



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима



Број: 400-267/2024-03/39
Београд, 16. децембар 2024. године



Потребно је да субјекти ревизије обезбеде да послове из делокруга министарства обављају државни службеници и да ефикасније врше надзор и извештавање о ангажовању физичких лица ван радног односа

Рад ван радног односа обухвата ангажовање физичких лица закључивањем уговора о привременим и повременим пословима, уговора о делу, уговора о допунском раду и уговора о стручном оспособљавању и усавршавању. Послове државне управе треба да обављају државни службеници, са којима се заснива радни однос на неодређено или одређено време. Међутим, министарства ангажују физичка лица ван радног односа за обављање ових послова. Поред препоруке Министарства финансија да државни органи преиспитају могућност смањења накнада за рад по уговорима о делу и уговорима о привременим и повременим пословима, број ангажованих лица у министарствима је у порасту. Износи исплаћених накнада за рад ван радног односа не могу да се утврде на основу података о извршењу буџета јер су у финансијским извештајима обухваћени заједно са накнадама по другим уговорима, у оквиру групе 423000 – Услуге по уговору. Такође, министарства о броју ангажованих физичких лица ван радног односа, као и о износу исплаћених средстава по том основу, углавном не извештавају у свом информатору о раду. Висина накнаде за рад ван радног односа није уређена прописима, већ се утврђује кроз уговоре, што даје слободу у њеном утврђивању.

Субјекти ревизије нису на адекватан начин уредили ангажовање лица ван радног односа. Физичка лица ангажована ван радног односа, обављала су послове које треба да обављају државни службеници и намештеници, а ангажовање физичких лица по допунском раду вршено је без вођења евиденција о присутности на раду. Субјекти ревизије нису имали одговарајуће критеријуме за одређивање накнада, што је довело до тога да су анексима уговора повећавали накнаде без повећања обима посла и на тај начин увећали накнаде за 2,8 милиона динара.

Министарство државне управе и локалне самоуправе, није вршило надзор у области ангажовања физичких лица ван радног односа у министарствима, ни у једној од посматране три године. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису адекватно вршили надзор над закљученим уговорима са физичким лицима ван радног односа, чиме су утрошили око 10,3 милиона динара за послове који одступају од уговорених послова и који садрже друге пропусте у надзору.

Преглед кретања укупних накнада физичких лица ангажованих ван радног односа код субјеката ревизије за период 2021–2023. године у милионима динара



Кључне препоруке субјектима ревизије:

- ↓ да уреде начин ангажовања лица ван радног односа, спроводе надзор и адекватније извештавају;
- ↓ да обезбеде да послове државне управе обављају државни службеници;
- ↓ да предложe уређење области рада ван радног односа у државним органима.

Постојећи ниво извештавања о ангажовању физичких лица ван радног односа није довољан да обезбеди транспарентност у раду министарстава. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису у довољној мери извештавали Централни регистар јер нису доставили све кадровске и финансијске податке. Извештавање јавности није вршено на одговарајући начин, јер нису у довољној мери објављени подаци о износу накнада и броју ангажованих лица.



Садржај

Скраћенице и термини	4
I Резиме извештаја.....	5
1. Резиме и препоруке	5
2. Захтев за достављање одазивног извештаја	10
II Увод	12
1. Проблем	12
2. Циљ ревизије и ревизијска питања	13
3. Обим и ограничења	13
4. Методологија у поступку рада	16
III Опис предмета ревизије	17
1. Законодавни оквир	17
2. Опште информације	19
IV Закључци.....	24
<i>Закључак 1: Субјекти ревизије су ангажовали физичка лица ван радног односа за обављање послова државне управе, које треба да обављају државни службеници</i>	25
Налаз 1.1: Ангажовање физичких лица ван радног односа није на адекватан начин уређено, што ствара ризик од неуједначених накнада и неадекватног надзора	25
Налаз 1.2: Физичка лица ангажована ван радног односа обављала су послове које треба да обављају државни службеници и намештеници	29
Налаз 1.3: 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	40
Налаз 1.4: Субјекти ревизије нису имали одговарајуће критеријуме за одређивање накнада, што је довело до тога да су анексима уговора повећавали накнаде без повећања обима посла и на тај начин увећали накнаде за 2,8 милиона динара	43
<i>Закључак 2: Надзор рада ван радног односа није адекватно вршен, што је довело до трошења средстава од 10,3 милиона динара за послове који нису уговорени и који садрже друге пропусте у надзору</i>	52
Налаз 2.1: Министарство државне управе и локалне самоуправе није вршило надзор у области ангажовања ван радног односа у министарствима, ни у једној од посматране три године	52
Налаз 2.2: 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	55



Закључак 3: Извештавање о ангажовању лица ван радног односа није вршено у довољној мери, јер субјекти ревизије нису извештавали о броју лица и висини накнада 60

Налаз 3.1: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису у довољној мери извештавали Централни регистар јер нису доставили све кадровске и финансијске податке..... 60

Налаз 3.2: Извештавање јавности није вршено на одговарајући начин, јер су субјекти ревизије делимично извештавали о броју ангажованих лица, док нису извештавали о износу накнада..... 62



Скраћенице и термини

Табела 1. Преглед најчешће коришћених скраћеница у извештају

Скраћеница	Пун назив
ДРИ	Државна ревизорска институција
Централни регистар	Централни регистар обавезног социјалног осигурања
РС	Република Србија
Регистар	Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава

Табела 2. Значење одређених термина у извештају

Термин	Значење
Субјекти ревизије	Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља
Ревидирани период	Период обухваћен ревизијом од 1. 1. 2021. године до 31. 12. 2023. године.



I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

Рад ван радног односа уређен је Законом о раду, тако да је за послове који су привременог карактера или се повремено јављају у току године могуће ангажовати физичко лице закључивањем уговора о привременим и повременим пословима, али не дуже од 120 радних дана у току календарске године, док је за обављање послова ван своје делатности могуће ангажовати физичко лице по уговору о делу. Поред две наведене врсте ангажовања физичких лица ван радног односа, постоје и уговори о допунском раду и уговори о стручном оспособљавању и усавршавању, али су они мање заступљени.

Послове државне управе треба да обављају државни службеници, са којима се заснива радни однос на неодређено или одређено време. Међутим, министарства ангажују физичка лица ван радног односа за обављање ових послова. Поред препоруке Министарства финансија да државни органи преиспитају могућност смањења накнада за рад по уговорима о делу и уговорима о привременим и повременим пословима, број ангажованих лица у министарствима је у порасту. Износи исплаћених накнада за рад ван радног односа не могу да се утврде на основу података о извршењу буџета јер су у финансијским извештајима обухваћени заједно са накнадама по другим уговорима, у оквиру групе 423000 – Услуге по уговору. Такође, министарства о броју ангажованих физичких лица ван радног односа, као и износу исплаћених средстава по том основу, углавном не извештавају у свом информатору о раду. Висина накнаде за рад ван радног односа није уређена прописима, већ се утврђује кроз уговоре, што даје слободу у њеном утврђивању.

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима“. Субјекти ревизије били су: Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља. Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

Потребно је да субјекти ревизије обезбеде да послове из делокруга министарства обављају државни службеници и да ефикасније врше надзор и извештавање о ангажовању физичких лица ван радног односа.

Наведено смо утврдили на основу закључака, које износимо у наставку, а закључци су донети на основу налаза, који су приказани испод сваког закључка.

ЗАКЉУЧАК 1. Субјекти ревизије су ангажовали физичка лица ван радног односа за обављање послова државне управе, које треба да обављају државни службеници.

- ↓ **Налаз 1.1.** 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.

- ↓ **Налаз 1.2.** 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 повремениог 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.
- ↓ **Налаз 1.3.** 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.
- ↓ **Налаз 1.4.** Износ накнаде за рад физичких лица ван радног односа се одређује у конкретном случају уговорима. При планирању расхода за ове намене министарства треба да преиспитају могућност смањења накнада по основу уговора ван радног односа. Сходно наведеном очекујемо да постоје утврђени критеријуми за одређивање накнаде за рад ван радног односа и да уговорене накнаде нису повећаване без основа. Субјекти ревизије су анексима уговора увећавали накнаде по уговорима ван радног односа, без повећања обима посла и на тај начин увећали накнаде за 2,8 милиона динара, што за последицу има неекономично трошење јавних средстава. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља су исплаћивали различите накнаде за исте послове, а укупне накнаде ван радног односа у ова два министарства су порасле у



ревидираном периоду, поред препоруке да се преиспита смањење накнада по овом основу. До увећања накнада ван радног односа је долазило јер ова област није уређена прописима, а ни процедурама субјеката ревизије. Накнаде су одређиване на предлог руководиоца организационих јединица, а с обзиром на то да они нису имали критеријуме за одређивање накнада, долазило је до разлика у уговарању. Последица неуређености критеријума за одређивање износа накнада, огледа се у неуједначеном поступању и некономичном трошењу јавних средстава која су ограничена и којима треба сврсисходно управљати.

ЗАКЉУЧАК 2. Надзор рада ван радног односа није адекватно вршен, што је довело до трошења средстава од 10,3 милиона динара за послове који нису уговорени и који садрже друге пропусте у надзору.

- ↓ **Налаз 2.1.** Министарство државне управе и локалне самоуправе, преко управних инспектора, треба да спроводи надзор у области ангажовања физичких лица ван радног односа у министарствима и попуњавања регистра у који се достављају подаци о броју ангажованих лица и висини накнада за рад ван радног односа. Министарство државне управе и локалне самоуправе преко управних инспектора, ниједном у посматране три године, није вршило инспекцијски надзор код субјеката ревизије, у области ангажовања физичких лица ван радног односа и попуњавања наведеног регистра. Наведено министарство је указало да редовног инспекцијског надзора у овој области није било јер није предвиђен годишњим програмом рада, пошто је приоритет имао надзор над другим прописима, а капацитети управног инспектората су ограничени. Такође, навели су, да ванредног инспекцијског надзора, није било јер садржина представки грађана и правних лица које су стизале управним инспекторима нису указивале да је потребно вршити надзор у овој области. Када нема потребног надзора, ствара се ризик од пропуста у раду и примени прописа, као и неефикасног трошења јавних средстава. Такође, извештавање у овој области било би адекватније да је благовремено вршен инспекцијски надзор.
- ↓ **Налаз 2.2.** 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.



ЗАКЉУЧАК 3. Извештавање о ангажовању лица ван радног односа није вршено у довољној мери, јер субјекти ревизије нису извештавали о броју лица и висини накнада.

- ↓ **Налаз 3.1.** 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.
- ↓ **Налаз 3.2.** 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 субјеката 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.

У циљу успостављања ефикаснијег ангажовања физичких лица ван радног односа, Државна ревизорска институција даје субјектима ревизије следеће препоруке:

Министарству државне управе и локалне самоуправе:

1. Да постојећу процедуру о ангажовању лица за обављање привремених и повремених послова допуни како би начин одабира лица за ангажовање ван радног односа, критеријуми за одређивање накнада и надзор над обављеним пословима били уређени за све врсте уговора ван радног односа (**Приоритет 1**)¹ – Налаз 1.1;
2. Да предузме мере и активности које ће да обезбеде да послове из делокруга рада министарства обављају државни службеници (**Приоритет 2**)² – Налаз 1.2;
3. Да надлежном органу предложи уређење области ангажовања физичких лица ван радног односа у органима државне управе, који би омогућио бржи и адекватнији начин за обезбеђење потребних кадрова у органима државне управе (**Приоритет 3**)³ – Налаз 1.2;

¹ Приоритет 1, означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана.

² Приоритет 2, означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.

³ Приоритет 3, означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године.



4. Да покрене поступак код надлежног органа за уређење критеријума за одређивање износа накнада за ангажована лица ван радног односа у органима државне управе (**Приоритет 3**) – Налаз 1.4;
5. Да обезбеди спровођење инспекцијског надзора у области рада ван радног односа у министарствима (**Приоритет 2**) – Налаз 2.1;
6. Да настави са извештавањем о броју лица и предузме мере и активности на извештавању о висини накнада лица ангажованих ван радног односа (**Приоритет 1**) – Налаз 3.2;
7. Да предложи 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 (**Приоритет 1**) – Налаз 3.2.

Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре:

1. Да предузме активности како би писаном процедуром уредило начин одабира лица за ангажовање ван радног односа, критеријуме за одређивање накнада и надзор над обављеним пословима по закљученим уговорима ван радног односа (**Приоритет 1**) – Налаз 1.1;
2. Да предузме мере и активности које ће да обезбеде да послове из делокруга рада министарства обављају државни службеници (**Приоритет 2**) – Налаз 1.2;
3. Да успостави евиденцију присутности на раду лица ангажованих по допунском раду (**Приоритет 1**) – Налаз 1.3;
4. Да предузме неопходне мере за адекватан надзор над обављањем послова по закљученим уговорима ван радног односа (**Приоритет 1**) – Налаз 2.2;
5. Да предузме активности на уносу и потврди финансијских и кадровских података о лицима ангажованим ван радног односа у Регистар (**Приоритет 2**) – Налаз 3.1;
6. Да предузме потребне мере како би извештавало јавност о броју ангажованих лица ван радног односа и о висини њихових накнада (**Приоритет 1**) – Налаз 3.2;
7. Да предложи 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 (**Приоритет 1**) – Налаз 3.2.

Министарству здравља:

1. Да предузме активности како би писаном процедуром уредило начин одабира лица за ангажовање ван радног односа, критеријуме за одређивање накнада и надзор над обављеним пословима по закљученим уговорима ван радног односа (**Приоритет 1**) – Налаз 1.1;
2. Да предузме мере и активности које ће да обезбеде да послове из делокруга рада министарства обављају државни службеници (**Приоритет 2**) – Налаз 1.2;
3. Да успостави евиденцију присутности на раду лица ангажованих по допунском раду (**Приоритет 1**) – Налаз 1.3;



4. Да предузме неопходне мере за адекватан надзор над обављањем послова по закљученим уговорима ван радног односа (**Приоритет 1**) – Налаз 2.2;
5. Да предузме активности на уносу и потврди финансијских и кадровских података о лицима ангажованим ван радног односа у Регистар (**Приоритет 2**) – Налаз 3.1;
6. Да предузме потребне мере како би извештавало јавност о броју ангажованих лица ван радног односа и о висини њихових накнада (**Приоритет 1**) – Налаз 3.2;
7. Да предложи 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 (**Приоритет 1**) – Налаз 3.2.

2. Захтев за достављање одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Субјекти ревизије су у обавези да у одазивном извештају искажу мере исправљања на основу откривених несврсисходности, односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана, субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности, односно о предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању, као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије,



подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе, извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена којом ће се утврдити да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

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

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

Генерални државни ревизор

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



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима“. Ревизија сврсисходности је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁴, Пословником Државне ревизорске институције⁵ и Програмом ревизије ДРИ за 2024. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним Оквиром професионалних стандарда ИНТОСАИ⁶, Кодексом професионалне етике државних ревизора, принципима и стандардима ИССАИ⁷. Поступци ревизије су изведени у периоду од јануара до септембра 2024. године, у циљу доношења закључака и препорука заснованих на налазима, који су утврђени на основу доказа прикупљених у процесу ревизије.

1. Проблем

Министарства са органима управе у саставу и посебним организацијама, чине државну управу, која је део извршне власти Републике Србије.⁸ Министарства врше управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије, а образују се Законом о министарствима⁹ којим се утврђује њихов делокруг. Министарства су надлежна, између осталог, за послове државне управе, доношење прописа и одлучивање о другим питањима из делокруга своје надлежности, па представљају државне органе од значаја како за грађане, тако и за друге органе и организације.

Послове државне управе треба да обављају државни службеници, са којима се заснива радни однос на неодређено или одређено време. Међутим, министарства ангажују физичка лица ван радног односа за обављање ових послова. Према Закону о раду¹⁰ за послове који су привременог карактера или се повремено јављају у току године могуће је ангажовати физичко лице закључивањем уговора о привременим и повременим пословима, али не дуже од 120 радних дана у току календарске године, док је за обављање послова ван своје делатности могуће ангажовати физичко лице по уговору о делу. Поред две наведене врсте ангажовања физичких лица ван радног односа, постоје и уговори о допунском раду и уговори о стручном оспособљавању и усавршавању, али су они мање заступљени. Поред препоруке Министарства финансија да државни органи преиспитају могућност смањења накнада за рад по уговорима о делу и уговорима о привременим и повременим пословима, број ангажованих лица у министарствима је у порасту. Износи исплаћених накнада за рад ван радног односа не могу да се утврде на основу података о извршењу буџета јер су у финансијским извештајима обухваћени заједно са накнадама по другим уговорима, у оквиру групе 423000 – Услуге по уговору. Такође, министарства о броју ангажованих физичких лица ван радног односа, као и износу исплаћених средстава по том основу, углавном не извештавају у свом информатору о раду. Висина накнаде за рад ван радног односа није уређена прописима, већ се утврђује кроз уговоре, што даје слободу у њеном утврђивању.

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 - др. закон.

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 9/2009.

⁶ Међународна организација врховних ревизорских институција ([International Organization of Supreme Audit Institutions](#)).

⁷ Међународни стандарди врховних ревизорских институција ([International Standards of Supreme Audit Institutions](#)).

⁸ Члан 1 Закона о државној управи „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023 - др. закон.

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.



2. Циљ ревизије и ревизијска питања

Циљ ревизије је да оценимо ефикасност управљања активностима на ангажовању физичких лица ван радног односа у министарствима. Управљање активностима се односи на поступање субјеката ревизије приликом ангажовања физичких лица ван радног односа. Под активностима на ангажовању физичких лица ван радног односа подразумевамо начин ангажовања физичких лица, надзор и извештавање о ангажовању физичких лица ван радног односа у министарствима. Наведене активности су оцењене као важне у поступку ангажовања физичких лица ван радног односа јер јачају транспарентност и одговорност корисника јавних средстава, што је и један од циљева ревизије сврсисходности пословања у складу са параграфом 12. ИССАИ 300 – Принципи ревизије сврсисходности. Да бисмо остварили кључни циљ ревизије формулисали смо три ревизијска питања и били усмерени на давање одговора на њих.

- 1 На који начин се врши ангажовање физичких лица ван радног односа?
- 2 Да ли је адекватно вршен надзор над ангажовањем физичких лица ван радног односа?
- 3 Да ли се у довољној мери извештава о ангажовању физичких лица ван радног односа?

Илустрација 1. Ревизијска питања

Прво ревизијско питање било је усмерено на начин ангажовања физичких лица ван радног односа, што подразумева испитивање којим се утврђује да ли је уређено ангажовање физичких лица ван радног односа, за које послове су ангажована лица ван радног односа, како се врши евидентирање лица на допунском раду, као и на који начин су одређене накнаде за ангажована лица. Друго ревизијско питање односило се на испитивање којим се утврђује да ли је адекватно вршен надзор над закљученим уговорима о ангажовању физичких лица ван радног односа код субјеката ревизије. Треће ревизијско питање је у вези са извештавањем о броју ангажованих лица ван радног односа и висини накнаде за ангажована лица ван радног односа.

3. Обим и ограничења

Рад ван радног односа уређен је Законом о раду, којим је предвиђено закључење уговора о обављању привремених и повремених послова, уговора о делу, уговора о допунском раду и уговора о стручном оспособљавању и усавршавању¹¹. 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. Наведена одредба указује на то се ради о пословима који имају привремени карактер или се повремено јављају у току године. Поред тога, послодавац може са одређеним лицем да закључи уговор о делу, 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. Закон о раду даје право запосленом који ради са пуним радним временом код послодавца, да може да закључи уговор о допунском раду са другим послодавцем, а највише до једне трећине пуног радног времена.¹² Из наведене одредбе произилази још једна врста уговора ван радног односа, а то је уговор о допунском раду. Ради обављања приправничког стажа, односно полагања

¹¹ Чланови 197 – 202 Закона о раду.

¹² Члан 202 Закона о раду.



