



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА У ЦЕНТРУ ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД „ШАБАЦ“, ШАБАЦ

*Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за
социјални рад*



Број: 400-1080/2024-05/21
Београд, 6. децембар 2024. године



За ефикасније пословање Центра за социјални рад потребно је боље планирање ангажовања лица ван радног односа, усвајање интерних аката којима се регулише број, структура и висина накнаде ангажованих лица, као и заснивање радног односа у складу са прописима

Државна ревизорска институција је прикупила и анализирала податке о запосленим и ангажованим лицима у установама социјалне заштите за период од 2021-2023. године. Имајући у виду величину ЦСР Шабац, број запослених и ангажованих лица, број корисника на евиденцији центра као и извршене расходе у посматраном периоду, Државна ревизорска институција је спровела ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног у центрима за социјални рад“, у циљу давања препорука за унапређење ове области.



Државна ревизорска институција је у току ревизије утврдила:

- Да се број запослених у ЦСР Шабац чије се плате финансирају из средстава локалне самоуправе није кретао у прописаним оквирима;
- Да ново запошљавање лица на одређено време није извршено у складу са прописима;
- Да је ЦСР Шабац поштовао је прописе који уређују организацију, нормативе и стандарде рада као и прописе који утврђују услове за заснивање радног односа у Центру;
- Да обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Шабац није извршена је у складу са прописима у делу који се односи на рад са скраћеним радним временом;
- Да обрачун и исплата додатака на плату, није извршена у складу са прописима у делу који се односи на исплату додатка за прековремени рад за запослене који су радили са скраћеним радним временом;
- Да ЦСР Шабац није ускладио Правилник о раду са Законом о раду, а расходе за отпремнине за одлазак у пензију није извршио у прописаним роковима;
- Да ЦСР Шабац ангажовање лица ван радног односа није обављао у складу са прописима;
- Да ЦСР Шабац није планирао број и структуру лица која ће бити ангажована ван радног односа, нити је уредио начин достављања извештаја о извршеном послу;
- Да је ЦСР Шабац уговарао накнаде за ангажовање лица ван радног односа без постојања критеријума за утврђивање висине накнаде.

Препоруке

Након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања, Државна ревизорска институција је субјекту ревизије, између осталих, дала следеће препоруке:

- ❖ да запошљавање лица на одређено време и додатно радно ангажовање, обављају у складу са Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање.
- ❖ да примењују одредбе Акта о процени ризика као и одредбе Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији за запослене који раде са скраћеним радним временом.
- ❖ да ангажовање лица ван радног односа по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима, обавља у складу са одредбама Закона о раду.
- ❖ да интерним актом уреде поступак ангажовања лица ван радног односа, као и да планирају ангажовање лица током године.
- ❖ да интерним актом дефинише елементе за утврђивање висине накнаде за ангажована лица, како висина накнаде не би одступала од висине плате за исте или сличне послове које обављају стално запослена лица.



Садржај

Скраћенице и термини	4
I Резиме извештаја	5
1. Резиме и препоруке	5
2. Мере предузете у поступку ревизије	10
3. Захтев за достављање одазивног извештаја	11
II Увод	13
1. Проблем.....	13
2. Циљ ревизије	17
3. Ревизорска питања.....	17
4. Обим и ограничења ревизије	18
5. Методологија у поступку рада	19
III Опис предмета ревизије	21
1. Законодавни и институционални оквир	21
2. Опште информације о Центру за социјални рад Шабац.....	24
IV Закључци	33
ЗАКЉУЧАК 1. Расходи за запослене у Центру за социјални рад Шабац нису извршени у потпуности у складу са прописима	34
Налаз 1.1. Број запослених чије се плате финансирају из средстава локалне самоуправе код ЦСР Шабац, није се кретао у прописаним оквирима.....	35
Налаз 1.2. Ново запошљавање лица на одређено време у ЦСР Шабац, није извршено у складу са прописима.....	39
Налаз 1.3. ЦСР Шабац поштовао је прописе који уређују организацију, нормативе и стандарде рада као и прописе који утврђују услове за заснивање радног односа у Центру.	42
Налаз 1.4. Обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Шабац није извршена у складу са прописима у делу који се односи на рад са скраћеним радним временом.....	46
Налаз 1.5. Обрачун и исплата додатака на плату, није извршена у складу са прописима у делу који се односи на исплату додатка за прековремени рад за запослене који су радили са скраћеним радним временом.....	52
Налаз 1.6. ЦСР Шабац није ускладио Правилник о раду са Законом о раду, а расходе за отпремнине за одлазак у пензију није извршио у прописаним роковима.....	56
ЗАКЉУЧАК 2. Центар за социјални рад Шабац није успоставио адекватан систем управљања и ангажовања лица ван радног односа што може отежати ефикасност пословања Центра	62
Налаз 2.1. Ангажовање лица ван радног односа у ЦСР Шабац, није обављано у складу са прописима, што за последицу може имати више извршене расходе за стручне услуге..	63
2.1.1. Ангажовање лица по основу Уговора о делу	65
2.1.2. Ангажовање лица по основу Уговора о привременим и повременим пословима..	67



Налаз 2.2. ЦСР Шабац није планирао број и структуру лица која ће бити ангажована ван радног односа, нити је уредио начин достављања извештаја о извршеном послу, што за последицу може имати непланско трошење средстава и отежати ефикасност пословања центра..... 70

Налаз 2.3. Уговарање накнаде за ангажовање лица ван радног односа без постојања критеријума за утврђивање висине накнаде и њихов неуједначени третман у погледу права и обавеза, може утицати на ефикасност пословања Центра и остваривања циљева социјалне заштите..... 72

V ПРИЛОЗИ 76

Прилог 1 – Методологија у поступку рада..... 77

Прилог 2 – Методологија за избор субјеката ревизије - центара за социјални рад..... 78

Прилог 3 – Остала питања 81



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	Министарство за рад
Центар за социјални рад Шабац	Центар, ЦСР Шабац
Републички завод за социјалну заштиту	Републички завод, РЗСЗ
Република Србија	РС
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС
Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава	Комисија за ново запошљавање
Образац ПРМ - Ново запошљавање и додатно радно ангажовање	ПРМ образац
Уговор о привременим и повременим пословима	Уговор о ППП



I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад“, са циљем да испита да ли су центри за социјални рад извршавали расходе за запослене и ангажовали лица ван радног односа у складу са прописима, као и да ли су предузимали одговарајуће активности и мере како би ангажовањем лица ван радног односа управљали на ефикасан начин и постигли очекиване резултате.

Након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања утврдили смо следеће:

За ефикасније пословање Центра за социјални рад потребно је боље планирање ангажовања лица ван радног односа, усвајање интерних аката којима се регулише број, структура и висина накнаде ангажованих лица, као и заснивање радног односа у складу са прописима.

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

Закључак 1: Расходи за запослене у Центру за социјални рад Шабац нису извршени у потпуности у складу са прописима.

Налаз 1.1. Број запослених чије се плате финансирају из средстава локалне самоуправе код ЦСР Шабац, није се кретао у прописаним оквирима.

Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад, Решењем Министарства за рад и Правилником о организацији и систематизацији послова у ЦСР Шабац утврђени су организациони делови, радна места, опис послова који се обављају на радном месту, врста и степен стручне спреме, број извршилаца и други посебни услови за рад на пословима.

У поступку ревизије смо утврдили да се у периоду од 2021-2023. године, број запослених у ЦСР Шабац кретао у прописаним оквирима, осим у делу који се односи на запослене који се финансирају из средстава локалне самоуправе.

Неусаглашеност између броја запослених утврђеног актима о систематизацији и броја стварно запослених у ЦСР Шабац, за последицу има преузимање обавеза и извршење расхода за запослене у већем износу.

Налаз 1.2. Ново запошљавање лица на одређено време у ЦСР Шабац, није извршено у складу са прописима.

Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање, уређен је поступак новог запошљавања на неодређено време и одређено време.

У поступку ревизије смо утврдили да је у периоду од 2021-2023. године, ЦСР Шабац ново запошљавање на неодређено време обављао у складу са прописима, док запошљавање на одређено време није прибављао неопходне сагласности надлежног тела Владе.



Наведено је за последицу је имало више преузимање обавеза и извршење расхода за запослене у бруто износу од најмање 235.900 динара.

Налаз 1.3. ЦСР Шабац поштовао је прописе који уређују организацију, нормативе и стандарде рада као и прописе који утврђују услове за заснивање радног односа у Центру.

Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад, Правилником о организацији и систематизацији послова и другим прописима утврђени су између осталог организација, стандарди рада и посебни услови за рад за заснивање радног односа.

У поступку ревизије смо утврдили да је у периоду од 2021-2023. године, организациона структура у ЦСР Шабац у складу са прописима, да су сви запослени испуњавали прописане услове за рад на радним местима као и да је број запослених који се финансира из средстава буџета и цене смештаја, у складу са Решењем Министарства за рад. Међутим, због тога што ЦСР Шабац није у потпуности попунио радна места која се финансирају из средстава буџета и цене смештаја, ангажовао је лица ван радног односа путем Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима.

Представници ЦСР Шабац су навели да је број запослених који се финансирају из буџета РС на пословима јавних овлашћења недовољан за обим посла и број корисника Центра, што ствара ризик континуираног и квалитетног пружања услуга корисницима Центра.

Налаз 1.4. Обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Шабац није извршена у складу са прописима у делу који се односи на рад са скраћеним радним временом.

Основицу за обрачун плата утврђује Влада Републике Србије у нето износу, док су коефицијенти за установе социјалне заштите утврђени Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

У поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, обрачун и исплату основне плате извршио у складу са прописаном основицом и коефицијентом. Са друге стране, ЦСР Шабац је без Акта о процени ризика увео скраћено радно време на осам радних места за 13 запослених.

Недоношење Акта о процени ризика значи да послодавац није утврдио могуће врсте опасности и штетности на радном месту и у радној околини, на основу којих би извршио процену ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог.

Све напред наведено за последицу има више преузете обавезе и извршене расходе за запослене у бруто износу од најмање 1.840.022 динара.

Налаз 1.5. Обрачун и исплата додатака на плату, није извршена у складу са прописима у делу који се односи на исплату додатка за прековремени рад за запослене који су радили са скраћеним радним временом.

Обрачун и исплата додатака на плату, накнада плате и пореза и доприноса на плату регулисана је Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у РС.

У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, обрачун и исплату додатака на плату није вршио у складу са прописима у делу који се



односи на исплату додатка за прековремени рад за четири запослена који су радили са скраћеним радним временом.

Због погрешне примене прописа у периоду од 2021-2023. године, ЦСР Шабац је више преузео обавезе и извршио расходе за запослене у бруто износу од најмање 54.000 динара.

Налаз 1.6. ЦСР Шабац није ускладио Правилник о раду са Законом о раду, а расходе за отпремнине за одлазак у пензију није извршио у прописаним роковима

Обрачун и исплата додатака на плату, накнада плате и пореза и доприноса на плату регулисана је Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у РС.

У поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, расходе за накнаде у натури, социјална давања, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима обрачунао у складу са прописима.

У ревизији смо такође утврдили да Правилник о раду ЦСР Шабац није усклађен са Законом о раду у делу који се односи на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених и које се односе на исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу, а расходи за отпремнине за одлазак у пензију нису извршени у прописаним роковима.

Неусклађеност интерних аката ЦСР Шабац са прописима и непоштовање рокова за измирење обавеза према запосленима, може утицати на повећање расхода Центра.

Закључак 2: Центар за социјални рад Шабац није успоставио адекватан систем управљања и ангажовања лица ван радног односа што може отежати ефикасност пословања Центра.

Налаз 2.1. Ангажовање лица ван радног односа у ЦСР Шабац, није обављано у складу са прописима што за последицу може имати више извршене расходе за стручне услуге

Законом о буџетском систему прописана ограничења у погледу ангажовања ван радног односа. ЦСР Шабац је у периоду од 2021-2023. године, ангажовао лица ван радног односа, закључивањем Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима, не поштујући ограничења утврђена Законом о буџетском систему и без сагласности надлежних органа. Уговори о делу закључени су за обављање послова из делатности центра, док су Уговори о привременим и повременим пословима за обављање послова који нису привременог или повремениг карактера. Такође, ЦСР Шабац у периоду од 2021-2022. године није успоставио ажурну евиденцију о доласцима и одласцима са посла лица ангажованих по основу Уговора о привременим и повременим пословима.

Неадекватно планирање и ангажовање лица ван радног односа за последицу је имало то да је ЦСР Шабац више преузео обавезе и извршио расходе за стручне услуге у бруто износу од најмање 3.196.000 динара, што може отежати ефикасност пословања Центра.



Налаз 2.2. ЦСР Шабац није планирао број и структуру лица која ће бити ангажована ван радног односа, нити је уредио начин достављања извештаја о извршеном послу, што за последицу може имати непланско трошење средстава и отежати ефикасност пословања центра.

У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Шабац у посматраном периоду није планирао ни број ни структуру лица која би у току године могла бити ангажована ван радног односа већ се руководио одобреним средствима од стране јединице локалне самоуправе. Такође смо утврдили да ЦСР Шабац није прописао обавезу ангажованог лица да доставља извештаје о извршеном послу како би се уверио у обим и квалитет извршеног посла.

Недостатак планирања броја и структуре лица која би у току године могла бити ангажована ван радног односа као и извештаја о извршеном послу, за последицу може имати непланско трошење средстава, али и немогућност уверавања у квалитет обављеног посла, односно да утврди ефекат таквог ангажовања.

Налаз 2.3. Уговарање накнаде за ангажовање лица ван радног односа без постојања критеријума за утврђивање висине накнаде и њихов неуједначени третман у погледу права и обавеза, може утицати на ефикасност пословања Центра и остваривања циљева социјалне заштите.

Законом о раду је уређено и ангажовање лица ван радног односа у смислу облика и врсте ангажовања лица док елементи за одређивање висине накнаде која се исплаћује за ангажовање лица ван радног односа нису уређени.

Анализа је показала да је ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године повећавао из године у годину уговорену накнаду за одређени број радних места (спремачица, чувара, администратор базе података, социјални радник), без постојања јасног критеријума, као и да уговорени износ накнаде не прелази износ минималне зараде код четири Уговора о привременим и повременим пословима. Анализа је такође показала да лица ангажована по Уговору о ППП са I, II, III и IV степеном стручне спреме имају већи износ утврђене накнаде него што би имала основну плату да су у радном односу, док за лица ангажована са VII степеном стручне спреме имају мањи износ утврђене накнаде него што би имала основну плату да су у радном односу.

У току ревизије смо утврдили да ЦСР Шабац накнаду за Уговоре о ППП уговарао без јасних критеријума (утврђених елемената) због чега су се накнаде за исте или сличне послове код ових уговора разликовале. Све напред наведено може утицати на ефикасност пословања Центра и остваривања циљева социјалне заштите.



Државна ревизорска институција, је након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања, на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад“, у циљу усаглашавања са прописима и постизања веће ефикасности у управљању ангажовањем лица ван радног односа, ЦСР Шабац дала следеће препоруке¹:

1. Да ново запошљавање лица на одређено време, обављају у складу са Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава (Налаз 1.2.) – Приоритет 3.
2. Да примењује одредбе Акта о процени ризика на радним местима и у радној околини, као и одредбе Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији које се односе на рад са скраћеним радним временом (Налаз 1.4.) – Приоритет 1.
3. Да додатак за рад дужи од радног времена (прековремени рад) за запослене који раде са скраћеним радним временом обрачунава и исплаћује у складу са одредбама Закона о раду (Налаз 1.5.) – Приоритет 1.
4. Да одредбе члана 64 Правилника о раду које се односе на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених, ускладе са одредбама члана 119 Закона о раду (Налаз 1.6.) – Приоритет 1.
5. Да исплату отпремнина запосленима приликом одласка у пензију извршава у року прописаним чланом 186 Закона о раду (Налаз 1.6.) - Приоритет 1.
6. Да ускладе одредбу члана 62 Правилника о раду која се односи на исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу са одредбама Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији. (Налаз 1.6.) – Приоритет 1.
7. Да додатно радно ангажовање лица по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима, обавља у складу са законским ограничењима прописаним Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава (Налаз 2.1) – Приоритет 3.
8. Да ангажовање лица ван радног односа по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима, обавља у складу са одредбама Закона о раду (Налаз 2.1.) – Приоритет 3.
9. Да интерним актом уреди планирање броја и структуре ангажовања лица ван радног односа и пропише обавезу достављања извештаја о извршеном послу (Налаз 2.2) – Приоритет 1.
10. Да интерним актом дефинише елементе за утврђивање висине накнаде за ангажована лица, ради праведнијег положаја ангажованих лица (Налаз 2.3.) – Приоритет 1.

¹ Приоритет 1 - Неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана

Приоритет 2 - Неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана..

Приоритет 3 - Неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године.



