надзор над обављеним пословима по закљученим уговорима ван радног односа.

Министарство здравља је доставило одазивни извештај у коме је навело да је донело Директиву о ангажовању физичких лица ван радног односа у Министарству здравља. Уз одазивни извештај, ово министарство је доставило и Директиву о ангажовању физичких лица ван радног односа у Министарству здравља, број 112-05-350/2025-17 од 10. марта 2025. године. Такође, Министарство здравља је донело одлуку којом је одредило критеријуме и распон висине накнада лицима ангажованим по основу уговора о привременим и повременим пословима.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 021-01-108/2024-17 од 13. марта 2025. године; Директива о ангажовању физичких лица ван радног односа у Министарству здравља, број 112-05-350/2025-17 од 10. марта 2025. године; Одлука о висини накнада лицима ангажованим по основу обављања привремених и повремених послова у Министарству здравља број 401-00-136/2025-17 од 10. марта 2025. године..



2.1.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

2.2. Субјекти ревизије, који су ангажовали физичка лица по допунском раду, нису водили евиденције о њиховој присутности, чиме је изостао доказ о радном времену ових лица

2.2.1. Опис несврсисходности

Евиденција о радном времену лица ангажованих по допунском раду потребна је како би се утврдило да ли је уговорено радно време по допунском раду испоштовано. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је ангажовало физичка лица по допунском раду, за укупне накнаде од 18,9 милиона динара, а која пуно радно време обављају код корисника јавних средстава чије радно време је исто као радно време овог министарства. Поред тога, евиденције о радном времену физичких лица ангажованих по допунском раду нису водили Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља, па се не може закључити у које радно време су ова лица обављала послове по уговорима о допунском раду, чиме је изостао доказ да је испоштовано уговорено радно време ових лица. Овакав начин ангажовања не можемо сматрати адекватним јер ствара ризик да уговорени послови неће бити извршени. Представници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре наводе да је ово начин да се ангажују физичка лица која поседују посебна знања и потребно искуство, као што је праћење пројеката, иако међу закљученим уговорима о допунском раду има и административних послова, послова јавних набавки и послова превоза за која знања и искуства поседују државни службеници и намештеници.

2.2.2. Исказане мере исправљања (преорука 3)

Одговорним лицима Министарства здравља, препоручено је да успоставе евиденцију присутности на раду лица ангажованих по допунском раду.

Министарство здравља је доставило одазивни извештај у коме је навело да је донело Директиву о ангажовању физичких лица ван радног односа, у којој је садржана мера. Уз одазивни извештај је доставило Директиву о ангажовању физичких лица ван радног односа у Министарству здравља, број: 112-05-350/2025-17 од 10. марта 2025. године, којом је уређено да се уз извештаје о раду доставља и евиденција присутности на послу за ангажована лица по основу привремених и повремених послова и допунског рада. Такође, достављен је преглед присуства на послу ангажованог физичког лица по допунском раду за јануар 2025. године.

***Докази:** Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 021-01-108/2024-17 од 13. марта 2025. године; Директива о ангажовању физичких лица ван радног односа у Министарству здравља, број 112-05-350/2025-17 од 10. марта 2025. године; Преглед присуства на послу ангажованог физичког лица по допунском раду за јануар 2025. године.*



2.2.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

2.3. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису адекватно вршили надзор над закљученим уговорима ван радног односа, чиме су утрошили 10,3 милиона динара за послове који одступају од уговорених послова и који садрже друге пропусте у надзору

2.3.1. Опис несврсисходности

Субјекти ревизије треба да спроводе адекватан надзор над закљученим уговорима ван радног односа, који подразумева да су извештаји о извршеним пословима потписани од стране ангажованог лица, одобрени потписом непосредног руководиоца и да њихова садржина одговара уговореним пословима. У ревидираном периоду, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису вршили надзор над закљученим уговорима на адекватан начин, јер има примера који показују да извештаје о раду није потписало ангажовано лице, да их није одобрио непосредни руководиоца, као и да извештаји о раду не одговарају уговореним пословима. Разлози који су довели до пропуста у надзору су неадекватне процедуре за ангажовање физичких лица ван радног односа. Поред тога, руководиоци појединих организационих јединица нису на адекватан начин извршавали обавезе одобравања извештаја о извршеном послу ангажованих лица ван радног односа, што указује на то да наведена министарства нису предузела довољно активности да надзор над закљученим уговорима врше на адекватан начин. Ангажовање физичких лица ван радног односа, без адекватног надзора над извршеним пословима носи ризик да уговорени послови неће бити обављени на одговарајући начин и да ће обављени послови одступити од уговорених. Тиме је утрошено 10,3 милиона динара на начин који није ефикасан, јер су извршавани послови који нису уговорени и који садрже друге пропусте у надзору.