стручног испита, може да се закључи уговор о стручном оспособљавању. Уколико се ради о стручном усавршавању и стицању посебних знања и способности за рад у струци, односно обављању специјализације, може да се закључи уговор о стручном усавршавању.¹³



Илустрација 2 Врсте уговора ван радног односа по Закону о раду

Од наведених врста уговора ван радног односа, у фокусу ревизије били су уговори о привременим и повременим пословима, уговори о делу и уговори о допунском раду. Уговори о стручном оспособљавању и усавршавању су углавном без нето накнаде, па нису били у фокусу ревизије. Ревизија је обухватила ангажовање ван радног односа у министарствима, за обављање послова из делокруга субјеката ревизије према Закону о државној управи и Закону о министарствима. Анализама нисмо обухватили лица ангажована по пројектима финансираним из иностраних извора јер се на ангажовање тих лица примењују услови ангажовања у складу са законима о ратификацији међународних споразума и условима које прописује зајмодавац, односно донатор, уколико се ради о донацијама.

Као што смо већ навели, министарства чине државну управу, која је део извршне власти Републике Србије. Образују се законом којим се утврђује њихов делокруг. Поред министарстава, Законом о министарствима¹⁴ образовани су и органи управе у саставу министарстава и посебне организације. Министарства су због своје надлежности и делокруга била у фокусу ревизије, јер представљају државне органе од значаја – како за грађане, тако и за друге органе и организације. Ревизијски поступци спроведени су код одабраних субјеката ревизије, док је код 23 министарства¹⁵, која су основана Законом о министарствима¹⁶, вршено прикупљање и анализа података о ангажованим физичким лицима ван радног односа. На овај начин поред испитивања спроведеног код субјеката ревизије, прикупили смо опште информације о овој теми путем упитника. Министарство одбране и Министарство унутрашњих послова, изузети су из анализа,

¹³ Члан 201 Закона о раду.

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023 - др. закон.

¹⁵ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за бригу о породици и демографију, Министарство за бригу о селу, Министарство за европске интеграције, Министарство за јавна улагања, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство заштите животне средине, Министарство здравља, Министарство информисања и телекомуникација, Министарство културе, Министарство науке, технолошког развоја и иновација, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство правде, Министарство привреде, Министарство просвете, Министарство рударства и енергетике, Министарство спољних послова, Министарство спорта, Министарство туризма и омладине, Министарство унутрашње и спољне трговине, Министарство финансија.

¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023 - др. закон.



јер кадрове обезбеђују у складу са посебним законима¹⁷, а притом, немају обавезу¹⁸ да податке о броју ангажованих лица учине јавно доступним.

Министарство државне управе и локалне самоуправе обавља послове државне управе који се односе, између осталог, на систем државне управе и организацију и рад министарстава, управну инспекцију, радне односе и плате у државним органима. Поред тога, ово министарство је координатор реформе јавне управе, која треба да повећа транспарентност и одговорност јавне управе. У складу са Законом о централном регистру обавезног социјалног осигурања¹⁹, између осталог, уређено је попуњавање регистра у који се достављају и подаци о ангажованим лицима ван радног односа. Министарство државне управе и локалне самоуправе, у оквиру свог законом одређеног делокруга, одређено је да врши надзор над применом наведеног закона. Министарство државне управе и локалне самоуправе, преко Управне инспекције, која је орган управе у његовом саставу, одређено је да врши надзор, над применом закона и других прописа којима се, између осталог, уређују државна управа и радни односи у државним органима. Из наведених разлога, Министарство државне управе и локалне самоуправе одабрано је да буде субјект ревизије.

Поред Министарства државне управе и локалне самоуправе, као државног органа који има надлежности за уређење и надзор у области рада ван радног односа у министарствима, за субјекте ревизије одабрани су и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља. Наведена два министарства су одабрана према критеријуму да ли су доставили податке о ангажованим лицима Централном регистру обавезног социјалног осигурања, што је значајна активност која се односи на адекватно извештавање. Наиме, од 23 анализирана министарства, шест министарстава није доставило податке о ангажованим лицима Централном регистру. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља налазе се у групи од шест министарстава која нису доставила податке о ангажованим лицима Централном регистру. Поред тога, наведена два министарства имају највећи број ангажованих лица на дан 31. 12. 2023. године (по уговорима о привременим и повременим пословима, уговорима о делу и уговорима о допунском раду). Као што је претходно наведено, Министарство одбране и Министарство унутрашњих послова, изузета су из анализе због значајног ограничења за спровођење ревизије, које се односи на поверљивост података о ангажованим лицима за потребе безбедности, као и због тога што кадрове обезбеђују у складу са посебним законима, а притом, немају обавезу да податке о броју ангажованих лица учине јавно доступним.

Табела 3. Преглед министарстава која нису доставила податке о броју ангажованих лица ван радног односа Централном регистру²⁰ са бројем ангажованих лица ван радног односа.

Назив министарства	Број ангажованих лица на дан 31. 12. 2023. године ²¹
Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	121
Министарство здравља	80
Министарство рударства и енергетике	59
Министарство за бригу о породици и демографију	23
Министарство за бригу о селу	22
Министарство за јавна улагања	16

¹⁷ Закон о војсци „Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 – одлука УС и Закон о полицији „Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

¹⁸ Наведена два министарства изузета су од обавезе да податке о запосленим и ангажованим лицима учине јавно доступним чланом 11, а у вези са чланом 8 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава „Службени гласник РС“, бр. 159/2020 и 116/2023.

¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 95/2018 и 91/2019.

²⁰ Подаци нису потврђени за октобар 2023. године, према евиденцији Централног регистра.

²¹ Податак добијен од Централног регистра о броју ангажованих ван радног односа по уговорима о привременим и повременим пословима, уговорима о делу и уговорима о допунском раду.



Ревизијом смо обухватили период од 2021. до 2023. године, при чему смо за поједине анализе користили и податке из ранијег периода, као и доступне податке из 2024. године. Један од разлога за избор наведеног периода су промене делокруга рада министарстава, које су извршене доношењем Закона о министарствима²² 26. октобра 2020. године. Из наведеног разлога за период ревизије одабране су године након новог уређења делокруга рада министарстава. Такође, период од три године довољан је да се прате одређени трендови и динамика.

Евиденције о закљученим уговорима ван радног односа, субјекти ревизије су припремили у складу са поднетим захтевом у поступку ревизије, те постоји ризик од тога да садрже грешке при уносу података, што је било ограничење у раду у поступку ревизије које смо проверама настојали да сведемо на прихватљив ниво. Поверљивост података и специфичности послова безбедности које обављају Министарство одбране и Министарство унутрашњих послова, били су ограничење при општој анализи стања у министарствима, те су изузети од анализа.

4. Методологија у поступку рада

У циљу давања одговора на ревизијска питања, успостављени су ревизијски критеријуми, односно очекивано стање. Полазна основа, приликом успостављања очекиваног стања, био је Закон о државној управи²³ којим се, између осталог, уређује положај и састав државне управе, образовање и делокруг органа државне управе као и друга питања. Закон о државним службеницима²⁴ ближе уређује права и обавезе државних службеника и намештеника, док Закон о раду прописује услове ангажовања по уговорима ван радног односа. Приликом утврђивања очекиваног стања, узете су у обзир и одредбе Закона о буџетском систему²⁵ који прописују обавезу корисника јавних средстава да успоставе финансијско управљање и контролу кроз политике, процедуре и активности, као и одредбе Стратегије реформе јавне управе за период од 2021. до 2030. године²⁶ која, између осталог, дефинише да ће се процес реформе јавне управе заснивати на принципима транспарентности. Такође, приликом успостављања очекиваног стања, у обзир су узети и подзаконска акта, закључени уговори, као и интерна акта субјеката ревизије.

Након успостављања очекиваног стања, вршили смо утврђивање стварног стања код субјеката ревизије, а затим идентификовали одступања и формулисали налазе и закључке. За утврђене налазе, дате су одговарајуће препоруке.

За потребе анализе података о броју ангажованих лица ван радног односа у министарствима и висини исплаћених накнада, прикупили смо податке путем упитника од министарстава основаних Законом о министарствима. Ревизијске поступке смо спровели код одабраних субјеката ревизије, на детаљним анализама. Податке који се односе на попуњавање регистра, у који се достављају подаци о броју и накнадама ангажованих лица, прикупили смо од Централног регистра, који је био извор информација, јер води наведени регистар.

У току ревизије, анализирана су бројна документа прикупљена од субјеката ревизије. Предмет анализе били су уговори о привременим и повременим пословима, уговори о делу и уговори о допунском раду, евиденције о закљученим уговорима ван радног односа, законска и подзаконска акта од значаја за тему, интерна акта субјеката ревизије, као и друга документа. Такође, обављени су интервјуи са представницима субјеката ревизије, односно руководством. Разговори су обављени у циљу бољег разумевања прикупљених података и докумената.

²² „Службени гласник РС“, бр. 128/2020.

²³ „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022.

²⁵ „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 - др. закон и 92/2023.

²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 42/2021 и 9/2022.



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни оквир

У овом делу извештаја, наведени су прописи од значаја за предмет ревизије који су коришћени као извори критеријума за успостављање очекиваног стања.

Рад ван радног односа уређен је Законом о раду који пружа могућност закључивања уговора о привременим и повременим пословима, уговора о делу, уговора о допунском раду и уговора о стручном оспособљавању и усавршавању.²⁷ Одредбе Закона о раду примењују се и на запослене у државним органима, ако законом није друкчије одређено²⁸. Међутим, обављање послова у органима државне управе је друкчије одређено у односу на одредбе Закона о раду, јер је донет посебан закон који је уредио обављање ових послова. Законом о државној управи је прописано да послове из делокруга органа државне управе врше државни службеници.²⁹ Законом о државним службеницима је дефинисано да је државни службеник лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу.³⁰ Законом о министарствима образована су министарства и утврђен је њихов делокруг³¹, а правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, систематизују се радна места на неодређено време, која морају да се заснивају на делокругу органа и радним процесима у њему³².

Корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу у својим организацијама, како би обезбедили разумно уверавање да ће своје циљеве остварити, између осталог, кроз економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава. Поред тога, циљеви корисника јавних средстава треба да се остварују кроз заштиту средстава и података. Финансијско управљање и контрола организује се као систем процедура и одговорности свих лица у организацији, а спроводи се политикама, процедурама и активностима.³³ Према одредбама Закона о раду, 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.³⁴

Министарство државне управе и локалне самоуправе обавља, између осталог, послове државне управе који се односе на систем државне управе и организацију и рад министарстава и управну инспекцију.³⁵ Надлежно је за надзор над применом Закона о државној управи и Закона о државним службеницима³⁶, које је израдило ово министарство. Такође, у оквиру свог законом утврђеног делокруга, надлежно је за инспекцијски надзор над спровођењем Закона о централном

²⁷ Чланови 197 – 202 Закона о раду.

²⁸ Члан 2 став 2 Закона о раду „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.

²⁹ Члан 84 Закона о државној управи „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

³⁰ Члан 2 Закона о државним службеницима „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр, 83/2005 - испр, 64/2007, 67/2007 - испр, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022

³¹ Члан 1 Закона о министарствима „Службени гласник РС“, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023 - др. закон.

³² Чланови 3 у 4 Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе „Службени гласник РС“, бр. 81/2007- пречишћен текст, 69/2008, 98/2012, 87/2013, 2/2019 и 24/2021

³³ Члан 81 Закона о буџетском систему „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 - др. закон и 92/2023.

³⁴ Члан 202 Закона о раду.

³⁵ Члан 11 Закона о министарствима.

³⁶ Члан 173 Закона о државним службеницима.



регистру обавезног социјалног осигурања³⁷. За обављање послова управне инспекције основан је Управни инспекторат, као орган у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе³⁸. Рад органа управе у саставу министарства, усмерава министар и доноси прописе из његовог делокруга.³⁹

Централни регистар обавезног социјалног осигурања (у даљем тексту: Централни регистар) је јавна служба коју је основала Влада Републике Србије⁴⁰ и која води Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава (у даљем тексту: Регистар)⁴¹. Регистар 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.⁴² Министарства су у обавези да у наведени Регистар достављају податке о лицима ангажованим по уговорима ван радног односа, до десетог у месецу, за претходни месец.⁴³ Влада Републике Србије је 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 средстава⁴⁴, ближе уредила начин попуњавања Регистра.

Одредбама члана 8 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава предвиђено је да је корисник јавних средстава у обавези да податке о броју запослених и радно ангажованих лица учини јавно доступним, истицањем на својој интернет презентацији или на други одговарајући начин.⁴⁵

³⁷ Члан 39 Закона о централном регистру обавезног социјалног осигурања „Службени гласник РС“, бр. 95/2018 и 91/2019.

³⁸ Члан 9 Закона о управној инспекцији „Службени гласник РС“, број 87/2011.

³⁹ Члан 32 Закона о државној управи.

⁴⁰ Члан 4 Закона о централном регистру обавезног социјалног осигурања.

⁴¹ Члан 25 Закона о централном регистру обавезног социјалног осигурања.

⁴² Члан 25 Закона о централном регистру обавезног социјалног осигурања.

⁴³ Члан 27 Закона о централном регистру обавезног социјалног осигурања.

⁴⁴ „Службени гласник РС“, број 6/2021.

⁴⁵ „Службени гласник РС“, број 159/2020.



2. Опште информације

У овом делу извештаја, приказане су опште информације које се односе на ангажована физичка лица ван радног односа у министарствима, које имају за циљ да прикажу стање на ову тему у министарствима, јер идентификовани проблеми у овој области указују на мањкавости у извештавању о броју и накнадама ангажованих лица. Као што је наведено у делу извештаја Обим и ограничења, анализа је спроведена код 23 министарства основаних Законом о министарствима. Опште информације садрже податке о процедурама ангажовања, броју ангажованих лица и накнадама за ангажована лица ван радног односа у министарствима.

Процедуре ангажовања физичких лица ван радног односа у министарствима, надзор и извештавање



График 1 Број министарстава која су уредила интерним актима рад ван радног односа у периоду 2021–2023. године.

У периоду 2021–2023. године, од 23 посматрана министарства, девет министарстава је интерним актима уредило, ангажовање физичких лица ван радног односа, док 14 министарстава није уредило овај пословни процес. Министарства која су уредила активности на ангажовању физичких лица ван радног односа, учинила су то доношењем директиве, мапе пословних процеса или других интерних аката.

Надзор над пословним процесима је од великог значаја јер помаже да се средства троше правилно и сврсисходно. Нарочито је важно да се врши надзор над радом лица која су ангажована по уговорима ван радног односа, имајући у виду то да ова лица неретко у органима државне управе обављају послове које би требало да раде државни службеници. Лица ангажована по уговорима ван радног односа, обављајући уговорене послове, имају приступ подацима и информацијама притом, физичка лица која се ангажују за обављање послова ван радног односа не подлежу провери компетенција које су обавезне за државне службенике. Такође, на њих се не односе законске одредбе о спречавању сукоба интереса које су Законом о државним службеницима, прописане за државне службенике. У складу са наведеним, очекивали смо да је ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима било предмет инспекцијског надзора у посматраном периоду. Међутим, према достављеним подацима ни у једном од 23 министарства, предмет инспекцијског надзора није био рад ван радног односа. У достављеним одговорима, министарства су се изјаснила да су надзор над ангажованим лицима

Корисници јавних средстава имају обавезу да успоставе финансијско управљање и контролу у својим организацијама. Финансијско

управљање и контрола организује се као систем процедура и одговорности свих лица у организацији. У том циљу очекивали смо да су у министарствима, активности на ангажовању физичких лица ван радног односа уређене путем интерних процедура или других писаних аката. Међутим, скоро две трећине министарстава није уредило, активности на ангажовању физичких лица ван радног односа.

Једна трећина министарстава није извештавала јавност о броју лица ангажованих ван радног односа у периоду 2021–2023. године

Скоро две трећине министарстава није уредило активности на ангажовању физичких лица ван радног односа



ван радног односа вршила одобрењем месечних извештаја о раду, надзором од стране непосредног руководиоца, као и кроз вођење евиденција о присутности лица.

Транспарентност у раду је битан елемент рада органа државне управе, као и једно од начела реформе јавне управе дефинисано Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији

за период од 2021. до 2030. године⁴⁶. Из наведеног разлога очекивали смо да су министарства извештавала јавност о броју ангажованих лица ван радног односа, јер се за њихово ангажовање издвајају јавна средства, о чему је потребно известити јавност. Према достављеним подацима, од 23 министарства, у периоду 2021–2023. године, осам министарстава није извештавало јавност о броју ангажованих лица ван радног односа.

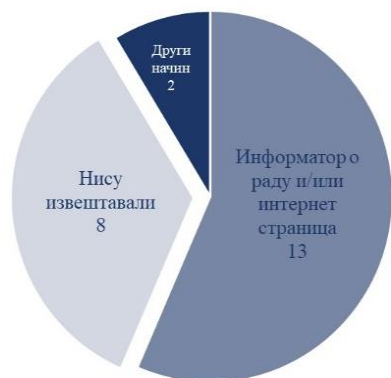


График 2 Структура начина извештавања јавности о броју ангажованих лица ван радног односа у министарствима у периоду 2021–2023. године.

Од укупног броја, 13 министарстава је извештавало јавност путем информатора о раду и/или интернет странице, док су два министарства извештавала на други начин – давањем одговора на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, онеме ко је поднео такав захтев.

Број ангажованих лица ван радног односа у министарствима

Законом о буџетском систему прописано је, између осталог, да укупан број лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства финансија.⁴⁷ Наведена законска одредба је на снази од 2014. године⁴⁸ и указује на то да је тенденција ограничење броја ангажованих лица ван радног односа код корисника јавних средстава. Корисник јавних средстава је у обавези да податке о броју запослених и радно ангажованих лица учини јавно доступним, истицањем на својој интернет презентацији или на други одговарајући начин. У поступку ревизије прикупили смо податке од министарстава о броју ангажованих лица ван радног односа, као и о структури ангажованих лица, за период 2021–2023. године.

Закључено је око **10 хиљада уговора** ван радног односа у 23 министарства у периоду 2021–2023. године

⁴⁶ „Службени гласник РС“, бр. 42/2021 и 9/2022.

⁴⁷ Одредба члана 27к Закона о буџетском систему.

⁴⁸ Закон о измени и допуни Закона о буџетском систему „Службени гласник РС“, број 108/2013, одредба члана 1 у примени од 1. 3. 2014. године.



График 3 Број активних уговора ван радног односа по врстама у министарствима у периоду 2021–2023. године.

У периоду 2021–2023. године, у министарствима које смо анализирали, било је активно укупно 9.540 уговора ван радног односа, односно осам хиљада уговора о привременим и повременим пословима, 1.041 уговор о делу, 465 уговора о допунском раду и 34 уговора о стручном оспособљавању и усавршавању. Уколико посматрамо врсте уговора ван радног односа по годинама, увидећемо да је број закључених уговора у порасту, код свих приказаних врста уговора, што је приказано на графику изнад. Укупан број уговора ван радног односа у 2022. години, већи је за 18%, у односу на укупан број ових уговора у 2021. години, док је у 2023. години број уговора већи за 10% у односу на 2022. годину.



График 4 Учешће уговора ван радног односа по врстама у укупном броју у министарствима за период 2021–2023. године

Од укупног броја активних уговора ван радног односа, највеће учешће имају уговори о привременим и повременим пословима који чине око 84% укупно закључених уговора, за посматране три године. Остале врсте уговора ван радног односа чине 16%, од укупног броја уговора у периоду 2021–2023. године. Након привремених и повремених послова, највеће учешће имају уговори о делу, око 11%, док уговори о допунском раду имају учешће око 4,6%. Уговори о стручном оспособљавању и усавршавању имају занемарљиво учешће које је мање од 1%, односно 0,4% у посматране три године.



Број закључених уговора који је приказан односи се на активне уговоре у свакој од три посматране године, без обзира на датум закључења уговора, јер је анализа вршена са аспекта извршених расхода у свакој од три године. Број лица који је ангажован је мањи од закључених уговора и износи укупно 4.193 лица у периоду од 2021–2023. године. Као и код уговора који су закључени у једној години, а трајање имали у више година, тако и код броја лица долази до преклапања при бројању, па наведени број не значи да се ради о различитим физичким лицима, јер једно лице може бити ангажовано у више година. Од укупно 4.193 лица, 3.103 је из категорије незапослених, 609 из категорије запослених и 481 лице корисника старосне пензије. Структура ангажованих лица показује да је највећи део ангажованих лица ван радног односа из категорије незапослених, око 74%, затим из категорије запослених око 15% и категорије корисника старосне пензије око 11%.