Спровођењем ревизије правилности и сврсисходности пословања у ЦСР Шабац на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад“, утврђене су и неправилности које не утичу на дате закључке на ову тему и за њих су дате следеће препоруке:

11. Да податке о запосленима достављају Централном регистру у складу са важећим прописима (Прилог 3 – Остала питања) – Приоритет 1.
12. Да предузму мере и активности како би прибавили сагласност Министарства за рад на Статут Центра, у делу који се односи на вршење поверених послова (Прилог 3 – Остала Питања) – Приоритет 1

Спровођење ревизије правилности и сврсисходности пословања у ЦСР Шабац на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад“, указује на потребу да **скренемо пажњу**:

1. Скупштини града Шабац да је члановима надзорног одбора ЦСР Шабац именованим Решењем од 1. фебруара 2017. године, истекао четворогодишњи мандат утврђен одредбом члана 123 став 4 Закона о социјалној заштити (Прилог 3 – Остала питања).
2. Министарству за рад, борачка и социјална питања да је потребно да Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад усклади са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору и да донесу нова Решења о броју запослених у центрима за социјални рад који се финансирају из средстава буџета (Налаз 1.1.).
3. Министарству за рад, борачка и социјална питања да средства за исплату обавеза центара за социјални рад по основу исплате накнада за неискоришћени годишњи одмор, одобравају у законски прописаном року, како центри не би преузимали обавезе и извршавали расходе по основу судских трошкова (Налаз 1.5.).

2. Мере предузете у поступку ревизије

У току спровођења ревизије правилности и сврсисходности пословања на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центру за социјални рад“ ЦСР Шабац је предузео следеће мере:

1. доставио је Одлуку о изменама и допунама Правилника о организацији и систематизацији послова у ЦСР Шабац² из маја 2024. године, на коју је градоначелник града Шапца дао сагласност³ и којом је број радних места које финансира град Шабац са 49, повећан на 52 запослена, што је у складу са бројем запослених које је Центар имао на крају 2023. године (Налаз 1.1.).
2. донео је и усвојио Акт о процени ризика на радном месту и радној околини, 14. фебруара 2024. године. (Налаз 1.4).

² Број: 110-10-19/2024 од 27. маја 2024. године.

³ Број: 551-14-1576/2024 од 12. јуна 2024. године.



3. Захтев за достављање одазивног извештаја

Центар за социјални рад „Шабац“, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности/несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

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

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

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера



веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

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

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

Генерални државни ревизор

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



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је у 2024. години ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад“ код 12 субјеката ревизије. Један од изабраних центара је и Центар за социјални рад „Шабац“, Шабац⁴, код кога је у периоду од марта до новембра 2024. године спроведена ревизија правилности и сврсисходности пословања на ову тему.

Ревизија правилности и сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁵, Пословником Државне ревизорске институције⁶ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2024. годину.

Наведена тема повезана је са Стратешким планом Државне ревизорске институције за период 2024-2028. године, и то са циљем 1 - Одговорно управљање јавним средствима ради остваривања највећих користи за грађане из области функционалне класификације – социјална заштита.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

Социјална заштита према Закону о социјалној заштити⁷, јесте организована друштвена делатност од јавног интереса чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености⁸.

Услуге социјалне заштите су активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици (у даље тексту: Корисник) ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања и ублажавања ризика неповољних животних околности, као и стварање могућности да самостално живе у друштву. Право на различите врсте материјалне подршке остварује се ради обезбеђивања егзистенцијалног минимума и подршке социјалној укључености корисника.⁹

Корисници социјалне заштите су држављани Републике Србије, али могу бити и страни држављани и лица без држављанства, у складу са законом и међународним уговорима.¹⁰

Према Закону о социјалној заштити и Уредби о мрежи установа социјалне заштите, све установе социјалне заштите у Републици Србији¹¹ можемо разврстати у следеће категорије:

- Центри за социјални рад;
- Установе социјалне заштите које пружају услуге домског смештаја
 - а. Установе за децу и младе
 - б. Установе за одрасле и старије

⁴ Број ревизије: 400-1080/2024-05 од 28. марта 2024. године.

⁵ „Сл. гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон.

⁶ „Сл. гласник РС”, бр. 9/09.

⁷ „Сл. гласник РС”, бр. 24/11, 117/22 (УС).

⁸ Члан 2 Закона о социјалној заштити („Сл. гласник РС”, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС).

⁹ Члан 5 Закона о социјалној заштити („Сл. гласник РС”, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС).

¹⁰ Члан 6 Закона о социјалној заштити („Сл. гласник РС”, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС).

¹¹ „Сл. гласник РС”, бр. 16/2012 и 12/2013.



- Центри за породични смештај и усвојење

Број установа социјалне заштите према подацима Републичког завода за социјалну заштиту приказујемо у наредном графикану:

Графикон број 1: Преглед броја установа социјалне заштите у Републици Србији за период од 2021-2023. године

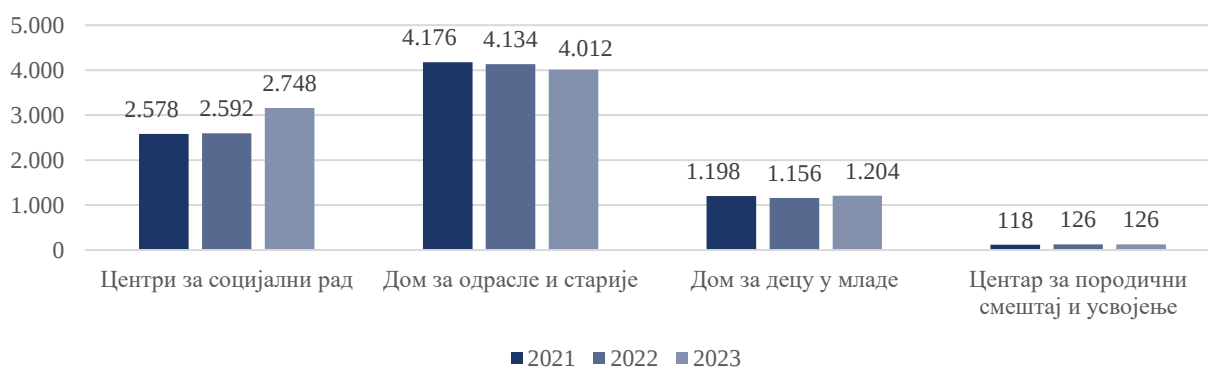


Извор: РЗСЗ

Анализом података које смо прикупили од Републичког завода за социјалну заштиту и путем Упитника, дошли смо до сазнања да је број запослених на неодређено и одређено време који се финансирају и из буџетских средстава и из средстава локалне самоуправе у установама социјалне заштите у периоду од 2021-2023. године релативно константан. То се пре свега односи на установе социјалне заштите које спадају у групу Центара за породични смештај и усвојење, Домове за децу и младе и Домове за одрасле и старије.

Када су у питању Центри за социјални рад, који су најбројнија врста установа социјалне заштите, анализа показује да је број запослених на неодређено и одређено време који се финансирају и из буџетских средстава и из средстава локалне самоуправе у 2021. и 2022. години релативно константан, уз повећање броја запослених у 2023. години од 7% на неодређено и 3% на одређено време.

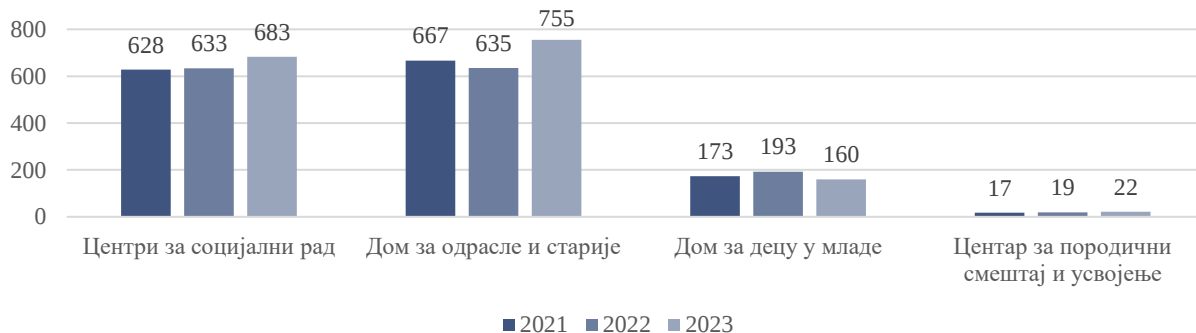
Графикон број 2: Број запослених на неодређено време у установама социјалне заштите у Републици Србији у периоду од 2021-2023. године



Извор: РЗСЗ



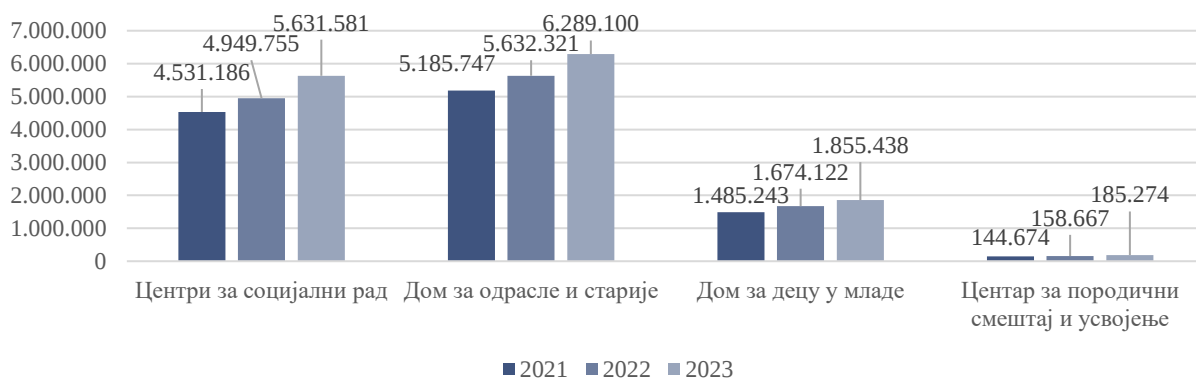
Графикон број 3: Број запослених на одређено време у установама социјалне заштите у Републици Србији у периоду од 2021-2023. године



Извор: Упитник ДРИ

Графикон број 4: Сума извршених расхода за запослене (неодређено и одређено време) у установама социјалне заштите у Републици Србији у периоду од 2021-2023. године

у хиљадама динара



Извор: Упитник ДРИ

Такође, анализирали смо и број лица које су установе социјалне заштите у периоду од 2021-2023. године ангажовале ван радног односа.

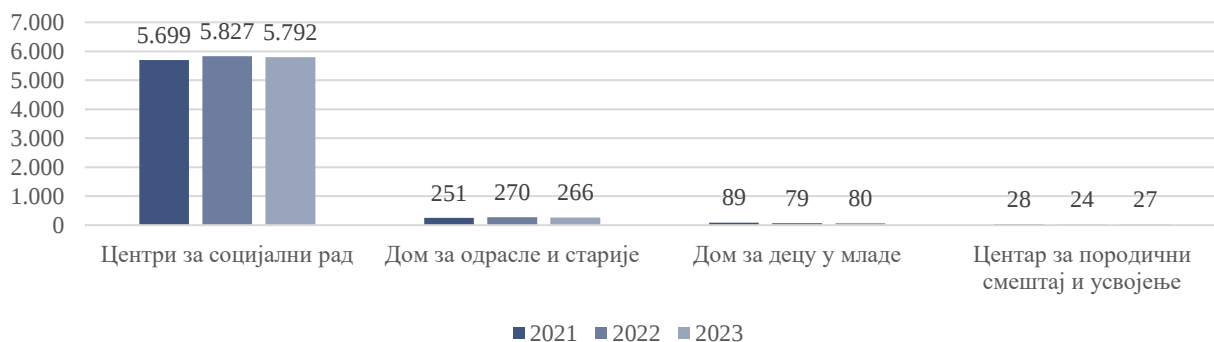
Према Закону о раду, ангажовање лица ван радног може се извршити на основу; 1) Уговора о привремено повременим пословима; 2) Уговора о делу; 3) Уговора о стручном оспособљавању и усавршавању; 4) Уговор о допунском раду. Другим речима, ангажовање лица на овај начин не подразумева да су лица засновала радни однос код субјекта који их је ангажовао, што значи да нити субјект има све обавезе које иначе има када су у питању лица у радном односу, нити ангажовано лице има сва права из радног односа која припадају свим лицима која су засновала радни однос.

Треба напоменути да лица ангажована као лица ван радног односа имају право на исплату накнаде за обављени посао, али начин утврђивања и висина накнаде нису прописани па се висина накнаде може разликовати од субјекта до субјекта за исти обављени посао.

Анализа кретања броја лица ангажованих ван радног односа у установама социјалне заштите (број закључених уговора) показује благи раст током периода 2021–2023. године, посебно у центрима за социјални рад где су постојале и благе флукуације. Оваква тенденција указује на повећање расхода за исплату накнада, што указује на потребу за ефикаснијим планирањем и коришћењем буџетских средстава.

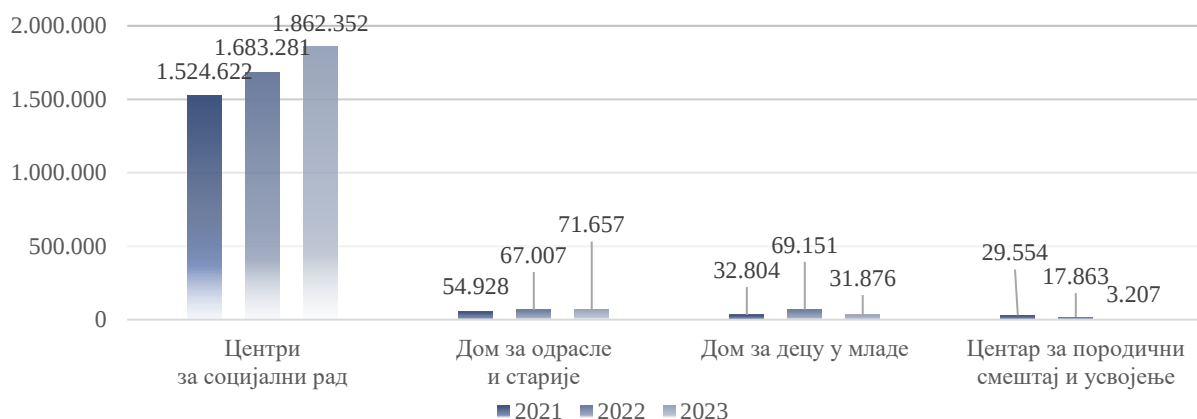


Графикон број 5: Број закључених уговора за ангажовање лица ван радног односа у периоду од 2021-2023. године у установама социјалне заштите у Републици Србији



Извор: Упитник ДРИ

Графикон број 6: Износ извршених расхода за ангажовање лица ван радног односа у периоду од 2021-2023. године у установама социјалне заштите у Републици Србији
у хиљадама динара



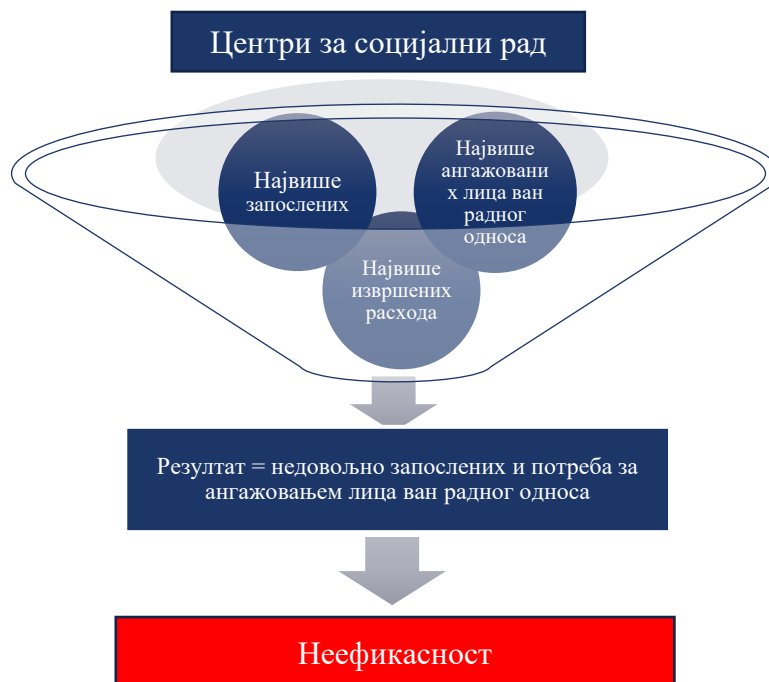
Извор: Упитник ДРИ

Такође треба напоменути да у посматраном периоду од 2021-2023. године, Министарство финансија, константно кроз Упутства за припрему буџета Републике Србије, издаје препоруке да би буџетски корисници у буџетској процедури требали да преиспитају могућност смањења других накнада за рад, а ту се пре свега мисли на уговоре о делу и уговоре о привременим и повременим пословима и др.