2.3.2. Исказане мере исправљања (преорука 4)

Одговорним лицима Министарства здравља, препоручено је да предузму неопходне мере за адекватан надзор над обављањем послова по закљученим уговорима ван радног односа.

Министарство здравља је доставило одазивни извештај у коме је навело да је донело Директиву о ангажовању физичких лица ван радног односа, у којој је садржана мера. Уз одазивни извештај је доставило Директиву о ангажовању физичких лица ван радног односа у Министарству здравља, број: 112-05-350/2025-17 од 10. марта 2025. године, којом је уређен надзор над извршењем уговора о привременим и повременим пословима и уговора о допунском раду. Такође, доставило је доставило је примере извештаја о раду за јануар и фебруара 2025. године, лица ангажованих ван радног односа који су потписани од стране ангажованог лица и одобрени од стране руководиоца.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 021-01-108/2024-17 од 13. марта 2025. године; Директива о ангажовању



физичких лица ван радног односа у Министарству здравља, број 112-05-350/2025-17 од 10. марта 2025. године; Примери извештаја о раду за јануар и фебруара 2025. године, лица ангажованих ван радног односа.

2.3.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

2.4. Извештавање јавности није вршено на одговарајући начин, јер су субјекти ревизије делимично извештавали о броју ангажованих лица, док нису извештавали о износу накнада

2.4.1. Опис несврсисходности

Адекватан начин извештавања подразумева да субјекти ревизије извештавају о броју ангажованих физичких лица ван радног односа и висини њихових накнада, на интернет презентацији или информатору о раду, као и да су укупно извршени расходи за накнаде ових лица транспарентно приказани у финансијским извештајима. Међутим, субјекти ревизије су делимично извештавали о броју ангажованих физичких лица, док о висини накнада нису извештавали, а расходе за накнаде физичких лица ван радног односа су исказали заједно са расходима за друге услуге по уговору. На овај начин није у довољној мери обезбеђена транспарентност у раду субјектата ревизије. Узроци који су имали утицај на недовољно транспарентан начин извештавања су изостанак обавезе извештавања о висини накнада, контни оквир који није омогућио исказивање расхода за накнаде физичких лица ван радног односа на посебним синтетичким рачунима, као и непрепознавање потреба за извештавањем.

2.4.2. Исказане мере исправљања (преорука б)

Одговорним лицима Министарства здравља, препоручено је да предузму потребне мере како би извештавали јавност о броју ангажованих лица ван радног односа и о висини њихових накнада.

Министарство здравља је доставило одазивни извештај у коме је навело да је припремљена табела са подацима о броју ангажованих лица ван радног односа и висини њихових накнада. Такође, навело је да су подаци јавно доступни на сајту Министарства здравља. Уз допуну одазивног извештаја, приложило је табеларни приказ података о броју ангажованих физичких лица ван радног односа и распону уговорених накнада, који је објављен на интернет страници Министарства здравља.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 021-01-108/2024-17 од 13. марта 2025. године и допунa Извештаја о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (допунa одазивног извештаја), број 021--01-108/1/2024-17 од 17. марта 2025. године; Табеларни преглед броја ангажованих лица ван радног односа са распонем њихових накнада који је објављен на интернет страници Министарства здравља.



2.4.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

2.4.4. Исказане мере исправљања (преорука 7)

Одговорним лицима Министарства здравља, препоручено је да предложе надлежном министарству измену Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем како би били прописани посебни синтетички рачуни за књижење расхода по свим врстама уговора ван радног односа.

Министарство здравља је доставило одазивни извештај у коме је навело да је припремљен и упућен допис Министарству финансија. Уз одазивни извештај, приложило је Допис број 110-00-42/2025-13 од 5. марта 2025. године упућен Министарству финансија, са предлогом за измену Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем, како би се на посебном конту књижили расходи за накнаде ангажованим лицима по свим врстама уговора ван радног односа.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 021-01-108/2024-17 од 13. марта 2025. године; Допис број 110-00-42/2025-13 од 5. марта 2025. године.