График 5 Структура ангажованих лица ван радног односа у министарствима за период 2021–2023. године

Број ангажованих лица ван радног односа у посматраним министарствима, у периоду 2021–2023. године бележи раст из године у годину. У 2022.

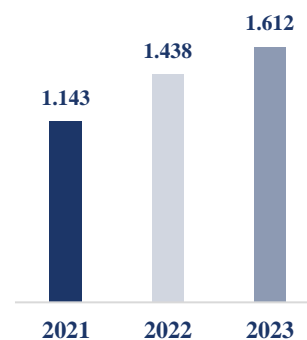


График 6 Број лица ван радног односа у периоду 2021–2023. године

Број ангажованих лица ван радног односа у посматраним министарствима, у периоду 2021–2023. године бележи раст из године у годину. У 2022.

години број лица ван радног односа већи је за 26% у односу на број лица у 2021. години, док је у 2023. години број лица већи за 12% у односу на број ангажованих лица у претходној години. У поступку ревизије, прикупили смо податке од министарстава о броју запослених на неодређено време у посматраном трогодишњем периоду и са тим бројем упоредили број ангажованих лица ван радног односа. Према достављеним подацима, број ангажованих лица ван радног односа био је просечно 31% у односу на број запослених на неодређено време, у периоду од три посматране године. У посматраном периоду, учешће ангажованих лица ван радног односа у броју запослених на неодређено време је расло, просечно са 27%, колико је било у 2021. години, на 35%, колико је износило у 2023. години.

Табела 4. Учешће броја ангажованих лица ван радног односа у броју запослених на неодређено време за период 2021–2023. године.

Период	Број запослених на неодређено време	Број ангажованих ван радног односа	Однос
2021. година	4.232	1.143	27%
2022. година	4.715	1.438	30%
2023. година	4.563	1.612	35%
Просечно	4.503	1.398	31%

Подсећамо да је Законом о буџетском систему прописано да корисници јавних средстава изузетно, могу имати ангажована лица ван радног односа преко 10% од броја запослених на неодређено време, уз прибављене потребне сагласности. Наведено поређење је извршено информативно, како бисмо сагледали стање у овој области, које указује на то да законска одредба која треба да буде изузетак, постаје правило, јер се увећање преко 10%, јавља сваке од посматране три године.



Накнаде за ангажована лица ван радног односа у министарствима

Битан елемент уговора о ангажовању физичких лица ван радног односа је накнада ангажованом лицу, јер се њоме одређује вредност рада који је обавезан да изврши. Значајна је како за лице које се ангажује, тако и за послодавца, а када се ради о јавним средствима, значајна је и за целокупну јавност. Као што смо навели у делу извештаја [Проблем](#), висина накнада за ангажована лица ван радног односа није регулисана прописима, већ се одређује уговорима, што даје слободу у њеном уговарању. Податке о исплаћеним

3,4 милијарде динара
износе накнаде за рад ван
радног односа у
министарствима у периоду
2021–2023. године

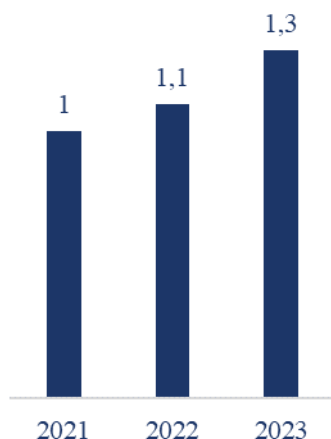


График 7 Износ исплаћених накнада (у милијардама динара) ван радног односа у министарствима у периоду 2021–2023. године.

накнадама по уговорима ван радног односа, министарства не објављују, па је јавност ускраћена за информацију о висини накнада за ангажована лица. У поступку ревизије прикупили смо податке од министарстава о исплаћеним накнадама по уговорима ван радног односа, путем упитника.

Према достављеним подацима, у периоду 2021–2023. године, накнаде за лица ангажована ван радног односа у анализираним министарствима исплаћене су у укупном износу од 3,4 милијарде динара. У 2021. години исплаћене накнаде биле су око милијарду динара, у 2022. години износиле су око 1,1 милијарду динара, док су у 2023. години биле око 1,3 милијарде динара. У посматраном периоду, приметан је раст укупног износа исплаћених накнада, које су у 2022. години биле веће за 12%, у односу на 2021. годину. Повећање укупног износа исплаћених накнада присутно је и у 2023. години, тако да је ова сума била за 26% већа него у 2022. годину. Подсећамо да је Министарство финансија, упутством за припрему буџета сваке године у наведеном периоду, давало препоруку да се преиспита могућност смањења накнада по основу уговора ван радног односа. Наведена тенденција раста расхода по основу уговора ван радног односа, поред препоруке да се преиспита могућност смањења ових расхода, била је један од идентификованих проблема у овој области.



IV Закључци

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију сврсисходности пословања на тему „Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима“, код следећих субјеката ревизије: Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарства здравља. Изнети закључци представљају одговоре на постављена ревизијска питања, дефинисана у делу извештаја [Циљ ревизије и ревизијска питања](#). Закључци су донети на основу утврђених налаза, појединачно у оквиру сваког закључка. За формулисање налаза коришћени су бројни докази, прикупљени из различитих извора.

На основу анализе података и документације достављених од стране субјеката ревизије, као и обављених интервјуа (представници субјеката ревизије и извора информација), донели смо следеће закључке:

1. Ангажовање физичких лица ван радног односа није на адекватан начин уређено, што ствара ризик од неуједначених накнада и неефикасног надзора. Физичка лица ангажована ван радног односа, обављала су послове које треба да обављају државни службеници и намештеници, а ангажовање физичких лица по допунском раду вршено је без вођења евиденција о присутности на раду, што ствара ризик од тога да послови неће бити адекватно извршени. Субјекти ревизије нису имали одговарајуће критеријуме за одређивање накнада, што је довело до тога да су анексима уговора повећавали накнаде без повећања обима посла и на тај начин увећали накнаде за 2,8 милиона динара.
2. Министарство државне управе и локалне самоуправе није вршило надзор у области ангажовања физичких лица ван радног односа у министарствима, ни у једној од посматране три године. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису адекватно вршили надзор над обављеним пословима по закљученим уговорима ван радног односа, што је утицало да се утроши око 10,3 милиона динара за послове који нису обухваћени уговорима и који садрже друге пропусте у надзору. На овај начин, ствара се ризик од пропуста у раду и примени прописа, као и неефикасног трошења јавних средстава. Такође, ангажовање физичких лица ван радног односа, без адекватног надзора над извршеним пословима носи ризик да уговорени послови неће бити обављени на одговарајући начин или да ће обављени послови одступити од уговорених.
3. Постојећи ниво извештавања о ангажовању физичких лица ван радног односа није довољан да обезбеди транспарентност у раду министарстава. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису у довољној мери извештавали Централни регистар јер нису доставили све кадровске и финансијске податке. Извештавање јавности није вршено на одговарајући начин, јер субјекти ревизије нису у довољној мери објавили податке о износу накнада и броју ангажованих лица.

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



Закључак 1: Субјекти ревизије су ангажовали физичка лица ван радног односа за обављање послова државне управе, које треба да обављају државни службеници

Наш циљ у овом делу извештаја био је да одговоримо на прво ревизијско питање, односно – на који начин се врши ангажовање физичких лица ван радног односа. У оквиру овог питања проверавали смо на који начин су ангажована лица ван радног односа, што подразумева испитивање којим се утврђује да ли је уређено ангажовање физичких лица ван радног односа, за које послове су ангажована лица ван радног односа, како се врши евидентирање радног времена лица на допунском раду, као и на који начин су одређене накнаде за ангажована лица.



Ангажовање физичких лица ван радног односа није на адекватан начин уређено, што ствара ризик од неуједначених накнада и неефикасног надзора. Физичка лица ангажована ван радног односа обављала су послове које треба да обављају државни службеници и намештеници, а ангажовање физичких лица по допунском раду вршено је без вођења евиденција о присутности на раду, што ствара ризик од тога да послови неће бити адекватно извршени. Субјекти ревизије нису имали одговарајуће критеријуме за одређивање накнада, што је довело до тога да су анексима уговора повећавали накнаде без повећања обима посла и на тај начин увећали накнаде за 2,8 милиона динара.

До наведеног закључка смо дошли кроз анализу процедура за ангажовање физичких лица ван радног односа. Испитивали ли смо на којим пословима су ангажована лица ван радног односа, као и на који начин се евидентира радно време лица ангажованих на допунском раду, с обзиром да та лица обављају пуно радно време код других послодаваца. Такође, анализирали смо на који начин су одређиване накнаде за ангажована лица ван радног односа.

Налаз 1.1: Ангажовање физичких лица ван радног односа није на адекватан начин уређено, што ствара ризик од неуједначених накнада и неадекватног надзора



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.

Корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу у својим организацијама, како би обезбедили разумно уверавање да ће своје циљеве остварити, између осталог, кроз економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава. Поред тога, циљеви корисника јавних средстава треба да се остварују кроз заштиту средстава и података.



Финансијско управљање и контрола организује се као систем процедура и одговорности свих лица у организацији, а спроводи се политикама, процедурама и активностима.⁴⁹

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 јавна средства била коришћена на сврсисходан начин. Да би ангажовање физичких лица било економично, ефикасно и ефективно и да би се обезбедила заштита средстава и података, очекивали смо да су субјекти ревизије уредили поступак ангажовања физичких лица ван радног односа на адекватан начин. Сматрамо да би адекватан начин уређења активности на ангажовању физичких лица ван радног односа био уколико је, за све врсте ангажовања, интерним актом уређен начин одабира лица, критеријуми за одређивање накнада и начин вршења надзора над извршеним пословима при ангажовању физичких лица ван радног односа. Наведене активности, сматрамо битним елементима у поступку ангажовања, због чега очекујемо да је потребно да буду уређене интерним актом, како би се поступало на јединствен начин према свим ангажованим лицима. Осим тога, чињеница наведена у општим информацијама, да девет министарстава има усвојене процедуре о ангажовању физичких лица ван радног односа, говори да су поједина министарства већ препознала потребу да уреде ове активности.

Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. године до 2030. године, као један од циљева наведено је унапређење процеса регрутације у јавној управи, у оквиру којег се очекује да се до 2030. године, државна управа сагледава као пожељан послодавац, који, између осталог, примењује транспарентне процедуре и боље идентификује потребан кадар са одговарајућим компетенцијама.⁵⁰ Наведени циљ говори у прилог томе да је потребно уредити процедуром поступак ангажовања физичких лица ван радног односа.

У току ревизије, сагледали смо поступак ангажовања физичких лица код субјеката ревизије, прикупили документацију и обавили интервјуе са представницима субјеката ревизије. Том приликом, утврдили смо да субјекти ревизије нису на адекватан начин уредили поступак ангажовања физичких лица ван радног односа.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је у ревидираном периоду примењивало директиве⁵¹ којима је уредило ангажовање лица за обављање привремених и повремених послова, док за ангажовање лица ван радног односа по осталим врстама уговора није уредило интерним актом. Директивом о ангажовању лица за обављање привремених и повремених послова из 2021. године, Министарство државне управе и локалне самоуправе је уредило, између осталог, начин одабира лица за ангажовање по привременим и повременим пословима. Наведеном директивом, предвиђено је да се једном годишње, на интернет страници наведеног министарства, објављује јавни позив за ангажовање лица по привременим и повременим пословима, као и референтна листа послова, а која се ажурира у току године зависно од потреба министарства. Референтна листа послова садржи опис послова, стручну спрему, радно искуство, вештине, знања и друге потребне елементе на основу којих се расписује јавни позив за ангажовање лица по уговорима о обављању привремених и повремених послова за послове наведене у референтној листи послова. Директивом је уређено да референтна листа лица, садржи списак лица која испуњавају услове за ангажовање и која се у складу са периодичним потребама позивају на усмени разговор са руководиоцем организационе јединице, који врши избор лица. На овај начин Министарство државне управе и локалне самоуправе уредило је начин одабира лица и предвидело доношење референтне листе послова којом прописује услове које треба да испуњавају лица која се ангажују по привременим и повременим пословима и јавни позив који оглашава на својој интернет страници, што представља пример

⁴⁹ Члан 81 Закона о буџетском систему.

⁵⁰ Посебни циљ 2: Унапређење процеса регрутације у јавној управи.

⁵¹ Директива о ангажовању лица за обављање привремених и повремених послова из 2017. године, са изменама и допунама из 2018. године, као и Директива о ангажовању лица за обављање привремених и повремених послова из 2021. године.



добре праксе, јер обезбеђује транспарентност у поступку ангажовања. Међутим, послови наведени у референтној листи послова нису привременог и повремениг карактера, већ из делокруга рада министарства, што је детаљније обрађено у [налазу 1.2](#).

Усвојеном директивом у Министарству државне управе и локалне самоуправе, нису уређени критеријуми за одређивање накнаде за рад лица ангажованих ван радног односа. Висина накнаде ангажованим лицима у овом министарству се утврђује у уговору, а директивом је уређено да приликом предлагања и утврђивања висине накнаде за рад ангажованом лицу, руководиоци узимају у обзир одредбе Закона о платама државних службеника и намештеника, а у односу на мерила предвиђена Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника. У јавним позивима које је министарство расписивало за период 2021–2023. године наведено је да висина месечне накнаде за обављање послова наведених у референтној листи зависи од врсте, обима и сложености послова који се обављају и креће се у распону плата прописаних за државне службенике и намештенике. Међутим, иако су руководиоци, директивом у одређеној мери, усмерени на начин одређивања висине накнаде и јавним позивом се наводи да се накнада креће у распону плата прописаних за државне службенике и намештенике, потребно да је се прецизира начин одређивања накнаде, јер постојећи начин се не односи на све врсте уговора ван радног односа, као и да би се смањио ризик од одређивања различите накнаде за исте послове.

Када говоримо о надзору над закљученим уговорима ван радног односа, Министарство државне управе и локалне самоуправе директивом је уредило да руководиоци организационе јединице прати реализацију послова лица ангажованих по привременим и повременим пословима и даје писану сагласност на садржину извештаја о извршеном послу, који је ангажовано лице у обавези да достави. На овај начин је уређен надзор над закљученим уговорима по привременим и повременим пословима, али не и по другим врстама уговора ван радног односа.

Директивом је предвиђено да предмет уговора о обављању привремених и повремених послова могу да буду послови из делокруга рада министарства, који су привременог и повремениг карактера, што није у складу са чланом 84 Закона о државној управи, који прописује да послове из делокруга органа државне управе врше државни службеници, чији је положај уређен посебним законом. Такође, наведена директива о ангажовању лица по привременим и повременим пословима, не уређује начин ангажовања физичких лица ван радног односа по другим врстама уговора, као што су уговори о делу, уговори о допунском раду и уговори о стручном оспособљавању и усавршавању. Министарство државне управе и локалне самоуправе је у јуну 2023. године, усвојило Мапу пословног процеса са дијаграмом тока активности, која се односи на ангажовање лица по привременим и повременим пословима, али ни ова процедура не уређује друге врсте уговора ван радног односа. Из претходно наведених разлога, не можемо сматрати да је начин уређења активности на ангажовању физичких лица ван радног односа Министарства државне управе и локалне самоуправе адекватан.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је у ревидираном периоду, имало у примени Мапу пословних процеса – документација о процесу: „Управљање поступком закључивања уговора о обављању привремених и повремених послова, уговора о допунском раду и уговора о стручном оспособљавању и усавршавању“⁵², чији циљ је да наведени уговори буду благовремени и тачни. Наведена процедура уређује поступке закључивања уговора о привременим и повременим пословима, уговора о допунском раду и уговора о стручном оспособљавању и усавршавању. Као основни ризик наведен је неадекватно дефинисан предмет уговора, а поред тога наведен је кратак опис пословних процеса, веза са другим пословним процесима, ресурси, одговорности и овлашћења. Уз наведену мапу пословног процеса,

⁵² Од 20. 12. 2021. године и од 20. 9. 2023. године.



достављен је и Образац 3 – Документација о систему (вертикални преглед) – процедуре, у којем је описан пословни процес наведен у мапи пословних процеса, редослед, одговорно лице и рок за спровођење пословног процеса, као и документација која настаје током његовог спровођења. Пословни процес отпочиње на основу захтева за радно ангажовање, а завршава се праћењем извршења уговора и вођењем евиденције према елементима из уговора. Међутим, наведена процедура се не односи на уговоре о делу и не уређује начин избора ангажованих лица, критеријуме за одређивање накнаде и начин вршења надзора над обављеним пословима ангажованих лица, па не можемо да је оценимо као адекватну.

Министарство здравља, у периоду 2021–2023. године, није донело писане процедуре о ангажовању физичких лица за обављање послова ван радног односа. Представници Министарства здравља су навели да нема писаних процедура које интерно, ближе уређују ангажовање физичких лица ван радног односа, већ су се ослањали на устаљену праксу у поступању. У оквиру финансијског управљања и контроле нису успоставили процедуре које се односе на управљање активностима ангажовања и уговорима ван радног односа.

Табела 5. Преглед активности субјеката ревизије које су уредили писаним процедурама, приликом ангажовања физичких лица ван радног односа.

Опис активности које очекујемо да буду уређене	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Министарство здравља
Донет интерни писани акт	✓	✓	✗
Писани акт се односи на све врсте уговора о ангажовању ван радног односа	✗	✗	✗
Начин одабира ангажованих лица	✓	✗	✗
Критеријуми за одређивање накнаде	✗	✗	✗
Начин вршења надзора	✓	✗	✗

Субјекти ревизије, приликом ангажовања физичких лица ван радног односа, нису препознали потребу да уреде ове активности на другачији начин, јер су се ослањали на примену постојећих прописа и закључених уговора. Постојећим прописима није на јасан начин уређен рад ван радног односа у државним органима, јер није уређено питање одређивања накнада и врсте послова за које могу да се ангажују лица за рад ван радног односа. Такође, да је у министарствима у области ангажовања физичких лица ван радног односа вршен инспекцијски надзор, можда би указао да је потребно уредити ове активности. Више о надзору у овој области, биће речи у другом закључку.

Уређење ангажовања физичких лица ван радног односа је важно јер уколико овај процес није адекватно уређен ствара се ризик од тога да се ангажују лица без потребних знања за обављање послова јер нема прописаних критеријума и услова за одабир лица. Поред тога, уколико није уређен начин одређивања накнада, може доћи до различитог одређивања накнаде за исте послове, што је и утврђено у [налазу 1.4](#). Такође, до пропуста у обављању послова који су предмет ангажовања ван радног односа, може доћи уколико надзор над обављеним пословима није адекватно уређен. Да је вероватноћа настанка наведених ризика висока и да је могуће њихово остварење, говоре налази у наставку извештаја.



Препоручујемо Министарству државне управе и локалне самоуправе да постојећу процедуру о ангажовању лица за обављање привремених и повремених послова допуни како би начин одабира лица за ангажовање ван радног односа, критеријуми за одређивање накнада и надзор над обављеним пословима био уређен за све врсте уговора ван радног односа.



Препоручујемо Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарству здравља да предузму активности како би писаном 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.

Налаз 1.2: Физичка лица ангажована ван радног односа обављала су послове које треба да обављају државни службеници и намештеници



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.

Законом о раду предвиђен је рад ван радног односа, кроз закључивање уговора о привременим и повременим пословима, уговора о делу, уговора о допунском раду и уговора о стручном оспособљавању и усавршавању.⁵³ Одредбе Закона о раду примењују се и на запослене у државним органима, ако законом није друкчије одређено.⁵⁴ Међутим, обављање послова у органима државне управе је друкчије одређено у односу на одредбе Закона о раду, јер је донет посебан закон који је уредио обављање ових послова. Законом о државној управи је прописано да послове из делокруга органа државне управе врше државни службеници.⁵⁵ Законом о државним службеницима је дефинисано да је државни службеник лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу.⁵⁶ Из наведених одредаба закона, чији нацрт је израдило министарство надлежно за државну управу и локалну самоуправу, следи да послове из делокруга органа државне управе и с њима повезане опште правне, информатичке, материјално-финансијске,

⁵³ Чланови 197 – 202 Закона о раду.