Имајући у виду све напред наведено, чињеницу да је највећи број лица ван радног односа ангажован у Центрима за социјални рад (нпр. у 2023. години, 94% од укупног броја закључених уговора, закључен је у Центрима за социјални рад), да је највећи део расхода за исплату накнада усмерен је ка Центрима, одредили смо се да ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа“, спроведемо управо у Центрима за социјални рад, испитамо узроке наведених проблема и дамо препоруке за унапређење ове области.



Графикон број 7: Графички приказ проблема у Центрима за социјални рад



2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да се испита да ли су центри за социјални рад извршавали расходе за запослене и ангажовали лица ван радног односа у складу са прописима, као и да ли су предузимали одговарајуће активности и мере како би ангажовањем лица ван радног односа управљали на ефикасан начин и постигли очекиване резултате.

У фокусу ове ревизије је правилност извршених расхода за запослене и расхода за лица ангажована ван радног односа, али и ефикасност као однос између искоришћености ресурса и постигнутих резултата.

3. Ревизорска питања

Да бисмо одговорили на циљ ревизије формулисали смо следећа ревизијска питања:

1. Да ли су расходи за запослене у центрима за социјални рад извршени у складу са прописима који регулишу ову област?
2. У којој мери су субјекти ревизије били успешни у управљању ангажовањем лица ван радног односа у центрима за социјални рад у циљу ефикаснијег пословања?

Критеријуми коришћени у ревизији

Како би одговорила на постављена ревизорска питања, Државна ревизорска институција је успоставила критеријуме које су базирани на закону и подзаконским и интерним актима, стандардима ревизије према којима се може проценити и оценити правилност извршених расхода за запослене и расхода за лица ангажована ван радног односа, али и ефикасност као однос између искоришћености ресурса и постигнутих резултата.



Извори критеријума за оцену предмета ревизије за прво ревизорско питање су:

- Закон о социјалној заштити;
- Закон о раду;
- Закон о буџетском систему;
- Закон о запосленима у јавним службама;
- Закона о платама у државним органима и јавним службама;
- Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији;
- Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама;
- Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава;
- Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад;

Извори критеријума за оцену предмета ревизије за друго ревизорско питање су:

- Закон о социјалној заштити;
- Закон о раду;
- Закон о буџетском систему;
- Закон о јавним набавкама;
- Закон о запосленима у јавним службама;
- Закона о платама у државним органима и јавним службама;
- Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији;
- Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава;
- Упутство за припрему буџета Републике Србије и пројекцијама за 2023., 2024. и 2025. годину

4. Обим и ограничења ревизије

Ревизија је обухватила период пословања субјеката ревизије од 1. јануара 2021. до 31. децембра 2023. године.

За потребе оцене да ли су расходи за запослене у Центру за социјални рад Шабац извршени у складу са прописима испитивали смо:

1. Да ли је број запослених у складу са максималним бројем запослених утврђеним Решењем о утврђивању броја стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета на пословима јавних овлашћења и Одлуком надлежног органа локалне самоуправе и да ли је Правилник о систематизацији усклађен са Решењем и Одлуком?
2. Да ли је прибављана сагласност надлежног Министарства за нова запошљавања и да ли се број запослених креће у оквиру буџетских ограничења дефинисаним Законом о буџетском систему?
3. Да ли запослени испуњавају услове за обављање послова на радном месту прописаним Правилником о организацији и систематизацији послова и другим прописима који дефинишу услове за запошљавање у Центру за социјални рад Шабац као и да ли Уговори о раду садрже све битне елементе предвиђене прописима ?
4. Да ли је за обрачун плата коришћена одговарајућа основица као и одговарајући коефицијент?



5. Да ли је обрачун накнада, додатака, пореза и доприноса на плату обављен у складу са прописима?
6. Да ли су расходи за накнаде у натури, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима извршавани у складу са прописима?

За потребе оцене у којој мери је субјект ревизије био успешан у управљању ангажовањем лица ван радног односа у циљу ефикаснијег пословања испитивали смо:

1. Да ли је ангажовање лица ван радног односа у центрима за социјални рад, у складу са прописима?
2. Да ли су центри за социјални рад планирали број лица, врсту ангажовања и износ средстава који је неопходан за ангажовање лица ван радног односа?
3. На који начин и у којој мери се ангажовање лица ван радног односа утиче на ефикасност пословања центара за социјални рад и остваривање циљева социјалне заштите?

У ревизији нисмо испитивали:

- ✗ да ли финансијски извештаји субјекта ревизије истинито и објективно приказују његово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима;

У процесу спровођења ревизије било је одређених ограничења, и то:

- Уговори о породичном смештају (хранитељству) које Центри за социјални рад закључују са хранитељским породицама, такође представљају врсту ангажовања ван радног односа, али због чињенице да су код ове врсте уговора сви елементи прописани, ови уговори као ни накнаде за њихово извршење нису биле предмет ове ревизије.

5. Методологија у поступку рада

У фази планирања ревизије на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад“, а приликом упознавања и разумевања наведене теме, тим је одржао два састанка са представницима органа који поседују адекватна знања и информације у овој области и то; са Министарством за рад и Републичким заводом за социјалну заштиту (у даљем тексту: РЗСЗ).

У фази планирања ревизије прикупили смо од Министарства за рад и Републичког завода за социјалну заштиту:

- Податке о броју и структури запослених на неодређено и одређено време у установама социјалне заштите у периоду од 2021-2023. године;
- Податке о броју ангажованих лица ван радног односа у установама социјалне заштите у периоду од 2021-2023. године¹²;
- Податке о укупном броју корисника и корисничких група у установама социјалне заштите у периоду 2021-2023. године

Такође, податке о центрима за социјални рад прикупљали смо и путем Упитника који је креиран од стране Државне ревизорске институције. Упитник је путем

¹² Министарство за рад као ни Републички завод за социјалну заштиту немају успостављену јединствену евиденцију о лицима која су Центрима за социјални рад ангажована ван радног односа.



администраторског панела Државне ревизорске институције (<http://upitnik.dri.rs>) послат на адресе 212 установа социјалне заштите.

Упитник је креиран под називом „расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у установама социјалне заштите“ и обухватио је период од 2021-2023. године. Путем упитника прикупљене су следеће информације:

- опште информације о свим установама социјалне заштите (назив субјекта, адреса, мејл, број корисника јавних средстава, одговорна лица и др);
- податке о броју и структури запослених на неодређено и одређено време;
- податке о броју закључених уговора и основу ангажовања лица ван радног односа као; и
- податке о извршеним расходима за исплату обавеза према ангажованим лицима ван радног односа.

На основу прикупљених информација и анализе документације у фази планирања, дефинисани су: потенцијални проблем, циљ ревизије, ревизијска питања, критеријуми, предмет ревизије, субјект ревизије, као и период који ће ревизијом бити обухваћен.

Са друге стране, да бисмо одговорили на формулисана ревизијска питања анализирали смо законодавни и институционални оквир који се односи на расходе за запослене и лица ангажована ван радног односа, као и интерна акта субјекта ревизије у делу који се односи на организацију, нормативе, број запослених и систематизацију послова.

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

У циљу потврђивања дела прикупљених података коришћени су званични, јавно доступни подаци као и примери добре праксе уочених код субјекта који су у ранијем периоду већ били предмет ревизије.

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



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

1.1. Законодавни оквир

Законом о социјалној заштити¹³ је уређено да се установе социјалне заштите оснивају ради остварења права у области социјалне заштите и пружања услуга у складу са законом, као и ради обављања развојних, саветодавних, истраживачких и других стручних послова.

Законом о запосленима у јавним службама¹⁴ уређена су права, обавезе и одговорности из радног односа запослених, односно права и обавезе по основу рада у јавним службама које је основала Република Србија, аутономна покрајина, општина, град или градска општина у складу са Законом којим се уређује оснивање и рад јавних служби, осим у јавним предузећима и привредним друштвима основаним за обављање делатности у областима у којима се оснивају јавне службе.

Законом о буџетском систему¹⁵ између осталог прописано је да у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2026. године корисницима јавних средстава је дозвољено да без посебних дозвола и сагласности у текућој календарској години приме у радни однос на неодређено време и радни однос на одређено време у својству приправника до 70% укупног броја лица којима је престао радни однос на неодређено време по било ком основу у претходној календарској години, док о пријему ново запослених на неодређено време и одређено време у својству приправника изнад тог процента одлучује тело Владе, на предлог надлежног органа уз претходно прибављено мишљење Министарства. Почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенција за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног органа уз претходно прибављено мишљење Министарства. У ограничење не убрајају се лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, лица радно ангажована посредством Националне службе за запошљавање у циљу спровођења мера активне политике запошљавања и др.

Законом о раду¹⁶ уређена су права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада. Права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и колективним уговором и уговором о раду (правилником о раду) – само када је то овим законом одређено. Овим Законом такође је и уређено ангажовање лица ван радног односа у форми уговора о делу, уговора о привременим и повременим пословима, уговора о допунском раду и уговора о стручном оспособљавању и усавршавању¹⁷.

¹³ „Сл. гласник РС“, бр. 24/11, 117/22 (УС).

¹⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021.

¹⁵ „Сл. 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) – члан 27к.

¹⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018.

¹⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – члан 197-202.



Законом о платама у државним органима и јавним службама¹⁸ уређује се начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у јавним службама које се финансирају из буџета Републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Законом о јавним набавкама¹⁹ уређују се правила поступака јавних набавки које спроводе наручиоци или други субјекти у случајевима одређеним овим законом, ради закључења уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, оквирног споразума као и спровођења конкурса за дизајн. Чланом 12 став 8, Закона о јавним набавкама прописано је да се овај закон не примењује на уговоре који се закључују у складу са одредбама закона којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада осим уговора о делу. Стога, Уговор о делу представља врсту ангажовања запослених за које је потребно применити одредбе Закона о јавним набавкама, а све у складу са чланом 27, Закона којом су утврђени прагови до којих се закон не примењује²⁰ односно чланом 28, Закона којом су утврђени прагови од којих се закон примењује.

Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава²¹ ближе се уређује поступак за прибављене сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава и за лица утврђена чланом 27к Закона о буџетском систему. Сагласност за ново запошљавање даје Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава на основу молбе за ново запошљавање и за одобравање додатног радног ангажовања коју корисник јавних средстава подноси надлежном министарству, односно надлежном органу јединице локалне самоуправе.

Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама²² утврђују се коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених и то; а) у јавним службама које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе; б) у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање; в) у организацијама обавезног социјалног осигурања.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији²³ уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада запослених у установама социјалне заштите, међусобни односи учесника Уговора, поступак измена и допуна овог уговора и друга питања од значаја за запослене и послодавца.

Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад²⁴ уређено је обављање делатности центра у вршењу јавних овлашћења и то: организација, нормативи и стандарди стручног рада и садржај и начин вођења евиденција о корисницима и документације о стручном раду.

Правилником о стручним пословима у социјалној заштити²⁵ утврђени су стручни послови у социјалној заштити, као и ближи услови и стандарди за њихово обављање.

¹⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 34/2001, 62/2006 - др. закон, 63/2006 – испр. др. закона, 116/2008 - др. закони, 92/2011, 99/2011 - др. закон, 10/2013, 55/2013, 99/2014, 21/2016 - др. закон, 113/2017 - др. закони, 95/2018 - др. закони, 86/2019 - др. закони, 157/2020 - др. закони и 123/2021 - др. закони.

¹⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 91/2019 и 92/2023.

²⁰ Члан 27 став 1 Закона о јавним набавкама – Закон се не примењује на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара.

²¹ „Сл. гласник РС“, бр. 159/2020 и 116/2023.

²² „Сл. гласник РС“, бр. 157/2020 – др. закон, 19/2021, 48/2021, 123/2021 – др. закон, 73/2023, 83/2023 и 119/2023.

²³ „Сл. гласник РС“, бр. 29/2019, 60/2020 и 88/2023.

²⁴ „Сл. гласник РС“ бр. 59/08, 37/10, 39/11 - др. правилник, 1/12 - др. правилник, 51/19, 12/20 и 83/22.

²⁵ „Сл. гласник РС“ бр. 1/2012 и 42/2013.



Упутством за припрему буџета Републике Србије за 2021, 2022 и 2023. годину, у делу који се односи на Групу конта 42 – Коришћење услуга и роба, Министарство финансија је препоручило буџетским корисницима да у буџетској процедури преиспитају могућност смањења других накнада за рад, које нису обухваћене законом (уговори о делу, уговори о привремено повременим пословима и др).

1.2. Институционални оквир

Установу социјалне заштите може основати Република Србија, аутономна покрајина (у даљем тексту: АП), јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) и друго правно и физичко лице.

Центар за социјални рад може основати само јединица локалне самоуправе²⁶.

Као установа социјалне заштите ЦСР одлучује о остваривању права корисника утврђених Законом о социјалној заштити и коришћењу услуга социјалне заштите које обезбеђује Република Србија, АП и ЈЛС (јавна овлашћења) и врши друге послове утврђене законом и прописима донетим на основу закона.²⁷

Центар за социјални рад у складу са Законом о социјалној заштити врши јавна овлашћења и то; 1) процењује потребе и снаге корисника и ризике по њега и планира пружање услуга социјалне заштите, 2) спроводи поступке и одлучује о правима на материјална давања и о коришћењу услуга социјалне заштите, 3) предузима прописане мере, покреће и учествује у судским и другим процесима, 4) води прописане евиденције и стара се о чувању документације корисника. Послови под тачком 2 и 4, о чијем се обезбеђивању стара Република Србија, обављају се као поверени²⁸.

У вршењу јавних овлашћења ЦСР одлучује о остваривању права на материјално обезбеђење; додатак за помоћ и негу другог лица; помоћ за оспособљавање за рад; смештај у установу социјалне заштите; смештај одраслог лица у другу породицу; затим о хранитељству; усвојењу; старатељству; одређивању и промени личног имена детета и мерама превентивног и корективног надзора над вршењем родитељског права.

Под другим пословима ЦСР иницира и развија превентивне и друге програме који доприносе задовољавању индивидуалних и заједничких потреба грађана на територији ЈЛС за коју је основан и др²⁹.

У установама социјалне заштите послове обављају: стручни радници, стручни сарадници, помоћни радници и друга лица, а врсту стручних послова у социјалној заштити, ближе услове и стандарде за њихово обављање прописује министар за социјалну заштиту³⁰.

Стручни радници у ЦСР су социјални радник, психолог, педагог, андрагог, специјални педагог, правник и социолог. Стручни радници центра дужни су да се стручно усавршавају ради успешнијег остваривања и унапређења стручног рада³¹.

За законитост рада, поштовање стандарда стручног рада, унутрашњу и спољну координацију, планирање, организовање и контролу запослених одговоран је директор ЦСР³².

²⁶ Члан 10 Закона о социјалној заштити.

²⁷ Члан 119 Закона о социјалној заштити.

²⁸ Члан 120 Закона о социјалној заштити.

²⁹ Члан 121 Закона о социјалној заштити.

³⁰ Члан 137 Закона о социјалној заштити.

³¹ Члан 12 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад.

³² Члан 27 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад.



Руководилац службе обезбеђује унутрашњу координацију и организацију, планирање и управљање обимом посла унутар службе, поштовање стандарда стручног рада, законитост рада и поштовање рокова и процедура.

Супервизор обезбеђује поштовање стандарда стручног рада и доприноси квалитету услуга тако што координира, усмерава, обучава, подстиче и евалуира развој стручних компетенција водитеља случаја како би се постигли оптимални ефекти у задовољавању потреба корисника³³.

У циљу повезивања и интегрисања различитих организационих делова, правовременог обавештавања и координације између појединаца и организационих јединица у вршењу јавних овлашћења, у центру се образују стална и повремена стручна и саветодавна тела. Стална тела су колегијум руководиоца, колегијум службе и стална комисија органа старатељства, док су повремена тела која се образују у центру стручни тимови³⁴.

ЦСР је дужан да извештава надлежни орган државне управе, односно покрајински орган управе и надлежни орган ЈЛС о свом раду³⁵.

2. Опште информације о Центру за социјални рад Шабац

2.1. Оснивање Центра за социјални рад Шабац³⁶

Центар за социјални рад Шабац (у даљем тексту ЦСР Шабац), основала је Решењем 1963. године Скупштина општине града Шапца. Одлуком о промени оснивачког акта ЦСР Шабац од 16. септембра 2011. године, извршено је усклађивање са Законом о социјалној заштити. Према овој Одлуци, оснивач ЦСР Шабац и даље остаје град Шабац. Центар је основан као јавна установа ради остваривања права из области социјалне заштите и пружања услуга социјалне заштите, као и ради обављања развојних, саветодавних, истраживачких и других стручних послова у социјалној заштити и остваривања другог законом утврђеног интереса. Одлуком о промени оснивачког акта, ЦСР Шабац од 29. јуна 2012. године добија шифру за обављање делатности – шифра 8790 - социјална заштита у установама са смештајем. Одлуком о промени оснивачког акта ЦСР Шабац од 13. марта 2013. године, проширује се делатност ЦСР Шабац, па центар добија могућност обављања делатности бриге о деци – шифра 8891.