2.4.5. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

ПРИОРИТЕТ 2 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана)

2.5. Физичка лица ангажована ван радног односа обављала су послове које треба да обављају државни службеници и намештеници

2.5.1. Опис несврсисходности

Послове из делокруга органа државне управе и с њима повезане послове треба да обављају државни службеници, а пратеће помоћно-техничке послове треба да обављају намештеници. Међутим, субјекти ревизије су ангажовали физичка лица закључивањем уговора о привременим и повременим пословима за послове које треба да обављају државни службеници и који нису привременог и повремениг карактера, већ су из делокруга рада министарстава и систематизовани као послови сталног карактера које треба да обављају државни службеници. Узроци за овакав вид ангажовања били су дужина трајања конкурсног поступка за попуњавање места државних службеника која је у просеку трајала око 130 дана, као и неуспели конкурси јер није било заинтересованих или нису испуњавали услове што је био случај за око 45% извршилаца. Такође, утицало је и то што је ово једноставнији начин ангажовања лица ван радног односа који министарствима омогућава да брже дођу до потребних кадрова. Међутим, овакав начин ангажовања потребних кадрова



није адекватан јер ствара ризик да послове обављају лица која немају потребне компетенције. Државни службеници приликом запошљавања пролазе проверу понашајних и функционалних компетенција, што се не односи на физичка лица ангажована ван радног односа. На лица ангажована ван радног односа не примењују се одредбе Закона о државним службеницима које се тичу политичке неутралности, сукоба интереса и оснивања привредних друштава. Такође, просечно око 13% ангажованих лица ван радног односа код субјеката ревизије, превазилази старосни услов за рад на месту државних службеника, јер су корисници старосне пензије.

2.5.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 2)

Одговорним лицима Министарства здравља препоручено је да предузму мере и активности које ће да обезбеде да послове из делокруга рада министарства обављају државни службеници.

Министарство здравља је доставило одазивни извештај и допуну одазивног извештаја, у форми акционог плана, у коме је навело да је донело Директиву о ангажовању физичких лица ван радног односа Министарству здравља, којом је упознало руководиоце организационих јединица, ради даљег поступања приликом ангажовања лица ван радног односа. Такође, навело је да планира да изврши пријем одређеног броја лица и да је у току јавни конкурс за пријем новозапослених.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 021-01-108/2024-17 од 13. марта 2025. године и Допуна Извештаја о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (допуна одазивног извештаја), број 021--01-108/1/2024-17 од 17. марта 2025. године; Директива о ангажовању физичких лица ван радног односа у Министарству здравља број: 112-05-350/2025-17 од 10. марта 2025. године.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.6. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису у довољној мери извештавали Централни регистар јер нису доставили све кадровске и финансијске податке

2.6.1. Опис несврсисходности

Министарства су у обавези да Централном регистру достављају кадровске и финансијске податке о физичким лицима ангажованим ван радног односа. Министарство државне управе и локалне самоуправе је доставило кадровске и финансијске податке за све месеце у периоду 2021–2023. године, за разлику од Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарства здравља која нису у довољној мери извештавали Централни регистар јер нису за све месеце доставили кадровске и финансијске податке о ангажованим физичким лицима ван радног односа. Субјекти ревизије који нису



доставили податке Централном регистру, наводе да су на то утицали недостатак кадрова и проблеми са уносом података од стране више учесника. На овај начин изостају подаци за ефикасно управљање људским ресурсима и праћење политике исплате личних примања, као и планирање буџетских средстава.

2.6.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 5)

Одговорним лицима Министарства здравља препоручено је да предузму активности на уносу и потврди финансијских и кадровских података о лицима ангажованим ван радног односа у надлежни регистар.

Министарство здравља доставило је одазивни извештај и допуну одазивног извештаја, у форми акционог плана, у коме је навело да је извршило увид у финансијске податке ради даљег поступања и да је у плану унос података у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 021-01-108/2024-17 од 13. марта 2025. године и допуна Извештаја о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (допуна одазивног извештаја), број 021--01-108/1/2024-17 од 17. марта 2025. године.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије Министарство здравља. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације (доказа за отклоњене несврсисходности првог приоритета и акта субјекта ревизије којим су планиране активности на отклањању откривених несврсисходности другог и трећег приоритета). Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо да су предузете и планиране мере исправљања описане у одазивном извештају који је поднело Министарство здравља задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаних у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима на отклањању откривених несврсисходности према роковима из одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

В. Ф. ГЕНЕРАЛНОГ ДРЖАВНОГ РЕВИЗОРА

Марија Обреновић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

24. март 2025. године