⁵⁴ Члан 2 став 2 Закона о раду.

⁵⁵ Члан 84 Закона о државној управи.

⁵⁶ Члан 2 Закона о државним службеницима.



рачуноводствене и административне послове треба да обављају државни службеници, а пратеће помоћно-техничке послове треба да обављају намештеници. Законом о министарствима образована су министарства и утврђен је њихов делокруг⁵⁷, а правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, систематизују се радна места на неодређено време, која морају да се заснивају на делокругу органа и радним процесима у њему.⁵⁸

Министарство државне управе и локалне самоуправе у ревидираном периоду имало је закључене уговоре о привременим и повременим пословима, уговоре о делу и уговоре о стручном оспособљавању и усавршавању, чији преглед дајемо у наредној табели.

Табела 6. Преглед броја закључених уговора и накнада по врстама уговора Министарства за државну управу и локалну самоуправу у периоду 2021–2023. године.

(износи у хиљадама динара)

Година	Врста уговора	Министарство државне управе и локалне самоуправе			
		Број лица	Број уговора	Број анекса	Укупан износ накнаде
2023.	Уговор о привременим и повременим пословима	45	87	30	26.958
	Уговор о делу	24	78	0	4.235
	Уговор о допунском раду	0	0	0	0
	Уговор о стручном оспособљавању и усавршавању	2	2	0	13
	Укупно (2023)	71	167	30	31.206
2022.	Уговор о привременим и повременим пословима	48	94	54	30.753
	Уговор о делу	20	78	0	1.594
	Уговор о допунском раду	0	0	0	0
	Уговор о стручном оспособљавању и усавршавању	2	2	0	11
	Укупно (2022)	70	174	54	32.358
2021.	Уговор о привременим и повременим пословима	60	101	65	30.472
	Уговор о делу	22	51	0	3.355
	Уговор о допунском раду	0	0	0	0
	Уговор о стручном оспособљавању и усавршавању	2	2	0	10
	Укупно (2021)	84	154	65	33.837
Укупно:		225	495	149	97.401

Посматрано по врстама закључених уговора ван радног односа у Министарству државне управе и локалне самоуправе, 99% закључених уговора односи се на уговоре о привременим и повременим пословима и уговоре о делу у периоду од три посматране године. Највише закључених уговора је о привременим и повременим пословима, док је мање значајан број уговора о стручном оспособљавању и усавршавању. Када говоримо о структури ангажованих лица ван радног односа, за посматране три године, око 30% је из категорије запослени, око 10% корисника старосне пензије и око 60% незапослених. Што се тиче учешћа ангажованих лица ван радног односа у укупном броју запослених на неодређено време, за посматране три године, био је просечно око 70%, односно у 2021. години је био око 79%, у 2022. години је био око 64% док је у 2023. години био око 63%. За број ангажованих лица ван радног односа Министарство државне управе и локалне самоуправе је током ревидираног периода прибављало потребне сагласности надлежне комисије Владе РС.

Министарство државне управе и локалне самоуправе ангажовало је физичка лица по привременим и повременим пословима за послове из делокруга министарства које треба да обављају државни службеници. Примери послова за које су ангажована лица по привременим и повременим пословима, између осталог, јесу: послови вођења управног поступка, послови

⁵⁷ Члан 1 Закона о министарствима.

⁵⁸ Чланови 3 и 4 Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.



праћења стања у области система плата, израда нацрта и предлога прописа, послови јавних набавки, послови превоза и други послови. Наведени послови не само да су из делокруга министарства, већ немају ни привремени ни повремени карактер јер се јављају током целе године и у оквиру су систематизованих послова министарства.

Послови вођења управног поступка

Тако, на пример, два лица у пензији, ангажована су са 11 уговора по привременим и повременим пословима, за вођење управног поступка у области матичних књига и државних стручних испита, иако управни поступак треба да води државни службеник⁵⁹. Према Закону о министарствима, у делокругу рада Министарства државне управе и локалне самоуправе налазе се послови управног поступка, матичних књига и државног стручног испита.

Послови израде нацрта закона и предлога прописа уговорени су са три лица у Министарству државне управе и локалне самоуправе да их обављају по уговору о привременим и повременим пословима, са којима су закључена три уговора, иако је један од важних послова министарства управо израда нацрта закона и других прописа из њиховог делокруга и не може се сматрати привременим и повременим послом. Притом, у Сектору за добру управу, наведеног министарства, систематизовани су послови који се, између осталог, односе на припрему закона, других прописа и општинских аката из области система државне/јавне управе, што указује на то да ово нису послови привременог карактера.

Послови израде нацрта закона, предлога прописа

Праћење стања у области система плата

Министарство државне управе и локалне самоуправе је у посматраном периоду, закључило уговоре о обављању привремених и повремених послова са четири лица са 11 уговора чији је опис послова, између осталог, обухватио послове праћења стања у области система плата. Законом о министарствима, Министарство државне управе и локалне самоуправе обавља послове државне управе који се односе на радне односе и плате. Да наведени послови праћења стања у области система плата нису привременог и повремених карактера потврђује и то што су ови послови систематизовани као послови који се обављају у оквиру Сектора за управљање људским ресурсима у наведеном министарству.

Уговором о обављању привремених и повремених послова, у 2022. години, ангажовано је једно физичко лице да обавља послове систематизованог и попуњеног радног места шефа Одсека за уређење и координацију система државне управе, као и друге послове предвиђене уговором. Наведени послови су систематизовани у оквиру Одељења за државну управу. Конкретан уговорни однос споразумно је раскинут после осам радних дана, али ипак овај пример указује на неадекватно сагледавање потребе да се одређени послови обављају као послови привременог и повремених карактера, јер је наведено радно место систематизовано, што указује на то да се ради о пословима сталног карактера.

Послови руководиоца уже унутрашње јединице

Послови јавних набавки

Министарство државне управе и локалне самоуправе је у 2023. години, ангажовало једно лице уговором о привременим и повременим пословима, да обавља послове израде предлога плана јавних набавки и других планова набавки, као и предлог потребних добара и услуга за централизоване јавне набавке; да учествује у спровођењу поступака јавних набавки, као и поступцима набавки на које се закон не примењује. Наведени послови нису послови привременог и повремених карактера, одликује их стални карактер, јер су систематизовани у оквиру Групе за послове јавних набавки где се обављају послови који се односе на: планирање, организовање, реализацију и извештавање у поступцима јавних набавки.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је закључило 15 уговора о обављању привремених и повремених послова за обављање послова превоза и курирске послове са четири лица током посматраног периода, иако је радно место возач – курир, систематизовано у оквиру Секретаријата наведеног министарства. Послови возача и курира по својој природи не трају краће од 120 дана, што потврђује систематизација радних места и указује на то да је потребно да за ове послове буду ангажована лица у радном односу по уговору на неодређено време, пошто се ради о пословима намештеника.

Послови возача и курира

⁵⁹ Члан 84 Закона о државној управи.



Министарство државне управе и локалне самоуправе је послове из свог делокруга рада уговарало као привремене и повремене, у трајању које, посматрано појединачно по уговорима не прелази 120 радних дана у календарској години, али се јављају у министарству током периода дужег од 120 дана за послове који су обухваћени актом о организацији и систематизацији послова и делокругом рада министарства, што показује да ти послови немају привремени и повремени карактер.

Министарство државне управе и локалне самоуправе, током ревидираног периода, закључивало је уговоре о делу за ангажовање предавача у складу са секторским посебним програмом обуке за матичаре и запослене који обављају послове ажурирања јединственог бирачког списка, као и за ангажовање предавача по посебном програму обуке државних службеника у наведеном министарству. Поред тога, пет уговора закључено је по спроведеном поступку набавке од којих су по три уговорени послови који су из делокруга министарства. Тако је на пример, ангажовано једно лице по уговору у 2022. години, за послове истраживања о ефектима примене Закона о општем управном поступку, са предлогом мера за унапређење примене наведеног закона, иако је управни поступак, по Закону о министарствима у делокругу рада Министарства државне управе и локалне самоуправе, а министарство било обрађивач текста измена наведеног закона у поступку његовог усвајања. Поред тога радно место начелник Одељења за државну управу, између осталог, координира послове израде нацрта закона, предлога прописа и других аката који се односе на управни поступак, прати и анализира стање у областима из делокруга рада одељења, проучава последице утврђеног стања и предлаже мере за решавање идентификованих проблема и унапређење стања у одговарајућој области на основу израђених анализа и извештаја. Из наведеног описа посла следи да је предмет наведеног уговора о делу из делокруга министарства. Уговором о делу у 2023. години, са једним лицем уговорено је праћење стања и пружање подршке у вези са реализацијом програма и пројеката који се односе на унапређење рада јединица локалне самоуправе. Законом о министарствима, наведено министарство обавља послове државне управе који се односе на систем локалне самоуправе и територијалне аутономије, усмеравање и подршку јединицама локалне самоуправе у обезбеђивању законитости и ефикасности рада. Поред наведеног, уговорени послови припадају Одсеку за унапређење система локалне самоуправе Министарства државне управе и локалне самоуправе, где се обављају послови који се односе на праћење реализације пројеката од значаја за јединице локалне самоуправе, што указује на то да је и овај уговор у оквиру делокруга наведеног министарства. Такође, у 2023. години, Министарство државне управе и локалне самоуправе, закључило је уговор са једним лицем, за обављање послова израде компаративне анализе система матичних књига и бирачког списка у земљама Европске уније и региона. Законом о министарствима прописано је да Министарство државне управе и локалне самоуправе, обавља послове државне управе који се односе на матичне књиге и јединствени бирачки списак. Поред тога, у оквиру систематизованих радних места наведеног министарства, односно на радном месту за послове давања овлашћења за обављање послова матичара, обављају се послови припреме компаративних и других анализа и извештаја, проучавају последице утврђених стања и предлаже предузимање мера о утврђеном стању у области овлашћења за обављање послова матичара. На радном месту за вођење регистра политичких странака и координацију правних послова из области јединственог бирачког списка, обављају се послови праћења и утврђивања стања у области јединственог бирачког списка и проучавања последица утврђеног стања и припреме анализа из делокруга Одсека за политичко организовање. Наведено указује на то да се ради о пословима из делокруга министарства, па се не могу за њих ангажовати лица по уговору о делу.

Представници Министарства државне управе и локалне самоуправе, као разлоге за ангажовања физичких лица по привременим и повременим пословима за послове које треба да



обављају државни службеници, навели су утврђену процедуру за добијање сагласности за ново запошљавање, временско трајање поступака за попуњавање упражњених радних места, као и да послови из делокруга рада показују тенденцију раста. Како би остварили радне циљеве и обезбедили несметан процес рада, ангажују лица по основу уговора о привременим и повременим пословима. Даље наводе да обим посла на појединим систематизованим позицијама показује стални тренд усложњавања и повећања обима током претходних година, што уз тренд одлива кадрова, без обзира на обим попуњавања, доводи до попуњености систематизованих радних места од око 70% у претходне три године. Из наведених разлога постоји константна потреба за смањењем кадровског дефицита не само трајним попуњавањем упражњених радних места конкурсом или преузимањем, већ и ангажовањем лица ван радног односа. Такође, наводе да пракса показује да државни службеници који желе да промене радно место, недовољно користе могућност интерног тржишта рада, на које се не пријављују, већ се пријављују на конкурсе чија је процедура сложенија и дуже траје. Представници Министарства државне управе и локалне самоуправе су навели да су потребне флексибилније процедуре које ће омогућити брже попуњавање радних места, ради обезбеђивања мобилности радне снаге, како унутар органа државне управе, тако и између органа државне управе, као и ефикасније прилагођавање тренутној стопи флукуације запослених.

Увидом у датуме спроведених интерних и јавних конкурса за попуњавање извршилачких радних места Министарства државне управе и локалне самоуправе у ревидираном периоду, утврдили смо да просечно протекне око 100 дана, од оглашавања конкурса до ступања на рад кандидата, док је максимално забележено време од 152 дана. Наведена анализа потврђује наводе представника министарства о дуготрајној процедури попуњавања извршилачких радних места. Поред тога, у ревидиране три године, у наведеном министарству било је осам конкурса који нису успели за 10 извршилаца, што је око 20% од укупног броја извршилаца за које су расписани конкурси, док је престанак радног односа забележен код 28 лица. Такође, утврдили смо да ниједна организациона јединица није у потпуности попуњена, а да је просечна попуњеност извршилачких радних места у Министарству државне управе и локалне самоуправе, за посматране три године, била око 70%, што показује да недостаје скоро трећина кадрова систематизованих за реализацију послова из делокруга министарства. Учешће броја лица ван радног односа у систематизованом броју извршилаца било је просечно око 48%, за посматране три године у Министарству државне управе и локалне самоуправе.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у ревидираном периоду имало је закључене уговоре о привременим и повременим пословима, уговоре о делу и уговоре о допунском раду, чији је преглед броја и износ накнада по врстама уговора у табели у наставку.

Табела 7. Преглед броја закључених уговора и накнада по врстама уговора Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у периоду 2021–2023. године.

(износи у хиљадама динара)

Година	Врста уговора	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре			
		Број лица	Број уговора	Број анекса	Укупан износ накнаде
2023.	Уговор о привременим и повременим пословима	137	355	16	142.622
	Уговор о делу	1	1	0	456
	Уговор о допунском раду	24	25	5	20.553
	Уговор о стручном оспособљавању и усавршавању	0	0	0	0
	Укупно (2023)	162	381	21	163.630
2022.	Уговор о привременим и повременим пословима	152	357	24	118.191
	Уговор о делу	2	2	0	1.516
	Уговор о допунском раду	20	22	1	6.762
	Уговор о стручном оспособљавању и усавршавању	0	0	0	0
	Укупно (2022)	174	381	25	126.469



Година	Врста уговора	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре			
		Број лица	Број уговора	Број анекса	Укупан износ накнаде
2021.	Уговор о привременим и повременим пословима	134	341	52	113.960
	Уговор о делу	2	3	0	2.184
	Уговор о допунском раду	9	9	0	5.277
	Уговор о стручном оспособљавању и усавршавању	0	0	0	0
	Укупно (2021)	145	353	52	121.422
Укупно:	481	1.115	98	411.521	

Највише закључених уговора ван радног односа Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, закључило је за ангажовање лица по привременим и повременим пословима, са просечним учешћем од 94,5% у посматраном трогодишњем периоду. Ангажовање физичких лица по уговорима о допунском раду имало је просечно учешће од 5% у посматраном периоду, док је 0,5% имало учешће лица ангажованих по уговору о делу. Када говоримо о структури ангажованих лица ван радног односа, за посматране три године, око 12% је из категорије запослени, око 11% корисника старосне пензије и око 77% незапослених. Што се тиче учешћа ангажованих лица ван радног односа у укупном броју запослених на неодређено време, за посматране три године, био је просечно око 60%, односно у 2021. години је био око 59%, у 2022. години је био око 64% док је у 2023. години био око 61%. За број ангажованих лица ван радног односа Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је током ревидираног периода прибављало потребне сагласности надлежне комисије Владе РС.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, ангажовало је лица по привременим и повременим пословима, за послове из делокруга министарства које треба да обављају државни службеници. Примери послова за које су ангажована лица по привременим и повременим пословима, између осталог, јесу: стручни, административни и оперативни послови у поступку издавања дозвола, кадровски послови, послови јавних набавки, као и послови превоза службених лица, доставе документације и материјала.

Наведени послови не само да су из делокруга министарства, већ немају ни привремени ни повремени карактер јер се јављају током целе године и у оквиру су систематизованих послова министарства, што показују примери послова у наставку извештаја.

Стручни, административни и оперативни послови у поступку издавања дозвола

Тако је на пример 23 лица са 69 уговора, у ревидираном периоду, било ангажовано по привременим и повременим пословима на стручним, административним или оперативним пословима издавања дозвола у два сектора Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Наведени уговори закључени су за обављање послова који су систематизовани у Сектору за друмски транспорт, путеве и безбедност саобраћаја, где се у Одељењу за друмски транспорт обављају послови који се односе на доделу дозвола за превоз ствари. У Сектору за грађевинске послове, спровођење обједињене процедуре и озакоњење обављају се послови који се односе на издавање грађевинске дозволе. Према Закону о министарствима, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре обавља послове државне управе који се односе на грађевинарство и утврђивање услова за изградњу објеката, као и послове државне управе у области друмског саобраћаја, којима припадају послови издавања дозвола.



Уговорима о привременим и повременим пословима, ангажовано је три лица са 14 уговора у ревидираном периоду, на пословима вођења и ажурирања евиденција о запосленима, као и пословима израде нацрта решења којима се решава о правима и обавезама државних службеника у оквиру Одељења за правне, кадровске и опште послове. Наведени послови систематизовани су у Групи за кадровске послове, послове развоја и управљање кадровима и евиденционе послове и представљају послове који су стално потребни и нису привременог или повременог карактера.

Кадровски послови

Послови јавних набавки

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је у 2021. и 2022. години, закључило девет уговора о обављању привремених и повремених послова са три лица чији је опис послова припрема и спровођење поступка јавних набавки. Наведени послови систематизовани су у оквиру Одељења за јавне набавке где се обављају послови који се односе на планирање јавних набавки и спровођење поступака јавних набавки па се не може сматрати да имају привремени и повремени карактер.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је у ревидираном периоду, закључило 93 уговора о привременим и повременим пословима са 23 лица, за обављање послова превоза, достављање поште, документације и материјала. До децембра 2023. године, у Групи за одржавање возила и послове возача и курира, у оквиру Секретаријата министарства, били су систематизовани послови превоза службеним возилом, преузимање и достављање поште и материјала. Систематизација наведених послова указује на то да је министарство имало константно потребу за пословима превоза, доставе поште, документације и материјала, а ангажовање по уговорима ван радног односа на овим пословима континуирано током посматране три године потврђује да се не ради о привременим и повременим пословима.

Послови превоза, достављање поште, документације и материјала

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је послове из свог делокруга рада уговарало као привремене и повремене, у трајању које, посматрано појединачно по уговорима не прелази 120 радних дана у календарској години, али се наведени послови јављају у министарству током периода дужег од 120 дана за послове који су обухваћени актом о организацији и систематизацији послова и делокругом рад министарства, што указује на то да ти послови немају привремени и повремени карактер.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је послове из свог делокруга уговарало у допунском раду, за послове планирања пројеката, послове из области односа са јавношћу, послове координације и организације дневних и дугорочних активности министра, административне послове, послове јавних набавки, послове превоза и друге послове. Наведене послове треба да обављају државни службеници и намештеници, а не лица ван радног односа.

Представници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре навели су да су основни узроци оваквог начина ангажовања физичких лица ван радног односа, недовољна заинтересованост лица за поједине послове које треба да обављају државни службеници, попут послова издавања дозвола. Утицало је и то што конкурсни поступци за запошљавање државних службеника трају по више месеци, притом не пријави се довољан број кандидата, а од пријављених кандидата не испуне сви потребне компетенције. На ангажовање лица ван радног односа утицао је и одлив запослених из овог министарства, где је у ревидираном периоду било око 60 престанка радног односа. Како би обезбедили несметано обављање послова и функционисање министарства, морали су да ангажују лица ван радног односа. Сматрају да редослед попуњавања извршилачких радних места који је прописан Законом о државним службеницима, не одговара потребама министарства и да је потребно омогућити избор начина попуњавања радних места од случаја до случаја, зависно од потреба. Даље наводе да су запослени на пословима возача, доставе поште и документације, закључком Владе Републике Србије, 2022. године, преузети у Управу за заједничке послове републичких органа, која треба да обезбеди обављање ових послова за потребе министарства. Међутим, потребе Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре су веће од могућности Управе за заједничке



послове републичких органа да обезбеди обављање ових послова, па су принуђени да ангажују лица ван радног односа.