Центар располаже пословном зградом површине 731,6 квадратних метара у којој има 33 канцеларије, писарница, две просторије Саветовалишта за породицу и младе и посебна просторија („скрин-соба“) за организовање одржавања личних односа малолетне деце са родитељима у контролисаним условима, под стручним надзором радника Центра, а по одлуци суда.

Поред ове пословне зграде, Центар управља и објектом Установе за децу и младе оболеле од аутизма, површине преко 2.500 м², која је почела са радом 15. марта 2014. године. Данас је у Центру запослено 118 радника;

Центар за социјални рад „Шабац“ обавља послове који се односе на права и услуге социјалне заштите о чијем се обезбеђивању стара Република Србија, као поверене послове и послове који се односе на права, односно услуге социјалне заштите о чијем се

³³ Члан 29 ст. 1 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.

³⁴ Члан 34 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.

³⁵ Члан 5 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.

³⁶ Извор: www.csrabac.org.rs/o-nama/



обезбеђивању стара јединица локалне самоуправе.

2.2. Статут ЦСР Шабац

ЦСР Шабац је донео Статут „Центра за социјални рад Шабац“³⁷ (у даљем тексту: Статут Центра) на који је Скупштина града Шапца као оснивач дала сагласност³⁸. У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Шабац није имао сагласност надлежног министарства за послове социјалне заштите на Статут Центра (описано у Прилогу 3 – Остала питања, поднаслов – Статут ЦСР Шабац).

Одредбама члана 7 Статута Центра као претежна делатност Центра дефинисана је делатност под бројем 8899 – остала непоменућа социјална заштита без смештаја.

У оквиру својих делатности Центар одлучује о остваривању права корисника социјалне заштите утврђених законом, коришћењу услуга социјалне заштите и врши друге послове утврђене законом.

Социјална заштита јесте организована делатност Центра чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености.

Услуге социјалне заштите у смислу закона јесу активности Центра које подразумевају пружање подршке и помоћи појединцу и породици ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика неповољних животних околности, као и стварања могућности за самосталан живот у друштву.

Центар у складу са актима које је донео надлежни орган локалне самоуправе, учествује у пословима планирања и развоја социјалне заштите.

У спровођењу социјалне заштите и социјалног рада, Центар врши следећа јавна овлашћења:

- процењује потребе и снаге корисника и ризике по њега и планира услуге социјалне заштите;
- спроводи поступке и одлучује о правима на материјална давања и о коришћењу услуга социјалне заштите;
- предузима прописане мере, покреће и учествује у судским и другим поступцима;
- води прописане евиденције и стара се о чувању документације корисника.

Надзор над радом Центра врши Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и надлежни орган локалне самоуправе за послове социјалне заштите.

Центар обавља и стручне послове у спровођењу социјалне заштите, социјалног рада, породично правне заштите и старатељства и то:

- предлаже и предузима мере у решавању социјалних потреба грађана и прати њихово;
- организује и спроводи одговарајуће облике социјалне заштите и непосредно пружа услуге социјалне заштите и социјалног рада;
- развија и унапређује превентивне активности, које доприносе спречавању и сузбијању социјалних проблема;
- пружа дијагностичке услуге, спроводи одговарајући третман, саветодавно-терапијске услуге и стручну помоћ корисницима;

³⁷ Статут „Центра за социјални рад Шабац“ број: 551-00-620 од 4. октобра 2011. године.

³⁸ Сагласност на Статут „Центра за социјални рад Шабац“ број: 110-124/2011-14 од 14. децембра 2011. године.



- подстиче, организује и координира професионални и добровољни хуманитарни рад у области социјалне заштите;
- води евиденцију и документацију у складу са законом и другим прописима;
- учествује у пословима планирања и развоја социјалне заштите града Шапца;
- одлучује у првом степену о остваривању права корисника утврђених Законом о социјалној заштити и о коришћењу услуга социјалне заштите;
- обавља и друге послове утврђене Законом и другим прописима.

Одлукама о изменама и допунама Статута „Центра за социјални рад Шабац“ из јула 2012. године³⁹ и фебруара 2013. године⁴⁰, проширена је делатност Центра додавањем нових шифри за делатност и то:

- 8790 - социјална заштита у установама са смештајем
- 8810 – социјална заштита без смештаја за стара лица и лица са посебним потребама
- 8891 – делатност дневне бриге о деци.

Наведеним одлукама делатност Центра проширена је и на пружање услуга домског смештаја за децу и младе са сметњама у развоју (са аутизмом) и одраслима са тешкоћама у комуникацији, који су смештени у Установи за децу и младе „Шабац“.

У службеном листу града Шапца и општина Богатић, Владимирци и Коцељева⁴¹ објављена је Одлука о правима и услугама социјалне заштите града Шапца којом су уређена права и услуге грађана у области социјалне заштите за чије обезбеђивање је надлежан град Шабац, затим носиоци права, начин и услови остваривања права и обезбеђивања услуга.

2.3.Организациона структура и органи ЦСР Шабац

Центар за социјални рад Шабац, располаже пословном зградом и управља објектом Установа за децу и младе „Шабац“ као организационим делом центра⁴².

Рад у Центру организован је кроз пет организационих јединица, почев од 01. маја 2009. године, а у складу са Правилником о организацији и систематизацији послова.

Организационе јединице Центра су:

1. Служба за правне послове
2. Служба за заштиту деце и младих
3. Служба за заштиту одраслих и старих лица
4. Установа за децу и младе „Шабац“
5. Служба за локална права и услуге

³⁹ Одлука о изменама и допунама Статута Центра број: 551-00-606/2012 од 11. јула 2012. године;

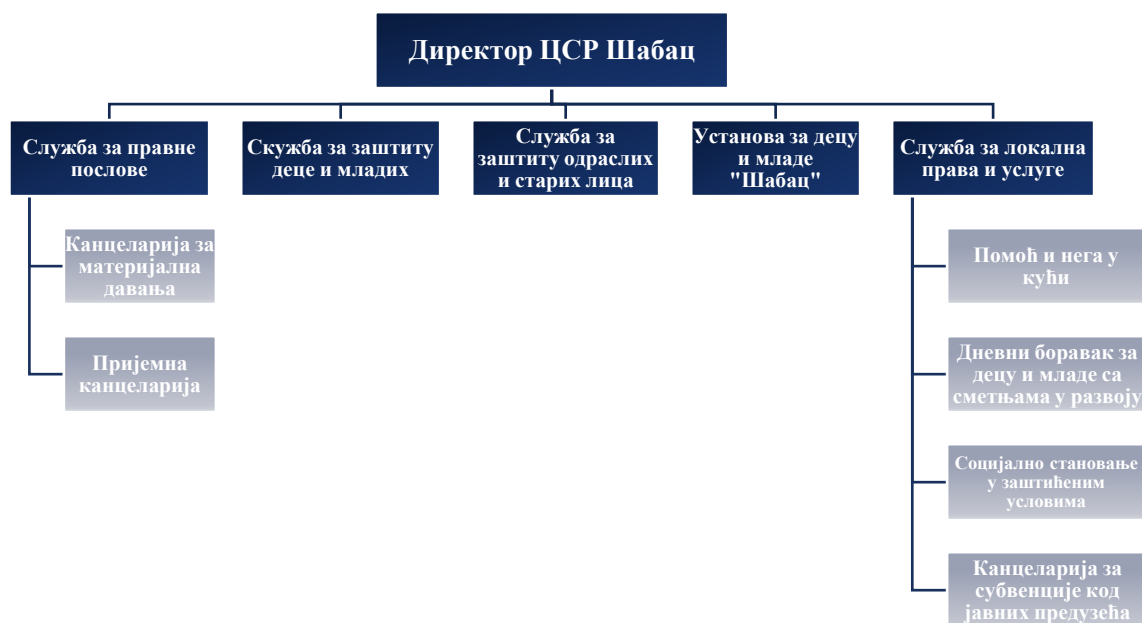
⁴⁰ Одлука о изменама и допунама Статута Центра број: 551-00-239-3/2013 од 27. фебруара 2013. године;

⁴¹ „Сл. лист града Шапца и општина Богатић, Владимирци и Коцељева бр. 16/2018,29/2018 и 26/2019.

⁴² Интернет страница: <https://csrsabac.org.rs/ustanova-za-decu-i-mlade-sabac>



Графикон број 8: Организациона структура ЦСР Шабац



Извор: ДРИ на основу података ЦСР Шабац

Органи ЦСР Шабац

Законом о социјалној заштити прописано је да су органи Центра за социјални рад директор, управни одбор и надзорни одбор⁴³.

Такође, Закон прописује да управни одбор и надзорни одбор установе социјалне заштите коју је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе има најмање три члана, као и да услови за избор и разрешење директора, као и састав, делокруг и друга питања која се односе на директора, управни и надзорни одбор установе социјалне заштите коју је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе уређују се актом о оснивању и статутом те установе у складу са законом⁴⁴.

Одредбама члана 27 Статута Центра, утврђено је да су органи Центра: директор, као орган руковођења, управни одбор, као орган управљања и надзорни одбор, као орган надзора, као и да поред наведених органа у Центру постоје стручни и саветодавни органи као што је Колегијум, Стручни савет и други органи.

Директор ЦСР Шабац

Директора Центра именује оснивач на период од четири године, на основу конкурса, а по прибављеном мишљењу Управног одбора Центра и уз сагласност Министарства⁴⁵. Конкурс за именовање директора Центра, расписује Управни одбор најкасније 30 дана пре истека мандата раније именованог директора. Директор је самосталан у вршењу послова из делокруга свога рада. Директор је за законитост свог рада непосредно одговоран оснивачу

⁴³ Члан 123 Закона о социјалној заштити

⁴⁴ Члан 134 Закона о социјалној заштити

⁴⁵ Члан 15 Статута ЦСР Шабац



и Управном одбору Центра. Директор Центра организује и руководи процесом рада и пословања, заступа и представља установу према трећим лицима и одговоран је законитост рада Центра. Директор обавља следеће послове⁴⁶:

- предлаже план и програм рада и предузима мере за њихово спровођење,
- извршава одлуке Управног и Надзорног одмора,
- подноси извештај о раду установе Управном одбору, оснивачу, Министарству надлежном за социјална питања и другим органима сходно Закону,
- наредбодавац је за извршавање финансијског плана,
- доноси акт о унутрашњој организацији и систематизацији послова и радних задатака Центра, као и друга општа акта која не доноси Управни одбор,
- доноси план Јавних набавки,
- одлучује о потреби заснивања радног односа, избору радника за заснивање радног односа, закључује уговоре о допунском и волонтерском раду и врши друге послове везане за остваривање права радника из радног односа у складу са Законом и другим актима Центра,
- сарађује са синдикатом, разматра предлоге и одговара на примедбе синдиката у вези са остваривањем права запослених и материјалним положајем запослених,
- доноси акта, одлуке и упутства у вези са радом и пословањем установе,
- извршава правоснажне одлуке суда донете у поступку за заштиту права радника,
- поставља и разрешава раднике са посебним овлашћењима у складу са актом о унутрашњој организацији и систематизацији,
- обавља друге послове прописане Законом и општим актима Центра.

У погледу овлашћења, директор о остваривању права, обавеза и одговорности запослених примењује одредбе Закона о раду.

О правима, обавезама и одговорности из радног односа запослених, директор одлучује решењем које обавезно садржи образложење и поуку о правном леку, а против истог запослени имају право покретања спора пред надлежним судом⁴⁷.

Ако директор Центра не буде именован у законом прописаном року, оснивач именује вршиоца дужности директора Центра који ту дужност може обављати најдуже у периоду од годину дана.

Скупштина града Шапца, као оснивач Центра за социјални рад Шабац именovala је дана 5. новембра 2020. године Решењем о именовању вршиоца дужности директора центра⁴⁸ који је на том месту остао до 11. фебруара 2021. године, када је новим Решењем о именовању⁴⁹, именован нови вршилац дужности Центра.

Нови вршилац дужности директора Центра за социјални рад Шабац именован је 11. фебруара 2021. године и ту функцију обављао је до 3. марта 2022. године, када је донето Решење о именовању директора Центра⁵⁰, који је остао на тој позицији до краја периода обухваћеног ревизијом.

⁴⁶ Члан 21 Статута ЦСР Шабац

⁴⁷ Члан 22 Статута ЦСР Шабац.

⁴⁸ Решење о именовању вршиоца дужности директора Центра број: 119-44/2020-14 од 2. новембра 2020. године.

⁴⁹ Решење о именовању вршиоца дужности директора Центра број: 119-00-3/2021-14 од 11. фебруара 2021. године.

⁵⁰ Решење о именовању директора Центра број: 119-00-16/2022-14 од 2. марта 2022. године.



Графикон број 9: Временски приказ именовања руководиоца ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023.



Управни одбор ЦСР Шабац

Управни одбор Центра је орган управљања Центра и има пет чланова и то два представника по предлогу запослених и три представника оснивача, од којих је један из реда чланова удружења чији су циљеви усмерени на заштиту права социјално угрожених лица. Чланове управног одбора Центра именује и разрешава оснивач, за мандатни период од четири године. Надлежности Управног одбора су да⁵¹:

- доноси и мења Статут Центра, уз сагласност оснивача,
- одлучује о пословању Центра,
- утврђује предлог финансијског плана за припрему буџета Републике и доноси финансијски план Центра за наредну годину,
- усваја извештај о раду и финансијском пословању Центра,
- доноси програм рада и прати његово остваривање,
- у оквиру своје надлежности одлучује о управљању и располагању имовином Центра у складу са законом и актима донетим на основу закона;
- доноси општа акта Центра која су, у складу са законом и Статутом Центра у његовој надлежности;
- обавља друге послове утврђене актом о оснивању, законом, Статутом Центра и другим општим актима Центра.

Чланови Управног одбора Центра именовани су од стране Скупштине града Шапца, Решењем о разрешењу председника и чланова Управног одбора Центра за социјални рад Шабац и именовању нових из децембра 2020. године⁵².

Надзорни одбор ЦСР Шабац

Надзорни одбор има три члана и чине га два представника оснивача и један представник по предлогу запослених. Све чланове из редова оснивача именује и разрешава оснивач. Мандатни период траје 4 године. Надзорни одбор, у складу са законом врши⁵³:

⁵¹ Члан 28 Статута ЦСР Шабац.

⁵² Решење о разрешењу председника и чланова Управног одбора Центра за социјални рад Шабац и именовању нових број: 119-00-84/2020-14 од 11. децембра 2020. године.

⁵³ Члан 32 Статута ЦСР Шабац.



- надзор над пословањем Центра;
- предлог годишњег извештаја о финансијском пословању и обрачуна средстава;
- указује на пропусте у раду Центра.

Организација и рад Управног и Надзорног одбора регулише се Пословником о раду ових органа.

Стручни органи Центра

У Центру су ради разматрања стручних и других питања из оквира рада и пословања образована стална и повремена стручна и саветодавна тела. Стална тела су:

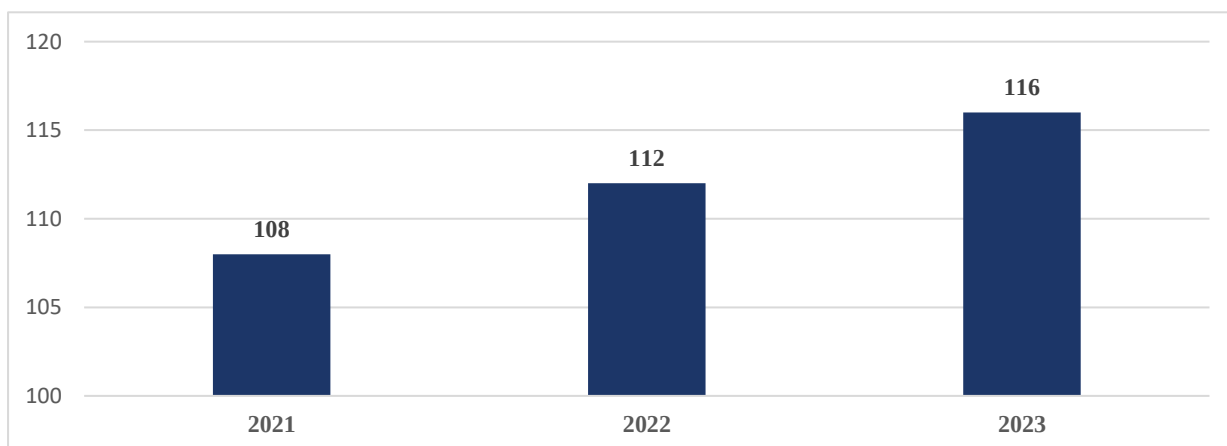
1. Колегијум руководиоца
2. Колегијум службе
3. Стална комисија органа старатељства

Повремена тела су стручни тимови. Састав и рад ових тела ближе се одређују Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места.

2.4. Број запослених и корисника услуга у периоду од 2021-2023. године

У ревизији смо утврдили да се број запослених у ЦСР Шабац и Установи за децу и младе као организационом делу Центра у периоду 2021-2023. године незнатно повећава, што приказујемо у следећем графикону:

Графикон број 10: Преглед укупног броја запослених у периоду од 2021-2023. године

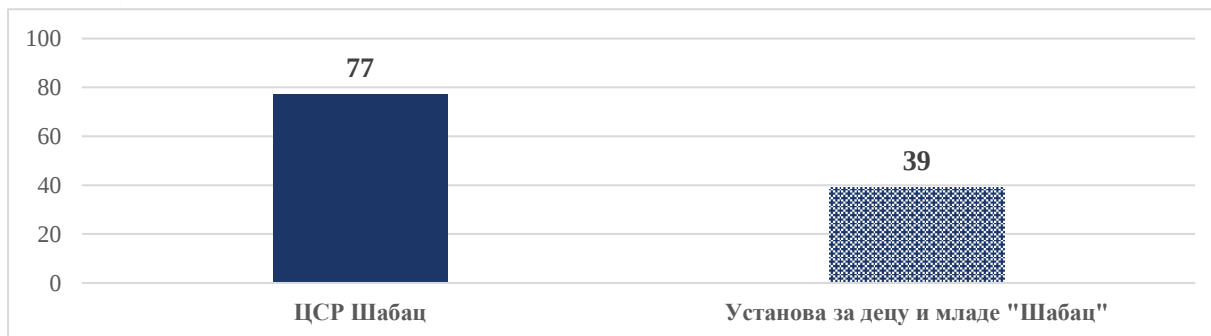


Извор: ДРИ, на основу података ЦСР Шабац

Број запослених у ЦСР Шабац и број запослених у Установи за децу и младе „Шабац“ као организационом делу центра у 2023. години, приказан је на следећем графикону:



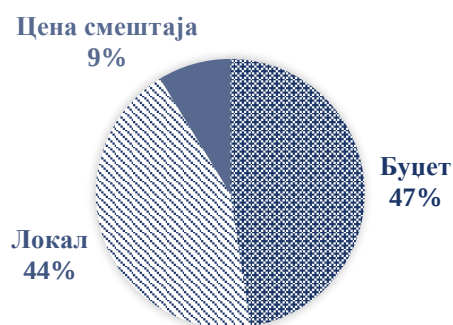
Графикон број 11: Број запослених у ЦСР Шабац и Установи за децу и младе Шабац у 2023. години



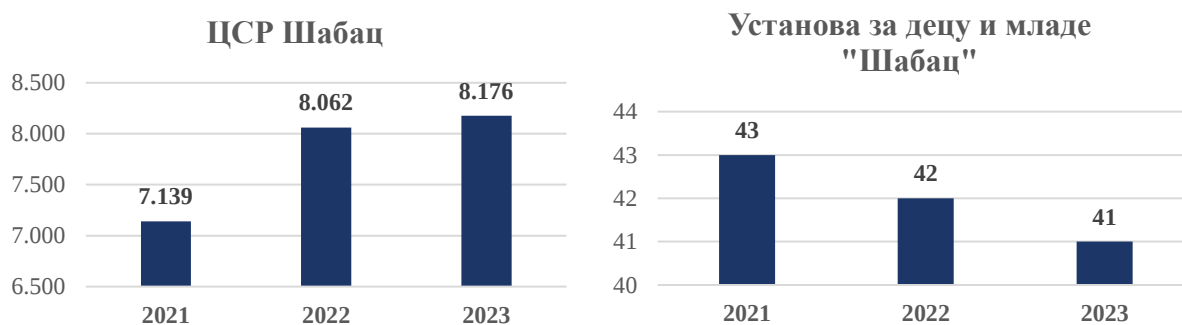
Извор: ДРИ, на основу података ЦСР Шабац

Плате запослених у ЦСР Шабац, финансирају се из средстава буџета Републике Србије, средстава јединице локалне самоуправе и из средстава која се обезбеђују из учешћа корисника услуге у трошковима услуга (цена смештаја).

Графикон број 12: Преглед извора финансирања плата запослених у ЦСР Шабац у 2023. години



Графикон број 13: Број корисника услуга ЦСР Шабац и Установу за децу и младе „Шабац“ у периоду од 2021-2023. године



Извор: Извештаји о раду ЦСР Шабац за 2021, 2022 и 2023. годину



2.5. Број и врста ангажовања лица ван радног односа

У ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, ангажована су лица за обављање различитих врста послова преко Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима. У наредној табели приказан је број ангажованих лица у периоду од 2021-2023. године:

Графикон број 14: Број лица ангажованих по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима у ЦСР Шабац и Установи за децу и младе „Шабац“ у периоду од 2021-2023. године

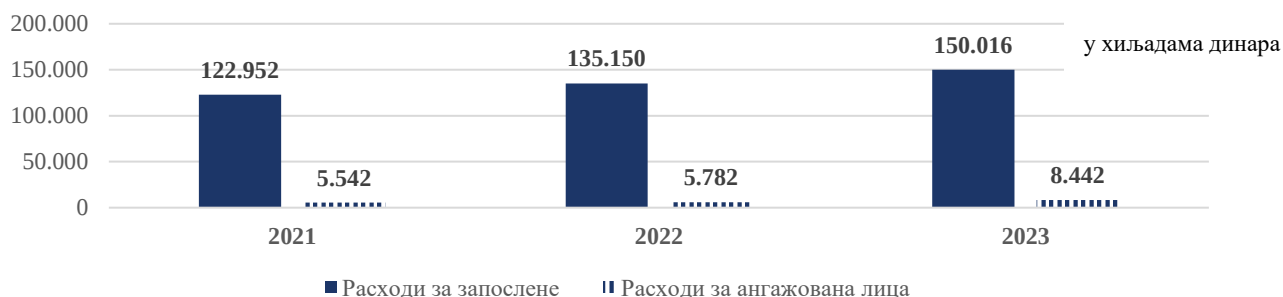


Извор: ДРИ, на основу података ЦСР Шабац

2.6. Извршени расходи за запослене и ангажована лица ван радног односа

У ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, извршени су расходи за исплату плата запослених као и за исплату накнада за ангажовање лица ван радног односа.

Графикон број 15: Износ извршених расхода за плате запослених и накнаде ангажованих лица ван радног односа у периоду од 2021-2023. године у ЦСР Шабац



Извор: ДРИ, на основу података ЦСР Шабац



IV Закључци

У овом поглављу наводимо закључке до којих смо дошли у поступку ревизије.

На основу законодавног оквира, података и документације Центра за социјални рад Шабац, и обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

1. Расходи за запослене у Центру за социјални рад Шабац нису извршени у потпуности у складу са прописима.
2. Центар за социјални рад Шабац није успоставио адекватан систем управљања и ангажовања лица ван радног односа што може отежати ефикасност пословања Центра.



ЗАКЉУЧАК 1. Расходи за запослене у Центру за социјални рад Шабац нису извршени у потпуности у складу са прописима

С обзиром на дефинисани проблем, циљ ревизије у овом делу је био да испитамо да ли су расходи за запослене у Центру за социјални рад Шабац извршени у складу са прописима.

У доношењу закључка на ово ревизијско питање користили смо документацију која је прикупљена од субјекта ревизије и информације прикупљене путем интервјуа који су обављени са руководством субјекта ревизије.

Давање одговора на питање *да ли су расходи за запослене у Центру за социјални рад Шабац извршени у складу са прописима* подразумева давање одговора на следећа питања:

1. Да ли је број запослених у складу са максималним бројем запослених утврђеним Решењем о утврђивању броја стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета на пословима јавних овлашћења и Одлуком надлежног органа локалне самоуправе и да ли је Правилник о систематизацији усклађен са Решењем и Одлуком?
2. Да ли је прибављена сагласност надлежног Министарства за нова запошљавања као и да ли се број запослених креће у оквиру буџетских ограничења дефинисаним Законом о буџетском систему?
3. Да ли запослени испуњавају услове за обављање послова на радном месту прописаним Правилником о организацији и систематизацији послова и другим прописима који дефинишу услове за запошљавање у Центру за социјални рад Шабац као и да ли Уговори о раду садрже све битне елементе предвиђене прописима ?
4. Да ли је за обрачун плата коришћена одговарајућа основица и одговарајући коефицијенти?
5. Да ли је обрачун накнада, додатака, пореза и доприноса на плату обављен у складу са прописима?
6. Да ли су расходе за накнаде у натури, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима извршавани у складу са прописима?

Након анализе законодавног оквира, документације субјекта ревизије и обављених интервјуа, донели смо горе наведени закључак, који темељимо на следећим налазима.



Налаз 1.1. Број запослених чије се плате финансирају из средстава локалне самоуправе код ЦСР Шабац, није се кретао у прописаним оквирима.



Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад, Решењем Министарства за рад и Правилником о организацији и систематизацији послова у ЦСР Шабац утврђени су организациони делови, радна места, опис послова који се обављају на радном месту, врста и степен стручне спреме, број извршилаца и други посебни услови за рад на пословима. У поступку ревизије смо утврдили да се у периоду од 2021-2023. године, број запослених у ЦСР Шабац кретао у прописаним оквирима, осим у делу који се односи на запослене који се финансирају из средстава локалне самоуправе. Неусаглашеност између броја запослених утврђеног актима о систематизацији и броја стварно запослених у ЦСР Шабац, за последицу има преузимање обавеза и извршење расхода за запослене у већем износу.

Законом о јавним службама, установе социјалне заштите су јавне службе које обављају делатност односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољење потреба грађана и организација⁵⁴.

Центри за социјални рад су установе социјалне заштите које се баве пружањем услуга корисницима социјалне заштите.

Законом о запосленима у јавним службама утврђено је доношење Правилника о организацији и систематизацији послова односно, утврђени су организациони делови у јавној служби, радна места у организационим деловима, опис послова који се обављају на радним местима, стручна спрема, број извршилаца и други посебни услови за рад на тим пословима⁵⁵. Такође, утврђено је и да се називи радних места која се уносе у Правилник о организацији и систематизацији послова уносе према називима радних места одређених актом Владе, за радна места која су утврђена актом Владе⁵⁶.

Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору⁵⁷ утврђен је попис радних места, њихови општи/типични описи и захтеви за њихово обављање у јавним службама, у другим јавним службама које је основала Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а које су директни или индиректни корисници буџета у складу са прописима о буџетском систему, у области здравства, просвете, социјалне заштите, културе, спорта, туризма, у организацијама обавезног социјалног осигурања, у другим јавним службама које је основала Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Министарство за рад је у јуну 2012. године донело Решење⁵⁸ којим је утврђен број стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета, на пословима јавних овлашћења у ЦСР Шабац као и број радника на пословима пружања услуга социјалног рада у Установи за децу и младе „Шабац“.

Укупан број запослених у ЦСР Шабац и Установи за децу и младе „Шабац“ чије се плате финансирају из републичког буџета утврђен овим Решењем је 48. Са друге стране, укупан број стручних и других радника чији се рад финансира из средстава прикупљених наплатом смештаја (тзв. цена смештаја) у Установи за децу и младе „Шабац је 24.

⁵⁴ Члан 1 Закона о јавним службама.

⁵⁵ Члан 30, став 1 Закона о запосленима у јавним службама.

⁵⁶ Члан 30, став 2 Закона о запосленима у јавним службама.

⁵⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 81/2017, 6/2018 и 43/2018.

⁵⁸ Решење број: 112-01-270/2012-9 од 12. јуна 2012. године.



Табела бр.1 Број стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета, на пословима јавних овлашћења и из цене смештаја

Број стручних и других радника који се финансирају из буџета у ЦСР Шабац	Радно место	Број извршилаца
	директор	1
	послови социјалног рада	23
	управно правни послови	4
	послови планирања и развоја	1
	административно-финансијски послови	4
	технички послови	2
	I Укупно	35
Број запослених који се финансирају из буџета РС на пословима пружања услуга социјалног рада у Установи за децу и младе "Шабац"	Радно место	Број извршилаца
	руководилац установе	1
	дипломирани социјални радник	1
	психолог	1
	логопед	1
	координатор стручног рада	1
	дефектолог-васпитач	7
	радни терапеут	1
	II Укупно	13
Број извршилаца који се финансирају из цене смештаја у Установи за децу и младе "Шабац"	Радно место	Број извршилаца
	неговатељица	7
	кувар	1
	помоћни радник у кухињи-сервирка	2
	пегларка-праља	1
	шивач	1
	берберин-фризер	1
	спремачица	1
	радник на финансијско рачуноводственим пословима, пословима набавке и складиштења	3
	административно технички радник	1
	радник на одржавању објекта и опреме	1
	возач-аутомеханичар	1
	радник-портир	2
	ложач	2
	III Укупно	24
УКУПНО I+II+III		72

Након доношења поменутог решења, Министарство за рад, борачка и социјална питања, није доносило нова Решења којима се мења или усклађује број и структура запослених који се финансирају из средства буџета Републике Србије са називима и структуром радних места утврђених Каталогом радних места. То је за последицу имало



немогућност упоређивања радних места према називима из Решења Министарства за рад, већ искључиво према укупно дефинисаном броју.

Скрећемо пажњу Министарству за рад, борачка и социјална питања да је потребно да Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад усклади са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору и да донесу нова Решења о броју запослених у центрима за социјални рад који се финансирају из средстава буџета.

Директор ЦСР Шабац донео је у марту 2018. године Правилник о организацији и систематизацији послова⁵⁹. Након усвајања овог Правилника, у периоду од 2019-2023. године било је пет измена и допуна Правилника о организацији и систематизацији радних места уз све неопходне сагласности надлежних органа.

Правилником о организацији и систематизацији послова утврђено је унутрашње уређење, описи послова који се обављају на радним местима, услови за рад на радним местима, број извршилаца и извор финансирања запослених.

Изменама и допунама Правилника о организацији и систематизацији послова који су били на снази у периоду од 2021-2023. године утврђено број запослених који се финансира из средстава буџета Републике Србије (67), што је у оквирима који је предвиђен Решењем Министарства за рад из 2012. године.

ЦСР Шабац је у фебруару 2012. године, закључио Уговор о међусобним правима и обавезама са градом Шапцем⁶⁰ у циљу регулисања међусобних права и обавеза ради обављања послова прописаних Законом о социјалној заштити и Одлуком о правима и услугама социјалне заштите града Шапца⁶¹. Укупан број запослених који се финансирају из средстава локалне самоуправе, а који је дефинисан овим Уговором је 49. Након закључивања овог уговора, Град Шабац и ЦСР Шабац закључили су још пет Анекса уговора у периоду од 2013-2023. године, без значајних измена у погледу броја запослених. Поменути уговором и анексима, јасно су дефинисана радна места и организационе јединице које ће бити финансиране из средстава локалне самоуправе.

Табела бр.2 Број запослених и радна места у ЦСР Шабац која су утврђена Уговором о међусобним правима и обавезама између града Шапца и ЦСР Шабац

Радно место	Број извршилаца
аналитичар - дипломирани социолог или демограф	1
возач	5
возач Д категорије	1
дипломирани економиста	1
дипломирани правник секретар	1
дипломирани социјални радник, психолог, педагог, специјални педагог, андрагог, дефектолог	1
медицинске сестре	4
помоћни радник	1
помоћник директора	1
пословни секретар (економиста или правник)	1

⁵⁹ Правилник о организацији и систематизацији послова у ЦСР Шабац број: 551-00-308/18 од 7. марта 2018. године.

⁶⁰ Уговор о међусобним правима и обавезама са ЦСР Шабац број: 551-00-166/12 од 23. фебруара 2012. године.

⁶¹ Одлука о правима и услугама социјалне заштите града Шапца („Сл. лист града Шапца“ бр.13/11).



радни терапеут - виши радни терапеут	2
референт за административне послове	3
руководилац службе - дипломирани социјални радник, психолог, педагог, специјални педагог, андрагог, дипломирани правник	1
сарадници на услузи - геронтодомаћице	12
спремачице	2
стручни радник на услугама у заједници - дипломирани дефектолог, психолог, логопед, специјални педагог	2
стручни радници за управно-правне послове - дипломирани правник	4
стручни радници на услугама у заједници - дипломирани социјални радник, психолог, педагог, специјални педагог, андрагог	3
стручни радник на пружању услуге - дипломирани социјални радник, психолог, педагог, специјални педагог, андрагог, дефектолог	1
финансијско-рачуноводствени сарадник	1
чистачица	1
УКУПНО	49

Правилником о организацији и систематизацији послова за ЦСР Шабац⁶² утврђен је и број запослених који се финансирају из средстава локалне самоуправе (45). Изменама и допунама овог Правилника које су биле на снази у периоду од 2021-2023. године број систематизованих, није пратио број утврђен Уговором о међусобним правима и обавезама са градом Шапцем.