Увидом у датуме спроведених интерних и јавних конкурса за попуњавање извршилачких радних места, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у ревидираном периоду, утврдили смо да просечно протекне око 130 дана, од оглашавања конкурса до ступања на рад кандидата, док је максимално забележено време од 239 дана. Наведена анализа потврђује наводе представника министарства о дуготрајној процедури попуњавања извршилачких радних места. Поред тога, у ревидиране три године, у наведеном министарству било је 11 конкурса који нису успели за 53 извршиоца, што је око 46% од укупног броја извршилаца за које су расписани конкурси, док је престанак радног односа забележен код 61 лица. Такође, утврдили смо да ниједна организациона јединица није у потпуности попуњена, а да је просечна попуњеност извршилачких радних места у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, за посматране три године, била око 70%, што показује да недостаје скоро трећина кадрова систематизованих за реализацију послова из делокруга министарства. Учешће броја лица ван радног односа у систематизованом броју извршилаца било је просечно око 42%, за посматране три године у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Министарство здравља у ревидираном периоду имало је закључене уговоре о привременим и повременим пословима и уговоре о допунском раду, чији преглед дајемо у наредној табели.

Табела 8. Преглед броја закључених уговора и накнада по врстама уговора Министарства здравља у периоду 2021–2023. године.

(износи у хиљадама динара)

Година	Врста уговора	Министарство здравља			
		Број лица	Број уговора	Број анекса	Укупан износ накнаде
2023.	Уговор о привременим и повременим пословима	72	146	6	55.497
	Уговор о делу	0	0	0	0
	Уговор о допунском раду	1	2	0	1.836
	Уговор о стручном оспособљавању и усавршавању	0	0	0	0
	Укупно (2023)	73	148	6	57.333
2022.	Уговор о привременим и повременим пословима	65	205	0	39.786
	Уговор о делу	0	0	0	0
	Уговор о допунском раду	0	0	0	0
	Уговор о стручном оспособљавању и усавршавању	0	0	0	0
	Укупно (2022)	65	205	0	39.786
2021.	Уговор о привременим и повременим пословима	54	181	0	30.007
	Уговор о делу	0	0	0	0
	Уговор о допунском раду	0	0	0	0
	Уговор о стручном оспособљавању и усавршавању	0	0	0	0
	Укупно (2021)	54	181	0	30.007
Укупно:	192	534	6	127.126	

Посматрано по врстама закључених уговора ван радног односа у Министарству здравља, готово сви закључени уговори односе се на уговоре о привременим и повременим пословима, осим два уговора о допунском раду, која су била закључена у 2023. години. Када говоримо о структури ангажованих лица ван радног односа, за посматране три године, око 23% је корисника старосне пензије, око 77% незапослених, док мање од једног процента су категорије запослени. Што се тиче учешћа ангажованих лица ван радног односа у укупном броју запослених на неодређено време, за посматране три године, био је просечно око 25%, односно у 2021. години је био око 22%, у 2022. години је био око 25% док је у 2023. години био око 29%. За број ангажованих лица ван радног односа Министарство здравља је током ревидираног периода прибављало потребне сагласности надлежне комисије Владе РС.



Министарство здравља ангажовало је физичка лица по привременим и повременим пословима за послове из делокруга министарства које треба да обављају државни службеници. Примери послова за које су ангажована лица по привременим и повременим пословима између осталог, јесу: послови организовања полагања стручних испита, упоредно-правни и нормативни послови, послови учествовања у припреми решења, административни и кадровски послови, послови јавних набавки, послови вођења евиденција, послови возача и курира и други послови. Наведени послови не само да су из делокруга министарства, већ немају ни привремени ни повремени карактер јер су у оквиру систематизованих послова министарства што потврђује да су стално потребни министарству.

Упоредно-
правни,
нормативни
послови

Тако је на пример 18 лица, у ревидираном периоду, било ангажовано по 43 уговора о привременим и повременим пословима у Министарству здравља, која су радила на пословима учествовања у анализи упоредног права, нормативним пословима, пословима учествовања у изради прописа, решења и обједињавања мишљења на нацрте закона. Законом о министарствима прописано је да Министарство здравља обавља послове државне управе који се односе на ближе уређивање права из здравственог осигурања, док је Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, предвиђено да се у Сектору за здравствено осигурање, обављају послови израде нацрта закона и других прописа којима се уређује област здравственог осигурања, као и учешће у изради прописа којима се уређује систем плата и радни односи запослених у здравственим установама. Наведеним правилником предвиђено је да надлежни сектори обављају послове израде нацрта закона и других прописа и аката из делокруга њиховог рада и давање мишљења, док је у Секретаријату министарства, предвиђено да се обављају послови обједињавања мишљења сектора на нацрте и предлоге закона и других прописа. Све наведено указује на то да пример наведених послова нема привремени и повремени карактер јер су наведени послови у оквиру делокруга рада министарства и систематизован као стални послови.

Министарство здравља је у ревидираном периоду, ангажовало 18 лица, закључивањем 33 уговора о привременим и повременим пословима, за обављање послова у вези са инспекцијским надзором у здравству. Законом о министарствима прописано је да Министарство здравља обавља послове који се односе на здравствену инспекцију. Поред тога, послови који се односе на инспекцијски надзор, представљају послове сталног карактера јер су систематизовани у Сектору за инспекцијске послове Министарства здравља, где се обављају послови који обухватају вршење санитарног и здравственог надзора, праћење стања у области инспекцијског надзора, планирање и усклађивање инспекцијског надзора.

Послови у вези са
инспекцијским
надзором

Послови у вези
са полагањем
стручних испита
и послови
вођења
евиденција у
области
здравства

Министарство здравља је током ревидираног периода, закључило четири уговора са три лица за обављање послова у вези са организовањем полагања стручних испита за здравствене раднике. Законом о министарствима прописано је да Министарство здравља обавља послове који се односе на стручно усавршавање и специјализацију здравствених радника. Послови који се односе на стручне испите, систематизовани су као стални послови у оквиру Сектора за организацију здравствене службе, где се обављају послови који обухватају стручно усавршавање у здравству. Поред тога, Министарство здравља је закључило и 12 уговора о привременим и повременим пословима са два лица, за послове вођења евиденција у области здравства (евиденције о крви, евиденције о континуираној медицинској едукацији и о осетљивим популационим групама). Законом о министарствима наведено је да Министарство здравља, обавља послове који се односе на евиденције у здравству, што ове послове чини континуираним пословима чија природа није привремена и повремена.



У ревидираном периоду, уговорима о привременим и повременим пословима у Министарству здравља, ангажовано је седам лица са 24 закључена уговора на пословима у вези са радно-правним статусом запослених у министарству и на пословима која се односе на кадрове у здравственим установама. У Сектору за организацију здравствене службе Министарства здравља, обављају се послови који обухватају послове кадровске обезбеђености, послове који се односе на развој људских ресурса и стручно усавршавање у здравству, израда кадровског плана за здравствене установе и опремљеност кадра у здравственим установама. Послови од значаја за рад министарства, а у вези са кадровским питањима обављају се у Секретаријату Министарства здравља, што показује да ови послови нису привременог и повременог карактера.

Кадровски послови

Послови јавних набавки

Министарство здравља је закључило у ревидираном периоду, 14 уговора о обављању привремених и повремених послова, са осам лица за послове у области спровођења јавних набавки и измене плана јавних набавки. У Групи за јавне набавке Министарства здравља обављају се послови који се односе на спровођење поступака јавних набавки и други послови који се односе на јавне набавке, па се не може сматрати да имају привремени и повремени карактер.

Министарство здравља је закључило у ревидираном периоду, шест уговора о привременим и повременим пословима са три лица, за обављање послова превоза и послове курира. Послови превоза лица и поште су систематизовани у Министарству здравља и представљају послове који су обављани у континуитету, што указује на то да немају привремени и повремени карактер.

Послови возача и курира

Министарство здравља је послове из свог делокруга рада уговарало као привремене и повремене, у трајању које, посматрано појединачно по уговорима не прелази 120 радних дана у календарској години, али се наведени послови јављају у министарству током периода дужег од 120 дана за послове који су обухваћени актом о организацији и систематизацији послова и делокругом рад министарства, што указује на то да ти послови немају привремени и повремени карактер.

Представници Министарства здравља су навели да су покушавали да попуне систематизована радна места, ангажовањем државних службеника, путем конкурса, али је успешност спроведених конкурса били у просеку око 25%, у односу на потребан број лица. Један од разлога који су навели је и сложеност конкурсног поступка и трајање конкурсног поступка од четири до шест месеци што је знатно дуже него ангажовање лица ван радног односа. Број кандидата који учествују на конкурс се смањује због одбацивања пријава јер не испуњавају формалне услове. По мишљењу представника Министарства здравља, превише компликоване пријаве на конкурс треба поједноставити. Од кандидата чије су пријаве адекватне, не прођу сви проверу компетенција, што резултира да конкурс не буде успешан. Истовремено, потребе обављања послова захтевају ангажовање лица ван радног односа, како би обезбедили несметан процес рада. Сматрају да је потребно уредити начин ангажовања кадрова у државној управи који ће омогућити бржи начин ангажовања лица и смањити компликовану конкурсну процедуру.

Увидом у датуме спроведених јавних конкурса за попуњавање извршилачких радних места Министарства здравља, у ревидираном периоду, утврдили смо да просечно протекне око 160 дана, од оглашавања конкурса до ступања на рад кандидата, док је максимално забележено време од 303 дана. Наведена анализа потврђује наводе представника министарства о дуготрајној процедури попуњавања извршилачких радних места. Поред тога, у ревидиране три године, у наведеном министарству било је девет конкурса који нису успели за 66 извршилаца, што је око 54% од укупног броја извршилаца за које су расписани конкурси, док је престанак радног односа забележен код 38 лица. Такође, утврдили смо да осим Групе за интерну ревизију и Групе за јавне набавке, остале организационе јединице нису биле у потпуности попуњене, док је просечна



попуњеност извршилачких радних места у Министарству здравља, за посматране три године, била око 70%, што показује да недостаје скоро трећина кадрова систематизованих за реализацију послова из делокруга министарства. Учешће броја лица ван радног односа у систематизованом броју извршилаца било је просечно око 18%, за посматране три године у Министарству здравља.

Субјекти ревизије су у ревидираном периоду, ангажовали физичка лица закључивањем уговора ван радног односа, за послове који припадају делокругу органа, које треба да обављају државни службеници и који нису привременог и повремениг карактера. Послови за које су ангажована лица по уговорима о привременим и повременим пословима су из делокруга рада министарстава и систематизовани као послови сталног карактера које треба да обављају државни службеници.

Увидом у расположиву документацију и разговором са представницима субјеката ревизије, утврдили смо да су најзначајнији узроци ангажовања физичких лица ван радног односа за послове које треба да обављају државни службеници, трајање конкурсног поступка, недовољна заинтересованост лица за пријаву на конкурсе, као и једноставнији начин ангажовања лица ван радног односа који министарствима омогућава да брже дођу до потребних кадрова. Код субјеката ревизије, у посматране три године, конкурсни поступак за попуњавање места државних службеника (од објављивања конкурса до ступања на рад лица) просечно је трајао око 130 дана, док конкурси нису били успешни за попуњавање око 130 извршилаца, што је просечно око 45% од укупног броја извршилаца за које су расписани конкурси за посматране три године. Један од могућих узрока, зашто нема довољно заинтересованих кандидата на конкурсима које министарства спроводе, јесу накнаде за послове по уговорима ван радног односа које могу да буду веће од плата државних службеника, што може да буде разлог да се не пријављују на расписане конкурсе.

Међутим, овакав начин ангажовања потребних кадрова, ствара ризик да послове обављају лица која немају потребне компетенције. Тако на пример, послове сузбијања корупције и контроле јавних набавки у здравству, обавља дипломирани специјалиста педагог у пензији, док праћење пројеката из области јединица локалне самоуправе обавља медицинска сестра у пензији. Не улазећи у то да ли су у наведеним примерима ангажована лица имала потребне компетенције за обављање уговорених послова, послови за које су ангажовани нису из њихових области образовања што потврђује наведени ризик. Уколико би ове послове обављали државни службеници, они би морали да прођу проверу понашајних и функционалних компетенција за обављање наведених послова. Такође, просечно око 13% ангажованих лица ван радног односа, код субјеката ревизије у ревидираном периоду, корисници су старосне пензије, па превазилазе старосни услов за рад на месту државних службеника.

На физичка лица ангажована ван радног односа не примењују се одредбе Закона о државним службеницима које се тичу законитости, политичке неутралности, сукоба интереса, оснивања привредних друштава и јавних служби. Наведене одредбе државни службеници морају да поштују, а ангажована лица нису у обавези да поштују јер се наведени закон на њих не примењује. Тако, на пример, лице које је ангажовано по допунском раду на праћењу пројеката у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, члан је друштва са ограниченом одговорношћу, док је лице ангажовано по допунском раду у Министарству здравља на пословима спречавања корупције у здравству предузетник, што ствара ризик од постојања сукоба интереса.



Препоручујемо субјектима ревизије да предузму мере и активности које ће да обезбеде да послове из делокруга рада министарства обављају државни службеници.



Такође, препоручујемо Министарству државне управе и локалне самоуправе, да надлежном органу предложи уређење области ангажовања физичких лица ван радног односа у органима државне управе, који би омогућио бржи и адекватнији начин за обезбеђење потребних кадрова у органима државне управе.

Налаз 1.3: 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



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.

Према одредбама Закона о раду, 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.⁶⁰ За разлику од уговора о привременим и повременим пословима, код којих је суштина природа послова, код уговора о допунском раду суштину представља радно време које се разликује од пуног радног времена. Законска одредба о допунском раду, представља право запослених да додатно раде и представља бенефит за њих, док са аспекта послодавца који их ангажује, нема таквог значаја, јер таква лица код њега могу да буду ангажована најдуже до трећине пуног радног времена. Код ангажовања лица по допунском раду постоји ризик од неадекватно извршених послова који су уговорени јер обављају пуно радно време код другог послодавца. Према томе, од посебне је важности вршити надзор и евиденције о радном времену лица ангажованих по допунском раду. 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. Влада Републике Србије донела је одлуку⁶¹ којом је прописала да радно време у министарствима почиње у 7.30 часова и завршава се у 15.30 часова, што указује да се послови министарстава обављају у наведено радно време.

Од субјеката ревизије, у ревидираном периоду уговоре о допунском раду имало је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у све три посматране године,

⁶⁰ Члан 202 Закона о раду.

⁶¹ Одлука о распореду радног времена у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, Републичком јавном правобранилаштву и јавним агенцијама („Службени гласник РС“, бр. 47/2014).



укупно 56 уговора са 53 лица и Министарство здравља у 2023. години два уговора са једним лицем.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је током ревидираног периода закључивало уговоре о допунском раду за послове планирања и праћења реализације пројеката, послове из области односа са јавношћу, послове координације и организације дневних и дугорочних активности министра, административне послове, послове јавних набавки, послове превоза и друге послове. Директивом која уређује, распоред и коришћење радног времена⁶² у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, прописано је да су државни службеници и намештеници, као и лица ангажована по другом основу, дужна су да поштују радно време министарства. Уговорима о допунском раду, наведено министарство уговорило је да ће се послови обављати у просторијама министарства. Радно време Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је радним данима од 7.30 часова до 15.30 часова.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је ангажовало лица по допунском раду, која пуно радно време обављају код корисника јавних средстава чије радно време је исто као радно време министарства. Укупна вредност закључених уговора по допунском раду, у ревидираном периоду, за примере наведене у наредној табели износи 18,9 милиона динара. Поред тога, није водило евиденције о радном времену лица ангажованих по допунском раду, па се не може закључити да ли је испоштовано уговорено радно време по допунском раду.

Табела 9. Преглед послодаваца са радним временом код којих раде пуно радно време, лица ангажована по допунском раду у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Година важења уговора о допунском раду	Послодавци лица која обављају допунски рад у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Радно време наведених послодаваца
2022–2023.	Јавно предузеће Србијашуме, Нови Београд	од 7.00 до 15.00 часова
2022–2023.	Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда ЈП, Београд	од 7.30 до 15.30 часова
2022–2023.	Град Нови Пазар, Градска управа за изворне и поверене послове, Нови Пазар.	од 7.30 до 15.00 часова
2022–2023.	Јавно предузеће Путеви Србије, Београд	од 7.30 до 15.30 часова
2022–2023.	Градска управа Града Београда, Београд	од 7.30 до 15.30 часова
2022–2023.	Јавно комунално предузеће Београд-пут, Београд	од 7.00 до 15.00 часова; дежурна служба 00-24 ч.
2021–2023.	Јавно предузеће Србијас, Нови Сад, ДЦ Београд	од 7.30 до 15.30 часова, у седишту предузећа
2021–2022.	Градска општина Стари град, Београд	од 7.30 до 15.30 часова
2022.	Србија воз а. д. Београд	од 8.00 до 16.00 часова

Уговорима о допунском раду, уговорено је радно време у трајању од 13 сати недељно, а обављање послова је уговорено у пословним просторијама наведеног министарства. На ангажована лица ван радног односа у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, примењује директива која уређује радно време у овом министарству, као и претходно поменута одлука Владе Републике Србије о радном времену. Као што смо већ навели, радно време Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је радним данима од

⁶² Директива о распореду и коришћењу радног времена, коришћењу годишњег одмора и плаћеног и неплаћеног одсуства од 10. 12. 2015. године.



7.30 до 15.30 часова, изузев лучких капетанија Прахово, Велико Градиште, Београд, Нови Сад и Бездан које раде непрекидно. Међутим, од уговорених послова уговорима о допунском раду нема послова који се обављају у наведеним лучким капетанијама.

За закључене уговоре о допунском раду, достављени су извештаји о обављеним пословима, али не и евиденције о радном времену лица, иако је уговорено да ће послови по допунском раду да буду обављени у пословним просторијама министарства. Овакав начин ангажовања лица ван радног односа, не можемо да оценимо као адекватан, јер се ангажују лица која пуно радно време већ обављају код другог послодавца без потребних евиденција о радном времену у министарству, чиме је изостао доказ да је уговорено време обављања посла испоштовано.

На тај начин ствара се ризик да уговорени послови неће бити адекватно извршени. Представници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре су навели да лица по допунском раду ангажују за послове који су по сложености и специфичности такви да може да их обавља само стручно лице које је најчешће негде већ у радном односу, а као пример навели су послове праћења и спровођења пројеката. Наведени пример уважавамо, али указујемо да је наведено министарство по допунском раду ангажовало и лица за административне послове, послове јавних набавки и послове превоза, за која знања и искуства поседују државни службеници и намештеници.

Министарство здравља је ангажовало једно лице, са којим је закључило два уговора о допунском раду током 2023. године. Лице које је ангажовано по допунском раду у Министарству здравља, пуно радно време обавља у предузетничкој агенцији за консалтинг, чије радно време не мора бити ограничено на радно време Министарства здравља јер се одређује одлуком приватног послодавца. Међутим, Министарство здравља није водило евиденције о радном времену лица на допунском раду, тако да нема доказа о присутности лица и колико је сати провело на раду, тако да је изостао доказ да је уговорено време обављања посла испоштовано. Овакав начин ангажовања лица ван радног односа, не можемо да оценимо као адекватан, јер се ангажују лица која пуно радно време већ обављају код другог послодавца без потребних евиденција о радном времену у министарству.



Препоручујемо Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарству здравља да успоставе евиденцију присутности на раду лица ангажованих по допунском раду.



Налаз 1.4: Субјекти ревизије нису имали одговарајуће критеријуме за одређивање накнада, што је довело до тога да су анексима уговора повећавали накнаде без повећања обима посла и на тај начин увећали накнаде за 2,8 милиона динара



Износ накнаде за рад физичких лица ван радног односа се одређује у конкретном случају уговорима. При планирању расхода за ове намене министарства треба да преиспитају могућност смањења накнада по основу уговора ван радног односа. Сходно наведеном очекујемо да постоје утврђени критеријуми за одређивање накнаде за рад ван радног односа и да уговорене накнаде нису повећаване без основа. Субјекти ревизије су анексима уговора увећавали накнаде по уговорима ван радног односа, без повећања обима посла и на тај начин увећали накнаде за 2,8 милиона динара, што за последицу има неекономично трошење јавних средстава. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља су исплаћивали различите накнаде за исте послове, а укупне накнаде ван радног односа у ова два министарства су порасле у ревидираном периоду, поред препоруке да се преиспита смањење накнада по овом основу. До увећања накнада ван радног односа је долазило јер ова област није уређена прописима, а ни процедурама субјеката ревизије. Накнаде су одређиване на предлог руководиоца организационих јединица, а с обзиром на то да они нису имали критеријуме за одређивање накнада, долазило је до разлика у уговарању. Последица неуређености критеријума за одређивање износа накнада, огледа се у неуједначеном поступању и неекономичном трошењу јавних средстава која су ограничена и којима треба сврсисходно управљати.

Износ накнаде за рад физичких лица ван радног односа није уређен прописима, већ се накнаде одређују у конкретном случају уговорима, за период важења уговора. Као што смо навели у [Налазу 1.1.](#) корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу, која се спроводи политикама, процедурама и активностима, са задатком да своје циљеве остваре кроз пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима, као и кроз ефикасно, ефективно и економично коришћење средстава. У складу са обавезом успостављања финансијског управљања и контроле очекивали смо да су министарства уредила критеријуме за одређивање накнаде физичким лицима ван радног односа. Поред тога, Министарство финансија сваке од три посматране године упутством за припрему буџета Републике Србије, давало је препоруку корисницима буџета да преиспитају могућност смањења накнада по основу уговора ван радног односа. Из наведене препоруке следи да при планирању расхода за ове намене министарства треба да преиспитају могућност смањења накнада по основу уговора ван радног односа, што указује на тенденцију да се расходи по овом основу смање. Из претходно наведеног очекујемо да постоје утврђени критеријуми за одређивање накнаде за рад ван радног односа и да уговорене накнаде нису повећаване без основа.

У ревидираном периоду уговорене нето накнаде за рад по уговорима о обављању привремених и повремених послова у Министарству државне управе и локалне самоуправе, кретале су се у распону од 26.500 до 100.000 динара, при чему је просечна уговорена накнада износила 50.559 динара.

Табела 10. Уговорене нето накнаде у Министарству државне управе и локалне самоуправе за обављање послова по уговорима о привременим и повременим пословима у периоду 2021–2023. године.

(износи у динарима)

Година	Најнижа накнада	Највиша накнада	Просечна накнада
2021.	26.500	100.000	50.123
2022.	30.000	100.000	51.803
2023.	32.455	82.000	49.695



Укупно исплаћене бруто накнаде за ангажована лица по уговорима о обављању привремених и повремених послова, у посматраном трогодишњем периоду, износиле су око 88 милиона динара, док је за нето накнаде исплаћено око 54 милиона динара. Поред уговора о привременим и повременим пословима, Министарство државне управе и локалне самоуправе имало је и закључене уговоре о делу по спроведеном поступку набавке и уговоре о делу са акредитованим реализаторима програма стручног усавршавања у јавној управи. Износ накнада за уговоре о делу из поступка набавке, одређене су у спроведеном поступку, а износ накнада за рад реализатора програма стручног усавршавања у јавној управи уређен је Уредбом о акредитацији, начину ангажовања и накнадама реализатора и спроводилаца програма стручног усавршавања у јавној управи⁶³, тако да су накнаде за ову врсту уговора одређене у складу са критеријумима садржаним у прописима на основу којих су закључени ови уговори. Укупан бруто износ исплаћених накнада, у ревидираном периоду, за уговоре о делу Министарства државне управе и локалне самоуправе, био је око 9 милиона динара, док су нето накнаде исплаћене у износу од око 6 милиона динара.

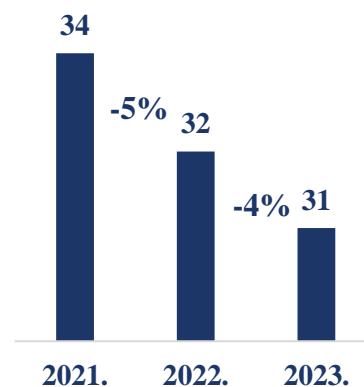


График 8 Укупан износ накнада за лица ван радног односа, у милионима динара, у Министарству државне управе и локалне самоуправе у периоду 2021–2023. година.

Посматрано по годинама, у ревидираном периоду, укупан износ накнада за рад ван радног односа у Министарству државне управе и локалне самоуправе се смањује за око 4% годишње, што представља пример добре праксе и показује поступање у складу препоруком у овој области да се преиспита смањење накнада по уговорима ван радног односа.

Министарство државне управе и локалне самоуправе, као што смо раније навели није уредило критеријуме за одређивање накнаде за рад лица ангажованих по свим врстама рада ван радног односа, али је предвидело интерном директивом да приликом предлагања и утврђивања висине накнаде за рад ангажованом лицу по привременим и повременим пословима, руководиоци узимају у обзир одредбе Закона о платама државних службеника и намештеника, а у односу на мерила предвиђена Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника. Поједини примери показују да се накнада за рад по уговорима о привременим и повременим пословима, кретала у оквирима плата за државне службенике и намештенике. Тако је на пример, уговором о привременим и повременим пословима, између осталог, уговорено обављање послова припреме плана и програма акција и активности промовисања, старања о припреми информација о раду министарства, ажурирања информација на веб презентацији и огласној табли, припреме предлога за унапређење јавности рада, што све спада у систематизоване послове радног места за послове остваривања јавности рада министарства, у звању самосталног саветника. Наведени уговор је био закључен за период од 4. јануара до 29. априла 2021. године, а уговорена је месечна накнада од 100.000 динара (без пореза и доприноса), што је приближно максималном износу плате државног службеника у звању самосталног саветника. Наиме, плата државног службеника у звању самосталног саветника у марту 2021. године, кретала се у распону од 68.850 динара до 96.956 динара, без урачунатог минулог рада и додатака на плату. Још један пример показује исто поступање, а односи се на радно место за припрему прописа и других аката, у звању самосталног саветника, у оквиру Сектора за добру управу, Одељење за државну управу наведеног министарства. У опис овог радног места спадају, поред осталих, послови припреме мишљења са становишта делокруга одсека на нацрте закона и предлоге прописа и општих аката које достављају надлежни органи. За обављање ових послова Министарство државне управе и локалне самоуправе је, за период од

⁶³ „Службени гласник РС“, бр. 90/2018 и 71/2019.



23. јануара до 17. јула 2023. године, ангажовало физичко лице по уговору о обављању привремених и повремених послова, а уговорена месечна накнада износила је 82.000 динара (без пореза и доприноса). Плата државних службеника у звању самосталног саветника, у 2023. години, кретале су се у распону од 82.878 динара до 116.711 динара, без урачунатог минулог рада и додатака на плату. Износ накнаде у овом примеру није виши у односу на износ плате државног службеника у звању самосталног саветника, па се може закључити да је висина накнаде одмерена тако да се налази у распону плата прописаних за државне службенике.

Међутим, наведено министарство је повећавало накнаде анекса уговора о привременим и повременим пословима, без повећања обима посла и других обавеза, што показује није имало критеријуме за одређивање накнаде. У ревидираном периоду, Министарство државне управе и локалне самоуправе је закључило укупно 149 анекса уговора о привременим и повременим пословима. Од наведеног броја, девет анекса уговора о привременим и повременим пословима су за предмет имали измену износа уговорене накнаде. Закључењем три анекса уговора смањена је уговорена накнада, док су три анекса уговора о обављању привремених и повремених послова имала за предмет поред увећања износа накнаде и промену описа уговорених послова, што се може прихватити као оправдани разлог за измену накнаде тако да она буде усклађена обиму и сложености уговорених послова. Закључењем преостала три анекса, уговорена накнада повећана је без измене или повећања уговорених послова, односно без оправданог разлога о коме се може закључити на основу доказа достављених у поступку ревизије. Закључењем три анекса уговора о обављању привремених и повремених послова, Министарство државне управе и локалне самоуправе је увећало бруто накнаде за око 111 хиљада динара, што представља трошење јавних средстава које није економично, јер би наведени послови могли бити извршени по првобитно уговореној накнади.

У ревидираном периоду уговорене нето накнаде за рад по уговорима о обављању привремених и повремених послова у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, кретале су се у распону од 35.000 до 144.000 динара, при чему је просечна накнада износила 61.831 динар.

Табела 11. Уговорене нето накнаде у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре за обављање послова по уговорима о привременим и повременим пословима у периоду 2021–2023. године.

(износи у динарима)

Година	Најнижа накнада	Највиша накнада	Просечна накнада
2021.	35.000	135.000	57.905
2022.	40.000	144.000	60.382
2023.	40.000	120.000	67.504

Укупно исплаћене бруто накнаде за ангажована лица по уговорима о обављању привремених и повремених послова, у посматраном трогодишњем периоду, износиле су око 375 милиона динара, док је за нето накнаде исплаћено око 230 милиона динара. Поред уговора о привременим и повременим пословима, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре имало је и закључене уговоре о делу по спроведеном поступку набавке и уговоре о допунском раду. Укупан бруто износ исплаћених накнада, у ревидираном периоду, за уговоре о допунском раду у наведеном министарству, био је око 33 милиона динара, док су нето накнаде исплаћене у износу од око 21 милион динара. Укупан бруто износ исплаћених накнада, у ревидираном периоду, за уговоре о делу у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, био је око 4 милиона динара, док су нето накнаде исплаћене у износу од око 2,7 милиона динара.



Посматрано по годинама, у ревидираном периоду, укупан износ накнада за рад ван радног односа у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се повећао за око 4% у 2022. години у односу на 2021. годину, а око 30% у 2023. години, у односу на 2022. годину. Наведено повећање накнада представља активност која је неусклађена са препоруком да се преиспита смањење накнада по уговорима ван радног односа.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, као што смо раније навели, није уредило критеријуме за одређивање накнаде за рад лица ангажованих ван радног односа, па је тако у ревидираном периоду уговарало различите накнаде за исте послове. Ово министарство се изјаснило да се приликом предлагања и утврђивања накнаде за рад ангажованом лицу узимају у обзир одредбе Закона о платама државних службеника и намештеника, а у односу на мерила предвиђена Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника. Међутим, примери појединих накнада у наставку извештаја, не потврђују ове наводе већ указују на то да, у ревидираном периоду, није било јасних и доследно примењених критеријума за одређивање износа накнаде по уговорима ван радног односа.

Тако је на пример, у 2022. години, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре закључило 22 уговора о обављању привремених и повремених послова са истим описом послова – обављање превоза службених лица, доставе службене документације и канцеларијског материјала, као и друге послове по налогу руководиоца. Притом, иако су различита физичка лица на овим пословима била ангажована у истом периоду њихове накнаде су варирале, што је приказано у табели у наставку.

Наведени пример послова превоза, био је систематизован у Министарству грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре у оквиру радног места за послове возача – курира и предвиђено да га обављају намештеници четврте платне групе. Када се узме у обзир да је основна плата без минулог рада и додатака на плату намештеника четврте платне групе у 2022. години износила 40.331 динара, уочава се да приликом одређивања износа накнаде за обављање послова возача по уговорима о привременим и повременим пословима нису узете у обзир одредбе Закона о платама државних службеника и намештеника. Наведено радно место возача – курира није више део систематизованих радних места у овом министарству од 18. децембра 2023. године. Представници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре су навели да разлике у износу накнада потичу од разлике у обиму послова и времену њиховог обављања, при чему опис уговорених послова не може да обухвати детаље о свим радним задацима које ангажована лица обављају. Тако су навели да поједина физичка лица, ангажована на пословима возача обављају целодневни теренски рад, па иако је опис уговорених послова исти, није исто време током којег се посао обавља, као ни терен који покривају нити захтеви у вези са радом који им се испостављају. Међутим, имајући у виду да не постоје разлике у погледу уговорених послова, као и да евиденције о раду лица по привременим и повременим пословима не документују да су они радили дуже од уговореног времена, не можемо прихватити да је овакав начин одређивања накнада адекватан.

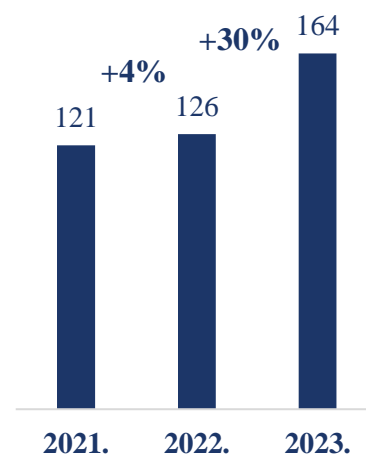


График 9 Укупан износ накнада за лица ван радног односа, у милионима динара, Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у периоду 2021–2023. година.



Табела 12. Преглед различитих накнада и броја лица ангажованих на истим пословима уговорима о привременим и повременим пословима у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

Опис уговорених послова	Период ангажовања	Број лица	Уговорена нето накнада у динарима
Послови превоза службених лица, доставе службене документације и канцеларијског материјала, као и други послови по налогу руководиоца.	1. 1. – 30. 4. 2022.	1	82.000
		1	60.000
		2	55.000
		5	50.000
		1	45.000
	4. 1. – 30. 4. 2022.	1	50.000
		1	82.000
		1	70.000
	1. 9. – 31. 12. 2022.	1	60.000
		2	55.000
		4	50.000
	21. 11. – 31. 12. 2022.	1	60.000
15. 12. – 31. 12. 2022.	1	60.000	
За потребе Сектора за друмски транспорт, путеве и безбедност саобраћаја, у складу са законском регулативом и пословним процесима рада обавља оперативне послове у поступку издавања дозволе за међународни јавни превоз терета.	1. 5. – 31. 8. 2022.	1	50.000
		1	45.000
У Сектору за грађевинске послове, спровођење обједињене процедуре и озакоњење, обавља стручне послове у поступку издавања дозвола из надлежности Сектора (утврђивање испуњености услова, прибављање сагласности, припрема нацрта решења). Обавља и друге послове по налогу руководиоца.	1. 1. – 30. 4. 2023.	3	40.000
		2	90.000
		1	80.000

Такође, за оперативне послове у поступку издавања дозволе за међународни јавни превоз терета, као и обављање стручних послова у поступку издавања грађевинских дозвола (утврђивање испуњености услова, прибављање сагласности, припрема нацрта решења) Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је закључило уговоре о привременим и повременим пословима којима су уговорене различите накнаде, за исте послове у истом периоду.

Поред тога, наведено министарство је повећавало накнаде анексима уговора о привременим и повременим пословима, без повећања обима посла и других обавеза. Наиме, у ревидираном периоду, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је закључило укупно 92 анекса уговора о привременим и повременим пословима од којих је код 73 анекса накнада повећана без повећања обима посла. Уговорена накнада повећана је без измене или повећања уговорених послова, односно без оправданог разлога о коме се може закључити на основу доказа достављених у поступку ревизије. Закључењем наведених анекса уговора о обављању привремених и повремених послова, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је увећало бруто накнаде за око 2 милиона динара, што представља трошење јавних средстава које није економично јер би наведени послови могли бити извршени по првобитно уговореној накнади.

Посматрано по годинама број анекса уговора о привременим и повременим пословима у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се смањује, са 52 анекса, колико их је било у 2021. години, на 24 анекса у 2022. години, па на 16 у 2023. години, што представља позитиван помак, али уколико се анекси односе само на повећање накнаде без повећања обима посла и других оправданих разлога, не могу се сматрати адекватном активношћу јер доводе до неекономичног трошења јавних средстава.



Поред анекса уговора о привременим и повременим пословима, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре закључивало је анексе уговора о допунском раду. Од укупно шест анекса уговора о допунском раду, у ревидираном периоду, пет анекса уговора односи се на повећање накнаде без повећања обима посла, чиме је ово министарство увећало бруто накнаде за око 370 хиљада динара, што представља трошење јавних средстава које није економично јер би наведени послови могли бити извршени по првобитно уговореној накнади.

У ревидираном периоду уговорене нето накнаде за рад по уговорима о обављању привремених и повремених послова у Министарству здравља, кретале су се у распону од 32.000 до 130.000 динара, при чему је просечна уговорена накнада износила 55.677 динара.

Табела 13. Уговорене нето накнаде у Министарству здравља за обављање послова по уговорима о привременим и повременим пословима у периоду 2021–2023. године.

(износи у динарима)			
Година	Најнижа накнада	Највиша накнада	Просечна накнада
2021.	32.000	66.800	46.306
2022.	35.000	100.000	53.910
2023.	39.000	130.000	69.044

Укупно исплаћене бруто накнаде за ангажована лица по уговорима о обављању привремених и повремених послова, у посматраном трогодишњем периоду, износиле су око 125 милиона динара, док је за нето накнаде исплаћено око 79 милиона динара. Поред уговора о привременим и повременим пословима, Министарство здравља имало је и закључене уговоре о допунском раду. Укупан бруто износ исплаћених накнада, у ревидираном периоду, за уговоре о допунском раду у наведеном министарству, био је око 1,8 милиона динара, док су нето накнаде исплаћене у износу од око 1,2 милион динара.

Посматрано по годинама, у ревидираном периоду, укупан износ накнада за рад ван радног односа у Министарству здравља се повећао за око 33% у 2022. години у односу на 2021. годину, а за 44% у 2023. години, у односу на 2022. годину. Наведено повећање накнада представља активност која је неусклађена са препоруком да се преиспита смањење накнада по уговорима ван радног односа.

Министарство здравља као што смо раније навели није уредило критеријуме за одређивање накнаде за рад лица ангажованих ван радног односа, па је тако у ревидираном периоду уговарало различите накнаде за исте послове. Одабрани примери описа посла, у наредној табели, показују да је за исте послове који се јављају у истој години, уговорена различита висина накнаде.

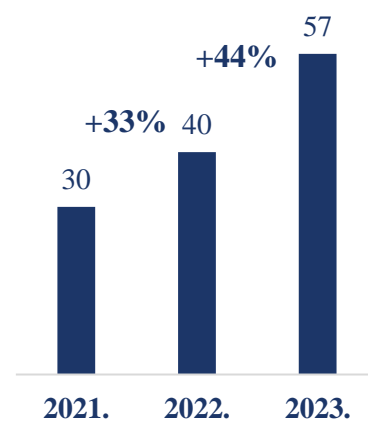


График 10 Укупан износ накнада за лица ван радног односа, у милионима динара, у Министарству здравља у периоду 2021–2023. година.



Табела 14. Примери различито уговореног износа накнада за исте послове по уговорима о привременим и повременим пословима у Министарству здравља

(износи у динарима)

Опис послова	Уговорена	Година
	нето накнада	закључења уговора
Припремање документације за исплату накнада члановима републичких стручних комисија.	52.000	2021.
	45.000	2021.
Спровођење активности на пољу спречавања корупције и других видова злоупотреба и незаконитости у систему здравства, дефинисању и предузимању мера на плану отклањања последица насталих таквим инкриминисаним деловањем, остваривања сарадње са здравственим установама Републике Србије, сарадње и координације са другим државним органима надлежним у даатој области и друго.	100.000	2023.
	70.000	2023.
Учествовање у припреми мишљења о испуњености услова за организовање и обављање послова добровољног здравственог осигурања.	45.000	2021.
	46.575	2021.
Учествовање у поступку издавања санитарних услова у поступку просторног и урбанистичког планирања и учествовање у поступку издавања прописаних услова за изградњу, односно реконструкцију објекта у којима се пружа здравствена заштита.	45.000	2021.
	46.575	2021.
	53.000	2022.
Учествовање у припремању, ажурирању података и евидентирања ПРМ образаца.	57.000	2022.
	43.000	2021.
Учествовање у припремању подзаконских аката.	44.505	2021.

Поред наведеног, има примера уговарања послова где је накнада одређена узимајући у обзир време трајања уговора и умањена уколико је уговор важио краћи број дана од пуног месеца, а у неким случајевима је накнада уговорена у истом износу за сваки месец, без обзира на краће време трајања уговора од пуног месеца. Тако је на пример, уговором о привременим и повременим пословима чији се послови односе на нормативну делатност у процесу израде закона и подзаконских аката за 11 радних дана трајања уговора у јануару 2023. године, уговорена нето накнада од 100.000 динара. Накнада је уговорена у истом нето износу од 100.000 динара, за сваки наредни пун месец трајања истог уговора, који је био на снази до 30. 6. 2023. године. С друге стране, уговором о привременим и повременим пословима сачињавања, анализе и извештавања о бази улагања из домаћих и страних извора финансирања у здравствени систем, за период 18 радних дана у марту 2022. године, уговорена је нето накнада од 49.304 динара, док је за сваки наредни пун месец трајања уговора који је важио до 31. 5. 2022. године, уговорена накнада од 63.000 динара. У овом примеру узето је у обзир време трајања уговора и накнада умањена у месецу где је уговор трајао краће од пуног месеца.