У поступку ревизије утврдили смо:

- а) да су називи радних места у Правилнику о организацији и систематизацији послова ЦСР Шабац, усклађени са називима радних места из Каталога радних места;
- б) да у посматраном периоду од 2021-2023. године, ЦСР Шабац није нити Правилником о организацији и систематизацији послова нити стварним бројем запослених који се финансирају из средстава буџета Републике Србије, прекорачио број утврђен Решењем Министарства за рад, односно број запослених се кретао у прописаним оквирима;
- ц) да је у посматраном периоду од 2021-2023. године, ЦСР Шабац имао Правилником о организацији и систематизацији послова утврђен и попуњен број стварно запослених који се финансирају из средстава локалне самоуправе, већи у односу на број утврђен Уговором о међусобним правима и обавезама између Града Шапца и ЦСР Шабац и Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Шабац.

⁶² Правилник о организацији и систематизацији послова у ЦСР Шабац број: 551-00-308/18 од 7. марта 2018. године.



Табела бр.3 Преглед кретања стварног броја запослених у ЦСР Шабац у односу на број утврђен прописима у периоду од 2021-2023. године

	Назив правног акта	Нормати в	Стваран број запослених			Више 21/22/23
			2021	2022	2023	
1	Решење Министарстава за рад	72	60	62	64	-/-/-
2	Уговор између ЦСР Шабац и града Шапца	49	48	50	52	-/1/4
	Правилник о организацији и систематизацији послова ЦСР Шабац	45				3/5/7
3	Укупан број запослених (1+2)	121	108	112	116	нема

ЦСР Шабац имао је у периоду од 2021-2023. године више запослених у односу на број утврђен Уговором о међусобним правима и обавезама између града Шапца и ЦСР Шабац и Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Шабац, што није у складу са одредбама члана 3 овог Уговора, нити у складу са чланом 78 Правилника о организацији и систематизацији послова.



Мера предузета у поступку ревизије: У поступку ревизије, руководство ЦСР Шабац, доставило је Одлуку о изменама и допунама Правилника о организацији и систематизацији послова у ЦСР Шабац⁶³ из маја 2024. године, на коју је градоначелник града Шапца дао сагласност⁶⁴ и којом је број радних места које финансира град Шабац са 49, повећан на 52 запослена, што је у складу са бројем запослених које је Центар имао на крају 2023. године, па у том смислу препорука није неопходна.

Налаз 1.2. Ново запошљавање лица на одређено време у ЦСР Шабац, није извршено у складу са прописима.



Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање, уређен је поступак новог запошљавања на неодређено време и одређено време. У поступку ревизије смо утврдили да је у периоду од 2021-2023. године, ЦСР Шабац ново запошљавање на неодређено време обављао у складу са прописима, док запошљавање на одређено време није прибављао неопходне сагласности надлежног тела Владе. Наведено је за последицу је имало више преузимање обавеза и извршење расхода за запослене у бруто износу од најмање 235.900 динара.

Законом о буџетском систему⁶⁵ између осталог прописано је да у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2026. године корисницима јавних средстава је дозвољено да без посебних дозвола и сагласности у текућој календарској години приме у радни однос на неодређено радно време и радни однос на одређено радно време у својству приправника до 70% укупног броја лица којима је престао радни однос на неодређено време по било ком основу у претходној календарској години, док о пријему ново запослених на неодређено радно време и одређено време у својству приправника изнад тог процента одлучује тело Владе, на предлог надлежног органа уз претходно прибављено мишљење Министарства.

⁶³ Број: 110-10-19/2024 од 27. маја 2024. године.

⁶⁴ Број: 551-14-1576/2024 од 12. јуна 2024. године.

⁶⁵ Члан 27к, став 1 Закона о буџетском систему.



Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава⁶⁶ ближе је уређен поступак за прибављање сагласности за заснивање радног односа са новим лицима.

Сагласност за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава даје Комисија за давање сагласности на основу Молбе коју корисник подноси надлежном Министарству⁶⁷.

У периоду од 2021-2023. године ЦСР Шабац је засновао радни однос са 11 лица закључивањем уговора о раду на неодређено време. Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава на основу 8 Закључака, дала је сагласност за пријем у радни однос 11 лица.

У наредној табели дајемо преглед датих сагласности за ново запошљавање у посматраном периоду по коме је ЦСР Шабац примио 11 запослених у радном однос.

Табела бр.4 Преглед ново запослених по датим сагласностима у периоду од 2021-2023. године

Закључак о давању сагласности за ново запошљавање	Врста посла за које је дата сагласност	Број одобрених извршилаца	Степен стручне спреме
112-7128/2021 од 29.7.2021	радник на управно правним пословима	1	ВСС
112-9103/2021 од 27.10.2021.	радник на управно правним пословима	1	ВСС
112-119/2022 од 31.1.2022.	референт за правне, кадровске и административне послове	1	ССС
112-3175/2022 од 28.4.2022.	није наведено	3	ВСС/ССС/НСС
112-5667/2022 од 29.7.2022.	није наведено	1	ВСС
112-10348/2022 од 27.12.2022.	није наведено	1	ВСС
112-8675/2023 од 27.9.2023.	није наведено	2	ВСС/ВСС
112-10124/2023 од 30.10.2023.	психолог	1	ВСС
Укупно		11	

У поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, ново запошљавање лица на неодређено време обављао у складу са условима и ограничењима утврђеним Законом о буџетском систему.

Са друге стране, одредбама Закона о буџетском систему уређено је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев запослених у својству приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажована 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 Министарства⁶⁸.

У наведено ограничење не убрајају се лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, лица радно ангажована посредством Националне службе за запошљавање у циљу спровођења мера активне политике запошљавања у складу са прописима који уређују област запошљавања (јавни радови и

⁶⁶ „Службени гласник РС“, бр. 159/20 и 116/23.

⁶⁷ Члан 2 и 3 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

⁶⁸ Члан 27к став 4 Закона о буџетском систему



додатно образовање и обуке), лица ангажована ради реализације пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација, уколико се накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима, финансирају из ових извора, као и лица ангажована од стране корисника програма обуке, акредитованих реализатора обуке који су уписани у Сталну листу предавача и других реализатора обука коју води Национална академија за јавну управу⁶⁹.

У ревизији смо утврдили, да се број запослених на одређено време ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, кретао ван оквира прописаног Законом о буџетском систему.

У наредној табели дајемо преглед укупног броја лица запослених у ЦСР Шабац на одређено време (повећан обим посла или упражњено радно место), а у односу на законско ограничење од 10%.

Табела бр.5 Преглед запослених лица на одређено преко 10% на дан 31.12. посматране године

Година	Број запослених у ЦСР на неодређено време	10% (није потребна сагласност)	Запослени на одређено време	Разлика (преко 10% без сагласности)
1	2	3	4	5(4-3)
31.12.2021.	97	10	11	1
31.12.2022.	99	10	13	3
31.12.2023.	107	11	9	0
Укупно				4

ЦСР Шабац закључио је уговоре на одређено време са једним лицем у 2021, и 3 лица у 2022. години, без добијене сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање и на тај начин више преузео обавезе и извршио расходе за запослене у бруто износу од најмање 235.900 динара, што није у складу са одредбама члана 27к и члана 56 Закона о буџетском систему и члана 2 и 3 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.



Препорука број 1: Препоручујемо руководству ЦСР Шабац да ново запошљавање лица на одређено време обављају у складу са Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

⁶⁹ Члан 27к став 5 Закона о буџетском систему



Налаз 1.3. ЦСР Шабац поштовао је прописе који уређују организацију, нормативе и стандарде рада као и прописе који утврђују услове за заснивање радног односа у Центру.



Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад, Правилником о организацији и систематизацији послова и другим прописима утврђени су између осталог организација, стандарди рада и посебни услови за рад за заснивање радног односа. У поступку ревизије смо утврдили да је у периоду од 2021-2023. године, организациона структура у ЦСР Шабац у складу са прописима, да су сви запослени испуњавали прописане услове за рад на радним местима као и да је број запослених који се финансира из средстава буџета и цене смештаја, у складу са Решењем Министарства за рад. Међутим, због тога што ЦСР Шабац није у потпуности попунио радна места која се финансирају из средстава буџета и цене смештаја, ангажовао је лица ван радног односа путем Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима. Представници ЦСР Шабац су навели да је број запослених који се финансирају из буџета РС на пословима јавних овлашћења недовољан за обим посла и број корисника Центра, што ствара ризик континуираног и квалитетног пружања услуга корисницима Центра.

Организациона структура ЦСР Шабац

Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад⁷⁰ утврђено је обављање делатности центра у вршењу јавних овлашћења и то; организација, нормативи и стандарди стручног рада и начин вођења евиденције о корисницима и документације о стручном раду.

Према Правилнику, груписање послова у центру се врши у оквиру организационих јединица. Унутрашње организационе јединице утврђују се према врсти, сложености, природи и међусобној повезаности послова у центру⁷¹.

Основне унутрашње организационе јединице у су; а) служба за заштиту деце и младих, б) служба за заштиту одраслих и старих в) служба за правне послове, г) служба за финансијско административне и техничке послове⁷². У центру се могу образовати као посебне унутрашње организационе јединице – пријемна служба и служба за планирање и развој.

Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад⁷³ прописано је да се у оквиру службе за правне послове организује рад пријемне канцеларије и канцеларије за материјална давања.

Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Шабац⁷⁴, утврђена је организациона структура и чине је следеће службе:

1. Служба за правне послове
 - а. Канцеларија за материјална давања
 - б. Пријемна канцеларија
2. Служба за заштиту деце и младих
3. Служба за заштиту одраслих и старих лица
4. Установа за децу и младе „Шабац“
5. Служба за локална права и услуге

⁷⁰ Члан 1 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁷¹ Члан 15 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁷² Члан 24 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР

⁷³ Члан 26, став 4 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁷⁴ Правилник о организацији и систематизацији послова у ЦСР Шабац број: 551-00-308/18 од 7. марта 2018. године.



- а. Организациона јединица Помоћ и нега у кући
- б. Организациона јединица Дневни боравак за децу и младе са сметњама у развоју
- в. Организациона јединица Социјално становање у затвореним условима
- г. Канцеларија за субвенције код јавних предузећа

У поступку ревизије утврдили смо да је организациона структура ЦСР Шабац у складу са прописима који регулишу ову област.

Услови за обављање послова на радном месту

Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Шабац прописани су услови који морају бити испуњени за заснивање радног односа у Центру. За свако систематизовано радно место предвиђен је степен стручне спреме, услови у погледу врста студија, радно искуство и други посебни услови који морају бити задовољени како би са лицем био заснован радни однос⁷⁵.

Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите уређени су ближи услови за издавање лиценце, образац лиценце и начин издавања и обнављања, односно суспензије и одузимања лиценце организацијама социјалне заштите, односно пружаоцима услуга социјалне заштите, као и начин вођења и садржина Регистра лиценцираних пружаоца услуга социјалне заштите⁷⁶.

У поступку ревизије извршен је увид у узорковану документацију која се односила на 39 запослених ЦСР Шабац и Установе за децу и младе „Шабац“. Том приликом увид је извршен у документацију из досијеа запосленог и то у; диплому, лиценце за обављање послова у социјалној заштити и лиценце за акредитоване програме и утврђено је да су сви запослени приликом заснивања радног односа, испуњавали прописане услове као и то да сви закључени уговори имају све обавезне елементе.

Норматив кадрова у ЦСР Шабац

Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад, који је донет 2008. године, уређено је обављање делатности центара у вршењу јавних овлашћења и то: организација, нормативи, стандарди стручног рада и садржај и начин вођења евиденције о корисницима и документације о стручном раду. Од дана доношења Правилника, мењане су одредбе којим се уређује организација рада, стандарди за вођење случаја и вођење евиденције и документације, али критеријуми за утврђивање норматива кадрова, нису мењани.

Нормативом кадрова одређени су број и структура стручних и других радника у центрима.

Критеријум на основу којег се одређује одговарајући број стручних и других радника је број становника на подручју за које се центар оснива.

Према последњем попису становништва из 2022. године, број пописаних становника у граду Шапцу износи 106.804.

⁷⁵ Члан 51 и 78 Правилника о организацији и систематизацији послова у ЦСР Шабац.

⁷⁶ „Сл. Гласник РС“, бр. 42/2013 од 14. маја 2013. године, Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите – члан 1.



Према Правилнику о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад, вршење јавних овлашћења утврђених законом обезбеђује се у ЦСР који има најмање запослене следеће раднике⁷⁷:

- директора,
- 3 стручна радника на пословима социјалног рада,
- 1 правника на управно правним пословима,
- 1 радника на административно финансијским пословима,
- 1 радника на техничким пословима.

Правилник такође прописује да се за подручје ЦСР који обухвата 15.000 становника одређује један стручни радник на пословима социјалног рада и даље још један на сваких 5.500 становника. Један правник на управно-правним пословима се одређује за подручје ЦСР са мање од 30.000 становника, и даље по један на сваких 30.000 становника и један стручни радник на пословима планирања и развоја за подручје центра који има 150.000 становника и даље по један на сваки даљих 250.000 становника⁷⁸.

Број других радника је такође Правилником о организацији и нормативима кадрова одређен на основу броја становника града⁷⁹. Имајући у виду величину града Шапца, број других радника утврђен за величину ове општине је 4 радника на административно финансијском пословима и два радника на техничким пословима у центру који се оснива за подручје од 100.000 до 150.000 становника.

Центру у коме је просечан број корисника права и услуга из надлежности РС по запосленом у претходној години повећан у односу на просечан број корисника по запосленом у Републици Србији може се одобрити повећање у односу на утврђен број запослених⁸⁰.

Постојећим нормативом је такође прописано да се у центру по правилу запошљава најмање 50% социјалних радника у односу на укупан број стручних радника⁸¹.

Овако постављени критеријуми одређивања броја стручних и других радника у ЦСР имали су за циљ равномерну оптерећеност стручних радника у свим центрима, односно да укупан број стручних и других радника буде сразмеран броју становника на подручју центра.

У наредној табели дајемо преглед запослених у периоду од 2021-2023. године у односу на норматив утврђен Решењем Министарства за рад и то за запослене који се финансирају из средстава буџета и из цене смештаја.

⁷⁷ Члан 41 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁷⁸ Члан 42 и 43 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁷⁹ Члан 43 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁸⁰ Члан 44 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁸¹ Члан 44а Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.



Табела бр.6 Преглед броја запослених у ЦСР Шабац у односу на утврђене нормативе

Правил ник о нормат ивима		Назив радног места	Норматив према Правилнику (Решење Министарства)				Број запослених у ЦСР Шабац и Установи за децу и младе "Шабац" (Дом)											
							31.12.2021.				31.12.2022.				31.12.2023.			
			ЦСР		Дом		ЦСР		Дом		ЦСР		Дом		ЦСР		Дом	
			Извор финанс.	Буџ.	Буџ.	ЦС 01	Ц С 04	Буџ.	Буџ.	ЦС 01	ЦС 04	Буџ.	Буџ.	ЦС 01	Ц С 04	Буџ.	Буџ.	ЦС 01
директор		1	1	•	•	1	1	•	•	1	1	•	•	1	1	•	•	
Члан 42 стручн и радници	стручни радници на пословима социјалног рада	23	12	•	•	17	12	•	•	18	11	•		19	11	•		
	правник на управно- правним пословима	4	•	•	•	4	•	•	•	4	•	•	•	4	•	•	•	
	Планирањ е и развој	1	•	•	•	1	•	•	•	1	•	•	•	1	•	•	•	
Члан 43 други радници	администр ативно- финансијс ки послови	4	•	•	•	3	•	3	•	3	•	4	•	4	•	3	1	
	технички послови	2	•	17	•	2	•	9	•	2	•	9	•	2	•	9	•	
	сарадници - неговатељ и	•	•	•	7	•	•	•	7	•	•	•	8	•	•	•	8	
Укупно		35	13	17	7	28	13	12	7	29	12	13	8	31	12	12	9	
		72				60				62				64				

Подаци из табеле показују да ЦСР Шабац у посматраном периоду није имао више запослених радника који се финансирају из средстава буџета и цене смештаја у односу на утврђене нормативе.

У наредној табели дајемо преглед броја становника, броја корисника и проценат попуњености радних места у односу на нормативе у 2023. години:

Табела бр.7 Подаци о ЦСР Шабац за 2023. годину

ЦСР	Број становника	Број корисника	Решење Министарства	Систематизација	Попуњено у 2023.г	Проценат попуњености
1	2	3	4	5	6	7(6/4)
ЦСР Шабац	106.804 ⁸²	8.176	72	67	64	89%

Напред наведеним подацима додајемо да се у посматраном периоду ЦСР Шабац константно⁸³ обраћао Комисији за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање и да је по основу тих молби Комисија за ново запошљавање дала сагласност за пријем 11 лица у радни однос.

⁸² Податак након пописа становништва из 2022. године.

⁸³ Број упућених молби Комисији за ново запошљавање у: 2021.г. (21), 2022.г. (19), 2023.г. (13).