Табела 15. Пример уговарања накнаде уговорима о привременим и повременим пословима у Министарству здравља, са и без узимања у обзир времена трајања уговора.

Уговорена накнада без обзира на време трајања уговора		Уговорена накнада узимајући у обзир време трајања уговора	
Опис посла	Нормативна делатност у процесу израде закона и подзаконских аката	Опис посла	Сачињавање, анализе и извештавање о бази улагања из домаћих и страних извора финансирања у здравствени систем
Трајање уговора	11 радних дана Пун месец	Трајање уговора	18 радних дана Пун месец
Износ накнаде	100.000 динара 100.000 динара	Износ накнаде	49.304 динара 63.000 динара

Поред тога, наведено министарство је повећавало накнаде анексима уговора о привременим и повременим пословима, без повећања обима послова и других обавеза. Наиме, у



ревидираном периоду, Министарство здравља је закључило укупно шест анекса уговора о привременим и повременим пословима од којих је код четири анекса накнада повећана без повећања обима послова. Уговорена накнада повећана је без измене или повећања уговорених послова, односно без оправданог разлога о коме се може закључити на основу доказа достављених у поступку ревизије. Закључењем наведених анекса уговора о обављању привремених и повремених послова, Министарство здравља је увећало бруто накнаде за око 318 хиљада динара, што представља трошење јавних средстава које није економично, јер би наведени послови могли бити извршени по првобитно уговореној накнади.

На основу анализе података утврдили смо да су субјекти ревизије анексима уговора, повећавали накнаде по уговорима ван радног односа, без повећања описа послова и на тај начин увећали бруто накнаде за 2,8 милиона динара, што није економично трошење јавних средстава. Поред тога, утврдили смо да су укупне накнаде ван радног односа Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарства здравља повећане у ревидираном периоду, поред препоруке да се преиспита смањење накнада по овом основу. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља су исплаћивали различите накнаде за исте послове, што указује на то да нема критеријума за исплату накнада и да је ову област потребно уредити.

Представници Министарства грађевинарства су навели да руководиоци организационих јединица предлажу износ накнаде зависно од процене колики ће обим посла имати ангажовано лице, тако да се дешава да се на истим пословима различитим лицима предлаже различита накнада, која зависи од активности која ова лица обављају на дневном нивоу. Такође, навели су да се често дешава да лица ангажована ван радног односа обављају послове дуже од радног времена, а с обзиром да немају право на прековремени рад као државни службеници, руководиоци предлажу повећање накнаде, имајући у виду различите активности и задатке које ова лица извршавају. Представници Министарства здравља су навели да накнаде одређују на предлог руководиоца организационих јединица или на основу сложености послова који се уговарају.

У поступку ревизије, утврдили смо да је до увећања накнада ван радног односа, долазило јер ова област није уређена прописима, а ни процедурама субјеката ревизије. Субјекти ревизије нису прописали јасне критеријуме за одређивање накнада, што је довело до различитог поступања и до повећања накнада анексима уговора. Накнаде су одређиване на предлог руководиоца организационих јединица, а с обзиром на то да руководиоци организационих јединица нису имали критеријуме за одређивање накнада, дошло је до различитог поступања. Потреба да се обезбеди обављање послова код субјеката ревизије, условила је повећање броја лица ван радног односа у ревидираном периоду, код Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и код Министарства здравља, што се одразило и на повећање укупних накнада. Код Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, број лица ван радног односа, повећан је у 2023. години, за 12% у односу на број лица у 2021. години, док је код Министарства здравља, број лица повећан у 2023. години за 35% у односу на број лица у 2021. години. Код Министарства државне управе и локалне самоуправе, број лица ван радног односа у 2023. години је мањи за 15%, у односу на број лица у 2021. години, док су укупне накнаде мање за девет процената. Поред повећања укупних накнада и броја лица по привременим и повременим пословима у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, забележен је и раст просечне накнаде за уговоре о привременим и повременим пословима, која је у 2023. години, била већа за 17%, у односу на накнаду у 2021. години. Такође, код Министарства здравља је дошло до повећања просечне накнаде за уговоре о привременим и повременим пословима, која је у 2023. години, била већа за 49% у односу на накнаду у 2021. години.



Наведена анализа, указује на то да су узроци повећања укупних накнада лицима ван радног односа, не само већи број ангажованих лица, већ и повећане појединачно уговорене накнаде.

Последица неуређености критеријума за одређивање износа накнада, огледа се у неуједначеном поступању, које је довело до тога да су за исте послове, одређиване накнаде различите износа. Једна од последица је и неекономичност трошења јавних средстава јер су уговорене накнаде ангажованим лицима, повећаване анексима уговора без повећања обима посла и без јасног разлога. Поред наведеног, увећање укупних накнада носи ризик од трошења јавних средстава, која су ограничена и којима треба ефикасно, економично и ефективно управљати.



Препоручујемо Министарству државне управе и локалне самоуправе да покрене поступак код надлежног органа за уређење критеријума за одређивање износа накнада за ангажована лица ван радног односа у органима државне управе.



Закључак 2: Надзор рада ван радног односа није адекватно вршен, што је довело до трошења средстава од 10,3 милиона динара за послове који нису уговорени и који садрже друге пропусте у надзору

Наш циљ у овом делу извештаја био је да одговоримо на друго ревизијско питање, односно да ли је адекватно вршен надзор над ангажовањем физичких лица ван радног односа. Надзор над активностима је важан елемент финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава јер се на тај начин утврђује да ли се поштује законска регулатива, закључени уговори и права ангажованих лица и да ли се адекватно обављају послови.



Министарство државне управе и локалне самоуправе није вршило надзор у области ангажовања физичких лица ван радног односа у министарствима, ни у једној од посматране три године. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису адекватно вршили надзор над обављеним пословима по закљученим уговорима ван радног односа, што је утицало да се утроши око 10,3 милиона динара за послове који нису обухваћени уговорима и који садрже друге пропусте у надзору. На овај начин, ствара се ризик од пропуста у раду и примени прописа, као и неефикасног трошења јавних средстава. Такође, ангажовање физичких лица ван радног односа, без адекватног надзора над извршеним пословима носи ризик да уговорени послови неће бити обављени на одговарајући начин или да ће обављени послови одступити од уговорених.

До наведеног закључка смо дошли анализирајући у којој мери је Министарство државне управе и локалне самоуправе, преко Управног инспектората, као органа управе у свом саставу вршило надзор над ангажовањем физичких лица ван радног односа у министарствима. Такође, вршили смо анализу да ли су субјекти ревизије вршили адекватан надзор над обављањем послова по закљученим уговорима ван радног односа.

Налаз 2.1: Министарство државне управе и локалне самоуправе није вршило надзор у области ангажовања ван радног односа у министарствима, ни у једној од посматране три године



Министарство државне управе и локалне самоуправе, преко управних инспектора, треба да спроводи надзор у области ангажовања физичких лица ван радног односа у министарствима и попуњавања регистра у који се достављају подаци о броју ангажованих лица и висини накнада за рад ван радног односа. Министарство државне управе и локалне самоуправе преко управних инспектора, ниједном у посматране три године, није вршило инспекцијски надзор код субјеката ревизије, у области ангажовања физичких лица ван радног односа и попуњавања наведеног регистра. Наведено министарство је указало да редовног инспекцијског надзора у овој области није било јер није предвиђен годишњим програмом рада, пошто је приоритет имао надзор над другим прописима, а капацитети управног инспектората су ограничени. Такође, навели су да ванредног инспекцијског надзора није било јер садржина представки грађана и правних лица које су стизале управним инспекторима нису указивале да је потребно вршити надзор у овој области. Када нема потребног надзора, ствара се ризик од пропуста у раду и примени прописа, као и неефикасног трошења јавних средстава. Такође, извештавање у овој области било би адекватније да је благовремено вршен инспекцијски надзор.



Органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и зависно од надлежности, сами предузимају мере или предлажу Влади Републике Србије доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.⁶⁴

Министарство државне управе и локалне самоуправе обавља, између осталог, послове државне управе који се односе на систем државне управе и организацију и рад министарстава и управну инспекцију.⁶⁵ Надлежно је за надзор над применом Закона о државној управи и Закона о државним службеницима⁶⁶. Такође, у оквиру свог законом утврђеног делокруга, надлежно је за инспекцијски надзор над спровођењем Закона о централном регистру обавезног социјалног осигурања⁶⁷, који прописује достављање података о ангажованим лицима ван радног односа у министарствима. За обављање послова управне инспекције основан је Управни инспекторат, као орган у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе.⁶⁸ Рад органа управе у саставу министарства, усмерава министар и доноси прописе из његовог делокруга.⁶⁹ Сходно наведеном, очекивали смо да је Министарство државне управе и локалне самоуправе, преко управних инспектора вршило надзор у области ангажовања физичких лица ван радног односа у министарствима и попуњавања регистра у који се достављају подаци о броју ангажованих лица и висини накнада за рад ван радног односа.

У поступку ревизије смо утврдили да Министарство државне управе и локалне самоуправе преко управних инспектора, ниједном у посматране три године, није вршило инспекцијски надзор код субјеката ревизије, у области ангажовања физичких лица ван радног односа. Предмет инспекцијског надзора нису били уговори ван радног односа, које закључују субјекти ревизије, а предмет надзора није био ни унос података у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава (у даљем тексту: Регистар).

Управна инспекција спроводи инспекцијски надзор у складу са годишњим програмом рада који предлаже главни управни инспектор, а усваја га Влада Републике Србије.⁷⁰ У ревидираном периоду, годишњи програми инспекције, садржали су план инспекцијског надзора над применом прописа који се односе на: јединствени и посебан бирачки списак, општи управни поступак, приступ информацијама од јавног значаја, државне службенике, удружења, службенике и намештенике у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, матичне књиге, инспекцијски надзор и коришћење печата. Обављање наведених послова, планирано је код градских/општинских управа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, управних округа и код удружења. Анализом годишњих програма рада управне инспекције, утврђено је да у ревидираном периоду, није планирано обављање инспекцијског надзора над применом прописа у области рада ван радног односа у министарствима. Поред тога, субјекти ревизије су потврдили да код њих у ревидираном периоду, није вршен инспекцијски надзор ни у једној од три посматране године, у области ангажовања физичких лица ван радног односа. Такође, предмет инспекцијског надзора није био ни унос података о раду ван радног односа у Регистар, иако Министарство државне управе и локалне самоуправе, у оквиру свог делокруга, треба да врши надзор над применом закона на основу ког министарства треба да врше унос података у Регистар.

⁶⁴ Члан 13 Закона о државној управи.

⁶⁵ Члан 11 Закона о министарствима.

⁶⁶ Члан 173 Закона о државним службеницима.

⁶⁷ Члан 39 Закона о централном регистру обавезног социјалног осигурања.

⁶⁸ Члан 9 Закона о управној инспекцији.

⁶⁹ Члан 32 Закона о државној управи.

⁷⁰ Члан 21 Закона о управној инспекцији.



Представници Министарства државне управе и локалне самоуправе су навели да рад ван радног односа у министарства није био предмет редовног инспекцијског надзора, јер није био предвиђен годишњим програмом рада. Даље наводе, да ванредног инспекцијског надзор није било у наведеној области јер у садржини представки грађана и правних лица, које су достављене управној инспекцији, није било разлога за спровођењем инспекцијског надзора у овој области. Приликом планирања програма рада управне инспекције приоритет је имао инспекцијски надзор над прописима о јединственом бирачком списку који се врши у години одржавања избора, надзор над удружењима који се ради на захтев Координационе комисије Владе Републике Србије, припрема за очекиване догађаје од значајног јавног интереса, доношење новог прописа, промењено управно поступање и друго. Такође, приликом планирања надзора узимају се у обзир и ограничени капацитети управне инспекције и потенцијални број субјеката инспекцијског надзора. Увидом у попуњеност радних места, утврдили смо да је у управном инспекторату био 21 извршилац на дан 31. 12. 2021. године, 21 извршилац на дан 31. 12. 2022. године и 20 извршилаца на дан 31. 12. 2023. године, док је на сва три датума било систематизовано 29 извршилачких радних места. Из наведеног следи да је попуњеност извршилачких радних места у управном инспекторату била око 70%, посматрано на последњи дан у години, у периоду 2021–2023. године, што показује да нису у потпуности обезбеђени потребни кадровски капацитети у управном инспекторату. Министарство државне управе и локалне самоуправе је такође навело и да је усмеравало рад управног инспектората у свакодневној комуникацији, кроз размену података и извештаја о надзору, давање мишљења и укључивање запослених у радне групе. Међутим, поред усмеравања рада управног инспектората изостало је обављање надзора у области рада ван радног односа у министарствима.

Уколико нема потребног надзора, ствара се ризик од пропуста у раду и примени прописа, као и несврсисходног трошења јавних средстава. Да ризик није само потенцијалан, већ стваран, потврђују претходно описани налази који се односе на обављање послова ван радног односа, које треба да обављају државни службеници. Такође, да је надзор вршен извештавање у овој области би било адекватније о чему ће бити речи у наредним налазима.



Препоручујемо Министарству државне управе и локалне самоуправе да обезбеди спровођење инспекцијског надзора у области рада ван радног односа у министарствима.



Налаз 2.2: 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



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.

Надзор над закљученим уговорима ван радног односа је важна активност, јер исплата накнада лицима ангажованим ван радног односа доводи до трошења јавних средстава, којима треба располагати на сврсисходан начин. Уговори о обављању привремених и повремених послова и о допунском раду које су субјекти ревизије закључивали са ангажованим физичким лицима садрже одредбу којом је предвиђена обавеза извршиоца посла да достави извештај о извршеном послу. Предвиђено је да се наведени извештаји достављају за сваки месец радног ангажовања и они представљају основ за исплату накнада. Субјекти ревизије су се изјаснили да надзор над закљученим уговорима ван радног односа, врше непосредни руководиоци организационих јединица у којима се обављају послови одобравањем извештаја о извршеним пословима. Према наведеном, очекивали смо да су субјекти ревизије спроводили надзор над закљученим уговорима на адекватан начин, који подразумева да су извештаји о извршеним пословима потписани од стране ангажованог лица, одобрени потписом непосредног руководиоца и да њихова садржина одговара уговореним пословима.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је уредило надзор, али само за обављање послова по уговорима о привременим и повременим пословима, а не и по другим врстама уговора ван радног односа, о чему је било речи у оквиру [Налаза 1.1](#). У достављеним уговорима о привременим и повременим пословима, нисмо нашли примере да извештаји о извршеним пословима нису потписани од стране ангажованог лица, да нису одобрени потписом непосредног руководиоца и да њихова садржина не одговара уговореним пословима. На основу наведеног сматрамо да је надзор који је спроводило Министарство државне управе и локалне самоуправе над закљученим уговорима о привременим и повременим пословима, адекватно вршен.



У поступку ревизије утврдили смо да Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису вршили надзор над закљученим уговорима на адекватан начин. Примери у наставку илуструју поступање наведених субјеката ревизије које показује да надзор није спроведен на адекватан начин.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, није вршило адекватан надзор над закљученим уговорима ван радног односа јер нису сва ангажована лица потписала извештаје о извршеним пословима, непосредни руководилац (в. д. помоћника министра) није одобрио све извештаје о извршеним пословима, а има и извештаја о извршеним пословима чија садржина не одговара уговореним пословима. У наредној табели приказани су примери који приказују поступање Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Уговорена бруто вредност послова у наведеним примерима је 6,5 милиона динара.

Табела 16. Примери закључених уговора ван радног односа који илуструју да надзор Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре над закљученим уговорима, у ревидираном периоду, није био адекватан.

Опис активности	Уговорени послови	Извештај о извршеним пословима
Извештаји о извршеним пословима нису потписани од стране ангажованог лица	Три уговора о допунском раду закључена у 12. 2022. године, за обављање послова у координације и организације послова у области реализације инфраструктурних пројеката; праћења реализације пројеката у области путне инфраструктуре; праћења реализације пројеката у области железничке инфраструктуре.	Извештај о раду за 12. 2022. године није потписало ниједно од три ангажована лица са којима су закључени уговори о допунском раду, али су, и поред тога, ови извештаји одобрени потписом непосредног руководиоца.
Извештаји о извршеним пословима нису одобрени потписом непосредног руководиоца	Уговор о привременим и повременим пословима закључен за обављање административно-оперативних послова у поступку издавања појединачних дозвола, у Сектору за друмски транспорт, путеве и безбедност саобраћаја у периоду од 1. 9. до 31. 12. 2021. године.	Извештај о раду за 11. 2021. године није одобрен (не садржи потпис) од стране непосредног руководиоца.



Опис активности	Уговорени послови	Извештај о извршеним пословима
Садржина извештаја о извршеним пословима не одговара уговореним пословима	<p>Са једним лицем закључено је четири уговора о привременим и повременим пословима за послове: анализе извештаја, информација и других материјала; прикупљање и обрада стручних материјала и извештаја; припрема, анализа, извештаја, информација и других материјала и друге послове, који су обављани у периоду од 1. 1. 2021. године до 31. 3. 2022. године.</p>	<p>Ангажовано лице је саставило 15 извештаја о раду исте садржине за период четири уговора о привременим и повременим пословима, иако су се уговорени послови мењали. Из извештаја о раду произилази да је лице обављало послове који нису уговорени.</p>
	<p>Са једним лицем, закључена су два уговора о привременим и повременим пословима, за обављања послова вођења евиденције о запосленима уносом и ажурирањем података у регистру запослених, прегледа персоналних досијеа у циљу комплетирања документације и других послова по налогу руководиоца која су важила у периоду од 1. 5. до 31. 8. 2021. године и у периоду од 1. 1. до 30. 4. 2023. године.</p>	<p>Ангажовано лице је у извештајима о раду за наведени период поднело осам извештаја о раду, у којима наводи да је обављало између осталог следеће послове: упознавање са актима и документима из делокруга планирања припрема за одбрану; ажурирање и усклађивање дела докумената плана одбране; проучавање прописа из области планирања припрема за одбрану и других делатности; израду процене војних и невојних изазова ризика и претњи по безбедност министарства; израду списка дужности обвезника радне обавезе и предлога плана попуне обвезницима радне обавезе министарства и друго. Наведени послови у свих осам извештаја о раду, не одговарају уговореним пословима.</p>
	<p>Уговор о привременим и повременим пословима закључен ради обављања административно-оперативних послова за потребе Сектора за међународну сарадњу и европске интеграције и то: координације и организације административно техничких послова у циљу благовременог прослеђивања потребних информација и предмета надређенима, сарадницима и странкама, припреме информација и одговора на молбе и захтеве поднете електронским путем, припреме извештаја о раду сектора, припреме пословних дописа и писмена према добијеним упутствима и обављања других послова по налогу руководиоца, у периоду од 1. 5. до 30. 9. 2023. године.</p>	<p>Ангажовано лице је саставило четири извештаја о раду, за уговорени период, исте садржине где наводи да је обављало послове везане за кабинет министра, а не Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције, као што је уговорено. Притом наводи да је обављало следеће послове: пријем и позив странака; прослеђивање позива шефовима кабинета; распоређивање поште; заказивање састанака; праћење рада кабинета министра, што не оговара уговореним пословима.</p>
<p>Уговор о допунском раду закључен је 8. 12. 2022. године ради обављања стручних послова анализе постојећег стања, праћења реализације пројеката у области железничке инфраструктуре и предлагања мера за отклањање проблема у току реализације пројеката у складу са налогом министра.</p>	<p>Садржај 13 извештаја о обављеним пословима за период од 12. 2022. године до 12. 2023. године, упућује на то да је лице обављало праћење пројеката путне инфраструктуре, а не железничке инфраструктуре, како је то било предвиђено уговором.</p>	



Министарство здравља, није вршило адекватан надзор над закљученим уговорима о привременим и повременим пословима јер непосредни руководиоци нису одобравали све извештаје о извршеним пословима, а има и извештаја о извршеним пословима чија садржина не одговара уговореним пословима. У наредној табели приказани су примери који приказују поступање Министарства здравља. Уговорена бруто вредност послова у наведеним примерима је 3,8 милиона динара.

Табела 17. Примери закључених уговора ван радног односа који илуструју да надзор Министарства здравља над закљученим уговорима, у ревидираном периоду, није био адекватан.

Опис активности	Уговорени послови	Извештај о извршеним пословима
Извештаји о извршеним пословима нису потписани од стране ангажованог лица	/	/
Извештаји о извршеним пословима нису одобрени потписом непосредног руководиоца	Уговорено, по два уговора, обављање послова спровођења активности у вези са сузбијањем корупције и свих видова злоупотреба у здравственом систему у периоду од 1. 1. до 31. 5. 2022. године	Ангажовано физичко лице сачинило је и потписало извештај о извршеним пословима за 3. и 4. 2022. године, али на овим извештајима нема потписа надлежног руководиоца.
	Уговорено – послови у вези са базом података поднетих захтева здравствених установа неопходних за рад Комисије за процену приоритета за набавку опреме, инвестиције и инвестиционо одржавање у здравственим установама.	Извештај о извршеним пословима за 10. 2023. године није оверен од стране надлежног руководиоца.
	Уговором о допунском раду са једним лицем, уговорени су послови спровођења активности на спречавању корупције и других видова злоупотребе у области здравства и други послови.	Извештај о раду за 12. 2023. године није оверен од стране надлежног руководиоца.
Садржина извештаја о извршеним пословима не одговара уговореним пословима	Са једним лицем закључено 13 уговора за период 2021–2023. године, за обављање послова, учествовања у: припреми подзаконских аката; предлагању критеријума за формирање цене лекова; изради предлога посебних програма; послови у вези са плановима здравствених установа за управљање медицинским отпадом; координација и рад у радним групама и друго.	Од 36 месеци колико је лице било ангажовано у Министарству здравља, 31 извештај о извршеним пословима је исти и односи се на обављање послова: подршке систему здравствене заштите за пружање подстицајне неге за децу раног узраста; припреме финансирања програма од општег интереса у здравству; координације различитих радних група у оквиру Министарства здравља. Од 36 извештаја о извршеним пословима, 30 извештаја не одговара уговореним пословима.
	Уговорено – обављање послова учествовања у прикупљању и анализи документације у поступку трансформације трансфузиолошке службе у циљу издавања дозвола за обављање трансфузиолошке делатности, у периоду од 1. 4. до 31. 5. 2022. године.	У извештајима о извршеним пословима за 4. и 5. 2022. године ангажовано лице је навело да је обављало послове евиденције управних предмета и давања обавештења о кретању предмета, завођења, експедиције и архивирања предмета, као и вођења збирне табеле ажурности предмета



Опис активности	Уговорени послови	Извештај о извршеним пословима
	Уговорено обављања послова који се односе на анализу ризика на корупцију прописа из области здравства и стручне консултације у вези са судским поступцима из надлежности Министарства здравља, у периоду од 1. 4. до 31. 5. 2022. године.	У извештајима о извршеним пословима за 5. 2022. године ангажовано лица је навело, између осталог, да је обављало послове консултација у вези са судским поступцима који су уговорени, а навело је и послове консултација у вези са поступцима јавних набавки који нису уговорени.
	Уговорено - обављање послова спровођења јавних набавки у периоду од 1.1. до 31. 5. 2021. године.	У извештајима о извршеним пословима за 1, 2, 4 и 5. 2021. године, ангажовано лице је навело да је обављало послове припреме документације за исплату чланова Републичких стручних комисија.

Разлози који су довели до пропуста у надзору су неадекватне процедуре за ангажовање физичких лица ван радног односа. Као што смо описали у оквиру [Налаза 1.1.](#) субјекти ревизије нису уредили процедуре за ангажовање физичких лица ван радног односа на адекватан начин. Поред тога, руководиоци (помоћник министра, државни секретар, шеф кабинета, секретар министарства и други) појединих организационих јединица, субјеката ревизије нису на адекватан начин извршавали обавезе одобравања извештаја о извршеном послу ангажованих лица ван радног односа. Из наведеног следи да Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису предузели довољно активности, да надзор над закљученим уговорима врше на адекватан начин.

Ангажовање лица ван радног односа, без адекватног надзора над извршеним пословима носи ризик да послови неће бити обављени на одговарајући начин. Тако је, на пример, једно ангажовано лице у Министарству здравља користило годишњи одмор који није предвиђен уговором о привременим и повременим пословима. У извештају о раду за јул 2021. године наведено је да је лице било ангажовано читавог месеца, иако је по евиденцији присуства на раду било десет дана на годишњем одмору. Извештај о раду и евиденцију о присутности ангажованог лица је одобрио руководилац организационе јединице у којој је лице било ангажовано. Остали наведени примери показују да уколико надзор није адекватан, може доћи до одступања обављених послова од уговорених. На овај начин утрошено је 10,3 милиона динара за бруто накнаде ангажованих лица ван радног односа чији извештаји о раду не одговарају уговореним пословима и који садрже друге пропусте у надзору. Наведено указује на то да су утрошена средства за послове који нису уговорени, што није ефикасно трошење средстава јер је обављањем послова различитих од уговорених, изостао резултат послова које је требало извршити по уговору.



Препоручујемо Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарству здравља да предузму неопходне мере за адекватан надзор над обављањем послова по закљученим уговорима ван радног односа.



Закључак 3: Извештавање о ангажовању лица ван радног односа није вршено у довољној мери, јер субјекти ревизије нису извештавали о броју лица и висини накнада

Наш циљ у овом делу извештаја био је да одговоримо на треће ревизијско питање, односно да ли се у довољној мери извештава о ангажовању физичких лица ван радног односа. Уколико су субјекти ревизије извештавали Централни регистар и уколико су извештавали јавност о броју лица и накнадама за рад ван радног односа, сматрамо да је извештавање вршено у довољној мери.



Постојећи ниво извештавања о ангажовању физичких лица ван радног односа није довољан да обезбеди транспарентност у раду министарстава. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису у довољној мери извештавали Централни регистар јер нису доставили све кадровске и финансијске податке. Извештавање јавности није вршено на одговарајући начин, јер субјекти ревизије нису у довољној мери објавили податке о износу накнада и броју ангажованих лица.

До наведеног закључка смо дошли анализирајући у којој мери су субјекти ревизије извештавали о износу накнада и броју ангажованих лица ван радног односа. Анализа је обухватала утврђивање у којој мери су субјекти ревизије извештавали Централни регистар подацима о броју ангажованих лица и накнадама за рад ван радног односа, као службу која је надлежна за прикупљање података, између осталог, о броју и накнадама лица ван радног односа. Поред тога, анализирали смо у којој мери су субјекти ревизије извештавали јавност о износу накнада и броју ангажованих лица ван радног односа јер закључивање ових уговора доводи до трошења јавних средстава па јавност има интерес да буде информисана.

Налаз 3.1: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису у довољној мери извештавали Централни регистар јер нису доставили све кадровске и финансијске податке



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.

Централни регистар обавезног социјалног осигурања (у даљем тексту: Централни регистар) је јавна служба коју је основала Влада Републике Србије⁷¹ и која води Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних

⁷¹ Члан 4 Закона о централном регистру обавезног социјалног осигурања.



средстава (у даљем тексту: Регистар)⁷². Регистар 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.⁷³ Министарства су у обавези да у наведени Регистар достављају податке о лицима ангажованим по уговорима ван радног односа, до десетог у месецу, за претходни месец.⁷⁴ Влада Републике Србије је уредбом⁷⁵ ближе уредила начин попуњавања Регистра. Тако је прописано да овлашћено лице код корисника јавних средстава доставља кадровске податке и финансијске податке о износу исплаћеном на име свих примања за ангажована лица код корисника јавних средстава.⁷⁶ Приликом уноса података, корисник јавних средстава треба да врши контролу и преглед како кадровских, тако и финансијских података након чега врши њихову потврду.⁷⁷ У складу са наведеним очекивали смо да су субјекти ревизије за све месеце у периоду 2021–2023. године, доставили Централном регистру, кадровске и финансијске податке о ангажованим лицима ван радног односа. Извештавање Централног регистра, обезбеђује аутоматизам у погледу уноса података као и унакрсних контрола, а све у циљу побољшања квалитета података о ангажованим лицима корисницима јавних средстава као и бољег планирања буџетских средстава.

У поступку ревизије разговарали смо са представницима Централног регистра и извршили увид у Регистар у делу података који се односе на субјекте ревизије. Поред тога, прикупили смо податке од Централног регистра о попуњености кадровских и финансијских података субјеката ревизије за ревидирани период. На основу наведеног утврдили смо да је Министарство државне управе и локалне самоуправе за све месеце у периоду 2021–2023. године, доставило кадровске и финансијске податке. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, није доставило кадровске и финансијске податке ни за један месец у периоду 2021–2023. године. Министарство здравља је доставило кадровске податке за период од 1. 1. 2021. године до 31. 8. 2023. године, док финансијске податке није доставило ни за један месец у периоду 2021–2023. године.

	ФИНАНСИЈСКИ ПОДАЦИ	КАДРОВСКИ ПОДАЦИ
Министарство државне управе и локалне самоуправе	36/36	36/36
Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	0/36	0/36
Министарство здравља	0/36	32/36

Илустрација 3 Број месеци за које су субјекти ревизије доставили финансијске и кадровске податке Централном регистру за период 2021–2023. године

На основу наведених података следи да Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису у довољној мери извештавали Централни

⁷² Члан 25 Закона о централном регистру обавезног социјалног осигурања.

⁷³ Члан 25 Закона о централном регистру обавезног социјалног осигурања.

⁷⁴ Члан 27 Закона о централном регистру обавезног социјалног осигурања.

⁷⁵ Уредба 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 „Службени гласник РС“, број: 6/2021.

⁷⁶ Члан 6 Уредбе о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.

⁷⁷ Члан 7 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.



регистар јер нису за све месеце доставили кадровске и финансијске податке о ангажованим лицима ван радног односа.

Представници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре су навели да за унос података у Регистар нису имали довољно кадрова. Број запослених који је обављао кадровске послове у ревидираном периоду у министарству није био у могућности да у целости изврши све обавезе у кадровској служби. У поступку ревизије представници министарства су навели да су обезбедили приступ Регистру и да планирају ажурирање података. Увидом у систематизацију радних места утврдили смо да је попуњеност извршилаца у Секретаријату наведеног министарства, у оквиру кога се обављају кадровски послови, на дан 31. 12. 2021. године, била 80%, на дан 31. 12. 2022. године 84%, да би на дан 31. 12. 2023. године била 56%. Наведена попуњеност извршилачких радних места указује на недостатак кадрова у наведеном министарству.

Представници Министарства здравља су навели да је до застоја у уносу података у Регистар дошло зато што податке о лицима ангажованим на пројектима који се спроводе при Министарству здравља уносе лица задужена у оквиру тог пројекта и податке о њима нема Група за управљање људским ресурсима Министарства здравља. Потврда података је могућа само уколико нема никакве грешке при уносу, а наводе да је на пројекту здравствених медијатора дошло до проблема са уносом података, па Министарство здравља није могло да потврди податке. Наведено указује на то да Министарство здравља није обезбедило да се подаци о ангажованим лицима ван радног односа у Регистар уносе на свеобухватан начин, већ парцијално, од стране више учесника.

Уколико министарства не достављају податке о ангажованим лицима ван радног односа у Регистар, изостају подаци за ефикасно управљање људским ресурсима и праћење политике исплате личних примања, као и планирање буџетских средстава.



Препоручујемо Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарству здравља да предузму активности на уносу и потврди финансијских и кадровских података о лицима ангажованим ван радног односа у Регистар.

Налаз 3.2: Извештавање јавности није вршено на одговарајући начин, јер су субјекти ревизије делимично извештавали о броју ангажованих лица, док нису извештавали о износу накнада



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 субјеката 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 непознавање потреба за извештавањем.



Корисник јавних средстава је у обавези да податке о броју запослених и радно ангажованих лица учини јавно доступним, истицањем на својој интернет презентацији или на други одговарајући начин.⁷⁸ Други одговарајући начин би могао да буде информатор о раду, јер су у њему садржани подаци о броју запослених и њиховим платама. Поред наведеног, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021–2030. године⁷⁹, предвиђа повећање одговорности и транспарентности на свим нивоима власти. Како би транспарентност била потпуна, потребно је извештавати о броју и висини накнаде за ангажована лица, као што се извештава о запосленима и њиховим платама јер и једна и друга категорија представља људске ресурсе који стоје на располагању министарствима. Подаци о извршеним расходима за лица ангажована ван радног односа потребно је да буду приказани и у финансијским извештајима министарстава.⁸⁰ У складу са наведеним очекивали смо да је адекватан начин извештавања уколико су субјекти ревизије извештавали о броју ангажованих лица и висини накнада, на интернет презентацији или информатору о раду као и да су укупно извршени расходи за накнаде ангажованих лица транспарентно приказани у финансијским извештајима.

У поступку ревизије смо утврдили да је, у ревидираном периоду, Министарство државне управе и локалне самоуправе извештавало о броју ангажованих лица ван радног односа на својој интернет страници. Од јануара 2024. године наведено министарство објављује податке о броју ангажованих лица ван радног односа и на Порталу отворених података. Наведено поступање у извештавању о броју лица ван радног односа, представља пример добре праксе који се може применити код других субјеката. Податке о висини накнада Министарство државне управе и локалне самоуправе није објављивало у информатору о раду, у ревидираном периоду, док је податке о расходима за накнаде ангажованих лица исказало у финансијским извештајима у оквиру групе конта 423000 – Услуге по уговору, заједно са расходима по другом основу, па из финансијских извештаја није могуће видети колике су биле накнаде за ове намене.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре током 2021. и 2022. године је извештавало у информатору о раду о броју ангажованих лица ван радног односа, док у 2023. години нису извештавали. Податке о висини накнада Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није објављивало у информатору о раду, у ревидираном периоду, док је податке о расходима за накнаде ангажованих лица исказало у финансијским извештајима у оквиру групе конта 423000 – Услуге по уговору, заједно са расходима по другом основу, па из финансијских извештаја није могуће видети колике су биле накнаде за ове намене.

Министарство здравља, у ревидираном периоду, није објављивало податке о броју ангажованих лица у информатору о раду или на интернет страници, као ни податке о висини накнада за лица ангажована ван радног односа. Расходе за накнаде ангажованих лица исказало је у финансијским извештајима у оквиру групе конта 423000 – Услуге по уговору, заједно са расходима по другом основу, па из финансијских извештаја није могуће видети колике су биле накнаде за ове намене.

⁷⁸ Члан 8 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

⁷⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 42/2021 и 9/2022.

⁸⁰ Члан 14 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем „Сл. гласник РС“, бр. 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017, 20/2018, 36/2018, 93/2018, 104/2018, 14/2019, 33/2019, 68/2019, 84/2019, 151/2020, 19/2021, 66/2021, 130/2021, 144/2022, 26/2023, 83/2023 и 118/2023.



Назив субјекта ревизије	Извештавање о броју ангажованих лица	Извештавање о висини накнада	Извештавање о расходима за накнаде у финансијским извештајима
Министарство државне управе и локалне самоуправе	Јесте извештавало.	Субјекти ревизије нису извештавали о висини накнада у информатору о раду или на интернет страници.	Субјекти ревизије су исказали расходе по уговорима ван радног односа у оквиру групе конта 423000 – Услуге по уговору, заједно са расходима по другом основу.
Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Делимично је извештавало.		
Министарство здравља	Није извештавало.		

Илустрација 4 Преглед активности субјеката ревизије на извештавању о броју и накнадама по уговорима ван радног односа, у периоду 2021–2023. године.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је навело да је извештавало о броју ангажованих лица ван радног односа у информатору о раду до 2022. године, а да након тога није јер је ступило на снагу ново Упутство за израду и објављивање Информатора о раду органа јавне власти⁸¹. Увидом и садржину претходног и новог упутства које регулише садржину информатора о раду, утврдили смо да је до ступања на снагу Упутства за израду и објављивање Информатора о раду органа јавне власти, било у примени Упутство за израду и објављивање Информатора о раду државног органа⁸², које је прописивало да је организациона структура обавезан елемент информатора о раду и да се у наративном приказу организационе структуре или посебној табели наводе подаци о броју запослених и других ангажованих лица (на пример: уговор о привременим и повременим пословима, уговор о делу).⁸³ Новим упутством за израду и објављивање информатора о раду, 2022. године, није предвиђена обавеза приказивања броја запослених и ангажованих лица у оквиру организационе структуре. Наведена измена упутства за израду информатора о раду је утицала на субјекте ревизије да не приказују податке о броју ангажованих лица. Подсећамо да је и поред измене упутства о изради информатора о раду, на снази и даље била уредба која је прописивала обавезу корисника јавних средстава да податке о броју запослених и радно ангажованих лица учини јавно доступним, истицањем на својој интернет презентацији или на други одговарајући начин.

Министарство здравља је у поступку ревизије навело да су извештавање о броју ангажованих лица вршили на други начин, достављањем образаца за ново запошљавање и додатно радно ангажовање Министарству финансија, што није адекватан начин извештавања јер ови обрасци нису доступни јавности. Из наведеног следи, да Министарство здравља није препознало потребу за извештавањем јавности у области ангажовања физичких лица ван радног односа.

Анализом Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем, утврдили смо да је прописано да се на групи конта 423000 – Услуге по уговору, књиже расходи за чије се обављање ангажују стручна лица по уговору (уговор о делу, уговор о привременим и повременим пословима, уговор о ауторском делу) или други субјекти.

⁸¹ „Сл. гласник РС“, број: 10/2022.

⁸² „Службени гласник РС“, бр. 68/2010 и 10/2022 - др. упутство.

⁸³ Тачка 19 и тачка 22 Упутства за израду и објављивање Информатора о раду државног органа.



Наведеном одредбом није на транспарентан начин предвиђено да се исказују расходи за физичка лица ангажована по уговорима ван радног односа јер се исказују на истим синтетичким контима са другим субјектима. На овај начин, субјекти ревизије нису могли да исказу посебно расходе који се односе само на физичка лица ангажована ван радног односа, а не и на друге субјекте јер нема посебног синтетичког конта за исказивање ових расхода.

Један од узрока који је допринео да субјекти ревизије не извештавају о висини накнада је то што прописима није предвиђена обавеза да се извештава о висини накнада за лица ангажована ван радног односа, као што је предвиђена обавеза о извештавању о висини плата запослених лица. С обзиром на захтев транспарентности која треба да постоји у јавној управи и чињеницу да се ради о људским ресурсима, једни који су запослени, други који су ангажовани, сматрамо да је потребно извештавати јавност о висини накнада за ангажована лица. Тако на пример Министарство културе, Министарство спорта и Министарство за бригу о селу, у својим информаторима о раду⁸⁴ наводе распон износа накнада ван радног односа, што представља добру праксу која повећава транспарентност у области рада ван радног односа.

Последица неадекватног извештавања о броју и накнадама лица ван радног односа је да јавност не располаже подацима о ангажованим лицима ван радног односа. Према усвојеној стратегији која регулише реформу јавне управе, повећање транспарентности треба да омогући, између осталог, у већој мери јавну управу која одговара за своје резултате, да смањи интензитет ризика за настанак корупције и неетичког понашања на најмању могућу меру. Објављивањем података и информисањем јавности о свим аспектима државне управе, омогућава се грађанима да прате и утичу на рад државне управе.



Препоручујемо Министарству државне управе и локалне самоуправе да настави са извештавањем о броју лица и предузме мере и активности на извештавању о висини накнада лица ангажованих ван радног односа.

Препоручујемо Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарству здравља да предузму потребне мере како би извештавали јавност о броју ангажованих лица ван радног односа и о висини њихових накнада.

Такође, препоручујемо субјектима ревизије да предложи 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.

⁸⁴ Информатори о раду за август 2024. године.