Представници ЦСР Шабац су навели да је број запослених који се финансирају из буџета РС на пословима јавних овлашћења недовољан за обим посла и број корисника Центра, што ствара ризик у континуитету и квалитету пружања услуга корисницима Центра.

Због тога што ЦСР Шабац није у потпуности попунио своје капацитете када су у питању запослени који се финансирају из средстава буџета и цене смештаја ангажовао је лица ван радног односа посредством Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима.

Налаз 1.4. Обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Шабац није извршена у складу са прописима у делу који се односи на рад са скраћеним радним временом.



Основицу за обрачун плата утврђује Влада Републике Србије у нето износу, док су коефицијенти за установе социјалне заштите утврђени Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама. У поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, обрачун и исплату основне плате извршио у складу са прописаном основицом и коефицијентом. Са друге стране, ЦСР Шабац је без Акта о процени ризика увео скраћено радно време на осам радних места за 13 запослених. Недоношење Акта о процени ризика значи да послодавац није утврдио могуће врсте опасности и штетности на радном месту и у радној околини, на основу којих би извршио процену ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Све напред наведено за последицу има више преузете обавезе и извршене расходе за запослене у бруто износу од најмање 1.840.022 динара.

Центар за социјални рад Шабац је у Извештајима о извршењу буџета за 2021, 2022 и 2023. годину, исказао расходе за запослене у износима и структури приказаној у наредној табели.

Табела бр.8 Преглед извршених расхода за запослене у ЦСР Шабац по годинама у периоду од 2021-2023. године

		у хиљадама динара		
Кonto	Назив конта	2021	2022	2023
411000	Расходи за плате, додатке и накнаде	100.227	107.879	124.121
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	16.688	17.423	18.804
413000	Расходи за накнаде у натури	342	237	255
414000	Расходи за социјална давања запосленима	1.561	3.689	1.098
415000	Расходи за накнаде трошкова запосленима	3.751	4.394	5.183
416000	Расходи за награде запосленима и остале посебне расходе	383	1.528	555
410000	Расходи за запослене	122.952	135.150	150.016

Обрачун и исплата основне плате

Одредбом члана 2 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама⁸⁴ уређено је да се плате запослених у установама социјалне заштите утврђују на основу:

- 1) основице за обрачун плата (у даљем тексту: основица)
- 2) коефицијента,
- 3) додатка на плату и

⁸⁴ Члан 2 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама



- 4) обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање у складу са законом.

Овако утврђена плата исплаћује се за рад у пуном радном времену, односно радном времену које се сматра пуним. Основицу за обрачун и исплату плата утврђује Влада док коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему.

Влада Републике Србије утврдила је објавила је основице за обрачун и исплату плата запослених у установама социјалне заштите у нето износу републичког и локалног нивоа.

Табела бр.9 Преглед основица за обрачун и исплату плата запослених у установама социјалне заштите у нето износу по годинама у периоду од 2021-2023. године

у динарима

Опис	2021			2022	2023
	1.1.	1.3.	31.12.		
доктор медицине, доктор стоматологије/доктор денталне медицине, магистар фармације и магистар фармације-медицински биохемичар		3.902		4.214	4.740
медицинска сестра, здравствени техничар, односно друга лица		4.079		4.405	4.955
неговатељице		3.866		4.175	4.697
остали запослени (немедицинско особље)	3.464	3.515		3.796	4.270

Увидом у обрачунске листиће запослених изабраних на основу узорка у 2021, 2022 и 2023. години, утврђено је да је ЦСР Шабац приликом обрачуна плата примењивао основицу за обрачун и исплату плата утврђену актом Владе Републике Србије.

Коефицијенти за обрачун плате

Законом о платама у државним органима и јавним службама, уређено је да коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему. Коефицијент садржи и додатак на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора и утврђује се уговором о раду на основу врсте послова и стручне спреме, одговорности и руковођења⁸⁵.

Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама утврђују се коефицијенти за обрачун и исплату плата између осталог и запослених у установама социјалне заштите. Одредбама члана 2 тачка 11 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама уређени су коефицијенти за обрачун и исплату плата који се примењују у установама социјалне заштите, а који се увећавају за додатне коефицијенте уређене чланом 3 тачка 9 исте Уредбе и то по основу руковођења као и за неговатељице у установама за смештај корисника оболелих од аутизма, умерено, теже и тешко ометених у менталном развоју, душевно оболелих и инвалидних лица, деце у стационару до три године старости.

У поступку ревизије, на одабраном узорку запослених у ЦСР Шабац и организационој јединици Установе за децу и младе „Шабац“, за период од 2021-2023. године, извршен је увид у обрачунске листиће како би се извршила провера тачности коефицијената утврђених Уговорима о раду са коефицијентима из обрачунских листића.

⁸⁵ Члан 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама



Одабир запослених чији ће обрачунски листићи бити предмет провере извршен је узимајући у обзир заступљеност свих радних места у ЦСР Шабац, свих образовних профила и искуства запослених у пружању услуга социјалне заштите.

Табела бр.10 Преглед радних места која су тестирана у поступку ревизије

Назив радног места
административни радник
администратор базе података
виши физиотерапеут
водителј случаја
возач
директор
домар/мајстор одржавања у посебним условима рада
истраживач/аналитичар
логопед
медицинска сестра техничар
неговатељ у посебним условима рада
помоћни радник
помоћник директора ЦСР Шабац
пословни секретар
психолог
радни терапеут
референт за финансијско рачуноводствене послове
руководилац домског одељења при центру за социјални рад
руководилац правне службе
руководилац службе за децу
руководилац службе са локална права и услуге
руководилац службе у заједници
сарадник на услугама у заједници - послови геронтодомаћице
секретар
сервирка у посебним условима рада
социјални радник
спремачица у посебним условима рада
стручни радник за управно правне послове
стручни радник на пословима социјалног рада
стручни радник на услугама смештаја
шеф рачуноводства

У поступку ревизије утврдили смо:

1. обрачун плате у ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године извршен је употребом два софтвера. У периоду од 1. јануара 2021. године до 1. априла 2022. године, ЦСР Шабац за обрачун плата користио је софтверски програм „Visual Basic“ Од 1. априла 2022. године, обрачун плата у ЦСР Шабац се обавља преко централизованог система за обрачун примања „ИСКРА“. Централизовани обрачун примања врши се на основу уношења података од стране корисника у информациони систем који омогућава обрачун, креирање, чување и размену података неопходних за рачуноводствено евидентирање, исплате и извештавање, укључујући и обуставе из плата, накнада и осталих примања. Овакав начин обрачуна плате и употреба централизованог система за обрачун примања „ИСКРА“ показао је минималне ризике у погледу неправилности, рачунске исправности и недовољне транспарентности за запосленог;



2. ЦСР Шабац је у периоду од 2021.-2023. године, примењивао одговарајуће коефицијенте (основни и увећани коефицијент) прописане Уредбом о коефицијентима.

Евиденција о запосленима у ЦСР Шабац

Законом о евиденцијама у области рада прописано је да евиденција о зарадама запослених лица садржи податке о радном времену и његовом коришћењу, која, између осталог, обухвата податке о укупно оствареним ефективним часовима рада, као и податке о неизвршеним часовима за које се прима накнада, а који се, између осталог, односе на часове годишњег одмора⁸⁶.

Скупштина града Шапца, као оснивач ЦСР Шапца, донела је Одлуку о радном времену Центра у марту 2021. године. На основу ове Одлуке, директор Центра, доноси Одлуку о радном времену ЦСР Шабац⁸⁷, 2. априла 2021. године, којом је утврђено радно време у Центру, организационим јединицама Помоћ и нега у кући, Дневни боравак за децу и младе са сметњама у развоју и Установи за децу и младе „Шабац“.

ЦСР Шабац је Правилником о раду⁸⁸ детаљније регулисао радно време запослених. Одредбама овог Правилника дефинисано је да је радно време временски период у коме је запослени дужан, односно расположив да обавља послове према налозима послодавца, на месту где се послови обављају, а у складу са законом. Овим одредбама утврђено је да радно време запослених износи 40 часова недељно уз могућност да се то радно време скрати сразмерном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог. Распоред рада, почетак и завршетак радног времена утврђен је зависно од услуге коју запослени пружа, а у складу са потребама корисника и организације рада. Такође, предвиђена је и могућност да је на захтев послодавца запослени дужан да ради дуже од пуног радног времена у случају више силе, изненадног повећања обима посла и другим случајевима.

ЦСР Шабац донео је Правилник о евиденцији и контроли радног времена запослених⁸⁹, којим је уређен начин евидентирања доласка на рад, одласка са рада и излазака у току радног времена запослених. Чланом 4 наведеног Правилника прописана је дужност запослених да се уписују у књигу долазака и одласка са рада и да сваки долазак и одлазак са рада, на почетку, на крају и у току радног времена, мора бити евидентиран у књизи евиденције.

На основу документације коју нам је доставио ЦСР Шабац, а која се односила на проверу обрачуна и исплате плата за 39 запослених, извршили смо увид у евиденционе листе запослених за месец јануар и новембар 2021, 2022 и 2023. године и утврдили да су се запослени у ЦСР Шабац приликом доласка и одласка са посла уписивали у евиденционе листе које су као такве преузете од стране руководиоца организационе јединице и представљале валидан рачуноводствени документ за обрачун и исплату плата запосленима.

⁸⁶ Члан 24 став 1 Закона о евиденцијама у области рада.

⁸⁷ Број: 551-00-328-2/2021 од 2. априла 2021. године.

⁸⁸ Број: 551-00-213/15 од 2.3.2015. године.

⁸⁹ Број 551-00-1358/2022 од 17. новембра 2022 године.



Увођење скраћеног радног времена

Законом о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање. Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту и у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и општећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини⁹⁰.

Такође, Законом о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да актом о процени ризика, на основу оцене службе медицине рада, одреди посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радном месту са повећаним ризиком, као и да служби медицине рада, коју ангажује, обезбеди услове за самостално обављање послова заштите здравља запослених⁹¹.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији уређено је да запосленом који обавља одређене послове на радном месту са повећаним ризиком може да се скрати радно време и при томе има права из радног односа као да ради са пуним радним временом⁹².

На основу извршене процене ризика и стручне анализе, за радно место са повећаним ризиком, може да се, као превентивна мера за безбедан и здрав рад, утврди скраћено радно време, додатне једнократне паузе и друге мере.

Дужина радног времена за групе послова, уколико се те групе послова обављају на радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком, утврђује се на основу смерница. На ЦСР Шабац се односе смернице под тачком 1 I група – од 35 часова недељно и то; (2) стални непосредни рад са лицима теже и тешко ометеним у менталном развоју и лицима оболелима од аутизма и тачком 3 III група – од 37,5 часова недељно, и то; (1) непосредан рад на откривању, дијагностици, третману и праћењу корисника социјалне заштите у центрима за социјални рад и установама социјалне заштите (2) стални непосредни рад са децом без родитељског старања у домовима за смештај деце и тачком 4 IV група послова – од 38 часова недељно и то; (1) стални рад у котларницама (ложионица на чврсто гориво) и рад у перионици (2) стални рад ноћу (од 22.00 до 6.00 часова наредног дана) – ноћни чувар.

Правилником о раду ЦСР Шабац уведена је могућност скраћења радног времена сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада⁹³.

Такође, Правилником о раду ЦСР Шабац уведена је обавеза доношења Акта о процени ризика за сва радна места у радној околини као и да мора бити утврђен начин и мере за њихово отклањање⁹⁴.

⁹⁰ Члан 13 Закона о безбедности и здрављу на раду који је важио до 6. маја 2023. године, односно члан 16 Закона о безбедности и здрављу на раду који је на снази од 7. маја 2023. године.

⁹¹ Члан 16 Закона о безбедности и здрављу на раду који је важио до 6. маја 2023. године, односно члан 17 Закона о безбедности и здрављу на раду који је на снази од 7. маја 2023. године.

⁹² Чланови 3-6 Посебног колективног уговора са социјалну заштиту у Републици Србији

⁹³ Члан 26 Правилника о раду ЦСР Шабац.

⁹⁴ Члан 111 Правилника о раду ЦСР Шабац



Одлуком о радном времену ЦСР Шабац⁹⁵, коју је донела Скупштина града Шапца утврђено је радно време у Центру у периоду од 7.00 до 15.00 часова радним данима, без увођења скраћеног радног времена по организационим јединицама центра.

Директор Центра 2. априла 2021. године, донео је Одлуку о распореду радног времена у ЦСР Шабац⁹⁶ којом је детаљније дефинисано радно време по организационим јединицама Центра. Овом Одлуком није предвиђено скраћено радно време у организационим јединицама.

ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године није донео Акт о процени ризика на радним местима и у радној околини, што указује да није извршио процену ризика од настанка повреда на раду, оштећења здравља или обољења запосленог, што није у складу са чланом 13 Закона о безбедности и здрављу на раду и чланом 3 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

У поступку ревизије смо утврдили да је ЦСР Шабац увео скраћено радно време за осам радних места. Уговорима о раду 13 запослених утврђено је скраћено радно време применом члана 6 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији а без Акта о процени ризика.

У наредној табели приказујемо број радних места и запослених који су у периоду од 2021-2023. године радили са скраћеним радним временом.

Табела бр.11 Скраћено радно време у ЦСР Шабац

Назив радног места	Дужина скраћеног радног времена	Број запослених са скраћеним радним временом
1	2	3
Ложач	38	2
Техничар одржавања одеће	38	1
Руководилац домског одељења	37,5	1
Логопед	37,5	1
Стручни радник на управно правним пословима	37,5	1
Помоћник директора	37,5	1
Радни терапеут	35	1
Неговатељ	35	5
Укупан број запослених са скраћеним радним временом:		13

ЦСР Шабац је увео скраћено радно време за рад на осам радних места односно за 13 извршилаца, а да није донео и усвојио Акт о процени ризика на радним местима и у радној околини и тиме више преузео обавезе и извршио расходе за запослене у бруто износу од најмање 1.840.022 динара за време које није проведено на раду, што није у складу са одредбама члана 52 Закона о раду, члана 5 и 6 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србије и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.



Мера предузета у поступку ревизије: На основу писане информације утврђено је ЦСР Шабац донео и усвојио Акт о процени ризика на радном месту и радној околини⁹⁷, 14. фебруара 2024. године.

⁹⁵ Број: 551-00-328/2021-1 од 2. априла 2021. године

⁹⁶ Број: 551-00-328-2/2021 од 2. априла 2021. године.

⁹⁷ Број: 160-10-8/2024 од 14. фебруара 2024. године.



Увидом у Акт о процени ризика и утврдили да су радна места; 1) неговатељ у посебним условима рада и 2) портир/чувар у посебним условима рада, утврђена као радна места са повећаним ризиком.



Препорука број 2: Препоручујемо руководству ЦСР Шабац да примењују одредбе Акта о процени ризика на радним местима и у радној околини, као и одредбе Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији које се односе на рад са скраћеним радним временом.

Налаз 1.5. Обрачун и исплата додатака на плату, није извршена у складу са прописима у делу који се односи на исплату додатка за прековремени рад за запослене који су радили са скраћеним радним временом.



Обрачун и исплата додатака на плату, накнада плате и пореза и доприноса на плату регулисана је Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у РС. У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, обрачун и исплату додатака на плату није вршио у складу са прописима у делу који се односи на исплату додатка за прековремени рад за четири запослена који су радили са скраћеним радним временом. Због погрешне примене прописа у периоду од 2021-2023. године, ЦСР Шабац је више преузео обавезе и извршио расходе за запослене у бруто износу од најмање 54.000 динара.

Обрачун додатака на плату у ЦСР Шабац

Право запослених на додатке на плату и накнаде плате уређено је прописима којима се утврђују права запослених, и то: Законом о платама у државним органима и јавним службама (у даљем тексту: Закон о платама), Законом о раду и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији.

Законом о платама прописани су додаци на плату, као и то да основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата утврђена овим законом⁹⁸.

Табела бр.12 Преглед додатака на плату запослених у установама социјалне заштите

Редни број	Назив	Висина и ограничења	Правни основ
1	2	3	4
1.	Додатак за минули рад	0,4% од основице за сваку пуну годину рада остварену у радном односу у установама социјалне заштите	члан 5 став 1 тачка 1) Закона о платама у државним органима и јавним службама; члан 60 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији
2.	Додатак за рад недељом	20% од основне плате за сваки сат рада недељом уколико има обезбеђена средства	члан 60 став 2 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији
3.	Додатак за рад дужи од пуног радног времена	26%	члан 5 став 1 тачка 2) Закона о платама у државним органима и јавним службама; члан 60 став 1 тачка 4) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији

⁹⁸ Члан 5 став 1 и 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама



Редни број	Назив	Висина и ограничења	Правни основ
1	2	3	4
	Прековремени рад	26%	до 8 сати недељно
	Дежурство	26%	до 10 сати недељно, а изузетно до 20 сати недељно
	Рад по позиву	26%	
4.	Додатак за приправност	10% за број сати проведен у приправности	члан 60 став 1 тачка 5) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији
5.	Додатак за рад на дан државног и верског празника	110% за стварно извршен број сати	члан 5 став 1 тачка 3) Закона о платама у државним органима и јавним службама; члан 60 став 1 тачка 2) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији
6.	Додатак за рад ноћу	26% за време проведено на раду у периоду од 22,00–06,00 часова	члан 5 став 1 тачка 5) Закона о платама у државним органима и јавним службама; члан 60 став 1 тачка 3) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији

Предмет тестирања и провере у поступку ревизије биле су следеће врсте додатака на плату које је у поменутом периоду ЦСР Шабац исплаћивао запосленима:

- додатак за минули рад,
- додатак за рад недељом,
- додатак за рад дужи од радног времена (прековремени рад),
- додатак за приправност,
- додатак за рад на дан државног и верског празника,
- додатак за рад ноћу.

Приликом тестирања извршен је увид у узорковану документацију која се односила на 39 запослених у ЦСР Шабац и Установи за децу и младе „Шабац“ за месец јануар и новембар 2021, 2022 и 2023. године. Том приликом увид је извршен у обрачунске листиће запослених, изводе са рачуна са којих је исплаћивана плата, евиденцију запослених о присуству на раду, решења које је доносио директор за прековремени рад, план и одлуку директорке за обављање приправности као и сву осталу валидну рачуноводствену документацију.

У поступку ревизије утврдили смо да је руководство ЦСР Шабац обрачун додатака на плату обављало тако што је:

- додатак за минули рад обрачунаван на ефективне сате (без додатака и накнада на плату) рада применом одговарајућег процента за сваку годину рада,
- додатак за рад недељом обрачунаван применом увећања од 20% за сваки сат рада недељом,
- додатак за рад дужи од радног времена (прековремени рад) обрачунаван применом увећања од 26% за сваки сат прековременог рада код запослених којима је уговором о раду утврђено да раде пуно радно време, а на основу решења директорке Центра,
- додатак за приправност обрачунаван применом увећања од 10% за број сати проведен у приправности за стручна лица, а на основу Одлуке директорке и Плана приправности,



- додатак за рад на дан државног и верског празника применом увећања од 110% за стварно извешен број сати рада на дан државног и верског празника,
- додатак за рад ноћу применом увећања од 26% за време проведено на раду у периоду од 22,00 до 6,00 часова.

Законом о раду прописано је да запосленом који ради на пословима на којима је уведено скраћено радно време, не може да се одреди додатак за рад дужи од радног времена (прековремени рад) на тим пословима⁹⁹.

У поступку ревизије утврдили смо да је у периоду од 2021-2023. године, ЦСР Шабац исплаћивао додатак за рад дужи од радног времена (прековремени рад) за четири запослена којима је Уговором о раду утврђено скраћено радно време.

ЦСР Шабац је за четири запослена који су радили на местима на којима је уведено скраћено радно време, обрачунавао и исплаћивао додатак за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад), и на тај начин више преузео обавезе и извршио расходе за запослене у бруто износу од најмање 54.000 динара, што није у складу са одредбама члана 54 Закона о раду и члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.



Препорука број 3: Препоручујемо руководству ЦСР Шабац да додатак за рад дужи од радног времена (прековремени рад) за запослене који раде са скраћеним радним временом обрачунава и исплаћује у складу са прописима.

Обрачун накнада на плату у ЦСР Шабац

Законом о платама у државним органима и јавним службама¹⁰⁰ је прописано да запослени у јавним службама које се финансирају из буџета и доприноса за обавезно социјално осигурање, имају право на накнаду плате и друга примања у висини утврђеној актом Владе, ако посебним законом није другачије одређено.

Закон о раду¹⁰¹ је прописао да запослени има право на накнаду зараде у висини просечне зараде у претходних 12 месеци у складу са општим актом и уговором о раду, за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, годишњег одмора, плаћеног одсуства, војне вежбе и одазивања на позив државног органа. Одредбама истог закона уређено је да се зарада састоји од зараде за обављени рад и времена проведеног на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодаваца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду.¹⁰²

Закон о раду је прописао и да у случају престанка радног односа послодавац има обавезу да запосленом који није искористио годишњи одмор у целини или делимично, исплати новчану накнаду уместо коришћења годишњег одмора, у висини просечне зараде у претходних 12 месеци, сразмерно броју дана неискоришћеног годишњег одмора¹⁰³.

Закон о раду је прописао да је послодавац дужан да запосленом, у случају престанка радног односа, исплати све неисплаћене зараде, накнаде зараде и друга примања које је

⁹⁹ Члан 54 став 4 Закона о раду.

¹⁰⁰ члан 5 став 1 тачка 2, Закон о платама у државним органима и јавним службама.

¹⁰¹ члан 114, Закона о раду.

¹⁰² члан 105, Закона о раду.

¹⁰³ Члан 76 Закона о раду.



запослени остварио до дана престанка радног односа у складу са општим актом и уговором о раду, најкасније у року од 30 дана од престанка радног односа¹⁰⁴.

Законом о раду је утврђено да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права из радног односа, са образложењем и поуком о правном леку¹⁰⁵.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији уређено је да запослени има право на накнаду плате, у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци за коришћење годишњег одмора, плаћеног одсуства и одсуства са рада на дан празника који је нерадан дан у складу са законом¹⁰⁶.

Такође, Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији уређено је и да запослени има право на накнаду плате за време привремене спречености за рад до 30 дана у висини 65% просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад, ако је спреченост проузрокована болешћу или повредом ван рада. Накнада плате не може бити нижа од минималне зараде утврђене општим актом прописима о раду¹⁰⁷.

Увидом у достављену документацију која се односила на исплату накнада на плату за коришћење годишњег одмора, плаћеног одсуства, одсуства са рада на дан празника који је нерадан дан и по основу привремене спречености за рад до 30 дана (боловања), утврдили смо да је руководство ЦСР Шабац обрачун и исплату поменутих накнада извршавао у складу са утврђеним прописима, користећи износ просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којој запослени остварује право на исплату накнаде на плату. Директор Центра доносио је Решења којима је утврдио право на исплату накнада за годишњи одмор и за плаћено одсуство.

Такође, увидом у достављену документацију која се односила на исплату накнада за неискоришћени годишњи одмор у случајевима када запослени прекидају радни однос код послодавца, утврђено је да је у периоду од 2021-2023. године, ЦСР Шабац исплаћивао накнаде за неискоришћени годишњи одмор. Накнаде за неискоришћени годишњи одмор исплаћиване су запосленима који су финансирани из средстава буџета Републике Србије, средстава цене смештаја као из средстава јединице локалне самоуправе. Укупно исплаћена накнада за двоје запослених у периоду од 2021-2023. године, у бруто износу била је 98.529 динара и исплаћена је из средстава цене смештаја, без покретања судских поступака.

Насупрот томе, ЦСР Шабац једном запосленом лицу није исплатио износ накнаде у висини од 43.027 динара у законски прописаном року, па је запослени своје право остварио путем принудне наплате, стварајући за Центар судске трошкове у укупном износу 145.278 динара.

Према информацији коју је доставио ЦСР Шабац, у поступку ревизије утврдили смо да се руководство ЦСР Шабац обраћало Министарству за рад, борацка и социјална питања за одобрење средстава ради исплате обавеза по основу накнада за неискоришћени годишњи одмор за запослене који се финансирају из средстава буџета Републике Србије и средстава цене смештаја. Како средства нису одобрена у законски прописаном року, ЦСР Шабац је у периоду од 2021-2023. године, по овом основу, сносио трошкове судских процеса.

Због свега напред наведеног, скрећемо пажњу Министарству за рад, борацка и социјална питања да средства за исплату обавеза центара за социјални рад по основу

¹⁰⁴ Члан 186 Закона о раду.

¹⁰⁵ члан 193 Закона о раду.

¹⁰⁶ члан 63 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

¹⁰⁷ члан 64 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.



исплате накнада за неискоришћени годишњи одмор, одобравају у законском року прописаним чланом 186 Закона о раду, како центри не би преузимали обавезе и извршавали расходе по основу судских трошкова.

Обрачун социјалних доприноса на терет послодавца

У Извештају о извршењу буџета – Образац 5, ЦСР Шабац је исказао социјалне доприносе на терет послодавца који се у потпуности односе на Програмску активност 0902-0005 – Обављање делатности установа социјалне заштите.

Табела бр.13 Преглед расхода за доприносе и социјално осигурање по годинама

Кonto	Назив конта	2021	2022	2023
412100	Доприноси за ПИО	11.526	11.868	12.411
412200	Доприноси за здравствено осигурање	5.162	5.555	6.393
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	16.688	17.423	18.804

У поступку ревизије, на одабраном узорку, извршена је провера тачности обрачуна и исплате социјалних доприноса на терет послодавца и утврђено је да је ЦСР Шабац примењивао прописане стопе доприноса.

Налаз 1.6. ЦСР Шабац није ускладио Правилник о раду са Законом о раду, а расходе за отпремнине за одлазак у пензију није извршио у прописаним роковима



Обрачун и исплата додатака на плату, накнада плате и пореза и доприноса на плату регулисана је Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у РС. У поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, расходе за накнаде у натури, социјална давања, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима обрачунао у складу са прописима. У ревизији смо такође утврдили да Правилник о раду ЦСР Шабац није усклађен са Законом о раду у делу који се односи на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених и које се односе на исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу, а расходи за отпремнине за одлазак у пензију нису извршени у прописаним роковима. Неусклађеност интерних аката ЦСР Шабац са прописима и непоштовање рокова за измирење обавеза према запосленима, може утицати на повећање расхода Центра.

Расходи за накнаде у натури - поклон за Нову годину

У Извештају о извршењу буџета – Образац 5 за Програмску активност 0902-0005 – Обављање делатности установа социјалне заштите, ЦСР Шабац је исказао расходе за накнаде у натури у следећим износима по годинама:

Табела бр.14 Накнаде у натури у ЦСР Шабац по изворима финансирања у периоду од 2021-2023. године

Кonto	Назив конта	у хиљадама динара							
		2021			2022			2023	
		Репуб.	Град	Репуб.	Град	Остали	Репуб.	Град	Остали
413000	Расходи за накнаде у натури	150	192	126	93	18	123	105	27
413000	Укупно	342			237			255	



Законом о раду уређено је да послодавац може деци запосленог старости до 15 година живота да обезбеди поклон за Божић и Нову годину у вредности до неопорезивог износа који је прописан законом којим се уређује порез на доходак грађана¹⁰⁸.

Чланом 17 Закона о буџету за 2021.2022 и 2023. годину прописано је право да се деци запослених могу исплатити новчане честитке.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији уређено је да деци запослених до 12 година старости припада право на пригодан поклон за Нову годину у складу са одлуком Послодавца, а уз претходно прибављено мишљење синдиката, до неопорезивог износа¹⁰⁹.

Правилником о раду ЦСР Шабац уређено је да се запосленима може исплатити новогодишњи поклон из сопствених прихода Центра и то за децу запослених до 10 година старости, а уз претходно прибављено мишљење синдиката, до неопорезивог износа¹¹⁰.

Законом о раду утврђено је да се посебним колективним уговором не могу утврдити мања права и неповољнији услови рада запосленом од права и услова утврђених општим колективним уговором који обавезује послодавце који су чланови удружења послодаваца које закључује тај посебан колективни уговор. Истим чланом ставом 2 дефинисано је да се колективним уговором код послодавца не могу утврдити мања права и неповољнији услови рада запосленом од права и услова утврђених општим, односно посебним колективним уговором који обавезује тог послодавца¹¹¹.

У прилог томе, Влада Републике Србије је донела Закључак у 2021. години¹¹², Закључак у 2022. години¹¹³ и Закључак у 2023. години¹¹⁴, којим се препоручује да државни органи, службе Владе директни и индиректни корисници буџета РС, као и организације обавезног социјалног осигурања обезбеде износ 3.000 динара по детету на име поклона за Нову годину – новчану честитку за децу запослених.

Директор ЦСР Шабац, није доносио Одлуку о исплати новчане честитке на име на име поклона за Нову годину, већ је ове расходе извршила непосредном применом горе поменутих Закључака Владе РС.

Увидом у списак деце којима је исплаћена новчана честитка за Нову годину, изводе са евиденционих рачуна и аналитичке картице на основу којих је исплаћивана новчана честитка за децу запослених у ЦСР Шабац, утврђено је да је Центар исплату за новчану честитку за децу запослених на име поклона за Нову годину, извршио у складу са прописима.

Без обзира на наведено, ЦСР Шабац није ускладио одредбе члана 64 Правилника о раду са одредбама члана 119 став 2 Закона о раду које се односе на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених.



Препорука број 4: Препоручујемо руководству ЦСР Шабац да одредбе члана 64 Правилника о раду које се односе на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених, ускладе са одредбама члана 119 Закона о раду.

¹⁰⁸ Члан 119 став 2 Закона о раду.

¹⁰⁹ Члан 70 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

¹¹⁰ Члан 64 Правилника о раду ЦСР Шабац.

¹¹¹ Члан 10 Закона о раду.

¹¹² Закључак Владе РС број 401-11875/2021 од 16. децембра 2021. године.

¹¹³ Закључак Владе РС број 401-10935/2022 од 22. децембра 2022. године.

¹¹⁴ Закључак Владе РС број 401-12497/2023 од 25. децембра 2023. године.



Расходи за социјална давања запосленима

У Извештају о извршењу буџета – Образац 5 за Програмску активност 0902-0005 – Обављање делатности установа социјалне заштите, Центар је исказао расходе за социјална давања запосленима у следећим износима по годинама:

Табела бр.15 Преглед извршених расхода за социјална давања запосленима у периоду од 2021-2023. године

		у хиљадама динара		
Кonto	Назив конта	2021	2022	2023
414300	Отпремнине и помоћи	1.561	1.447	852
414400	Помоћ у медицинском лечењу – солидарна новчана помоћ због рођења детета и једнократна новчана помоћ	0	2.242	246
414000	Укупно	1.561	3.689	1.098

Отпремнине и помоћи

Законом о раду прописано је да је послодавац дужан да запосленом у случају престанка радног односа исплати све неисплаћене зараде, накнаде зараде и друга примања која је запослени остварио до престанка радног односа у складу са општим актом и уговором о раду. Исплату ових обавеза, послодавац је дужан да изврши најкасније у року од 30 дана од престанка радног односа¹¹⁵.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији уређено је да је послодавац дужан запосленом да исплати отпремнину при одласку у пензију најмање у висини износа три последње исплаћене просечне плате запосленог, с тим што тако исплаћена отпремнина не може бити нижа од три последње исплаћене просечне плате по запосленом код послодавца, односно три просечне зараде по запосленом исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније¹¹⁶.

ЦСР Шабац је у периоду од 2021-2023. године исплатио отпремнине при одласку у пензију у износима представљеним у наредној табели:

Табела бр.16 Износ извршених расхода за исплату отпремнина при одласку у пензију у периоду од 2021-2023. године

		у хиљадама динара		
онто	Назив конта	2021	2022	2023
414300	Отпремнине и помоћи	1.491	1.447	766
414000	Укупно	1.491	1.447	766

На одабраном узорку исплаћених отпремнина запосленима у ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, извршили смо увид у решења о утврђивању права на исплату отпремнине, начин обрачуна износа отпремнине, изводе са текућег рачуна и обавештења о поднетој појединачној пореској пријави.

У поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Шабац обрачунао и извршио расходе за исплату отпремнина запослених при одласку у пензију у складу са прописима, осим у

¹¹⁵ Члан 186 Закона о раду

¹¹⁶ Члан 67 став 1) тачка 1) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији



делу који се односи на исплату отпремнина за одлазак у пензију у року од 30 дана од престанка радног односа, што није у складу са чланом 186 Закона о раду.



Препорука број 5: Препоручујемо руководству ЦСР Шабац да исплату отпремнина запосленима приликом одласка у пензију врши у року прописаним чланом 186 Закона о раду.

Солидарна помоћ запосленима за рођење детета

Закона о раду прописано је да се општим актом, односно уговором о раду може утврдити право на солидарну помоћ¹¹⁷.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији прописано је да послодавац може запосленом да исплати солидарну помоћ, између осталог, и у случају рођења детета запосленог, у висини просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике¹¹⁸.

На изабраном узорку расхода за исплату солидарне помоћи запосленима за рођење детета у 2022. и 2023. години утврдили смо да је ЦСР Шабац извршавао расходе за исплату солидарне помоћи у складу са прописима.

Једнократна новчана помоћ државе

Влада Републике Србије донела је Закључак 05 број: 450-3169/22 од 14. априла 2022. године којим се сагласила са предлогом Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања да се запосленима у установама социјалне заштите, чије се ангажовање у потпуности или делимично финансира средствима из буџета Републике Србије исплати једнократна новчана помоћ у висини од 10.000 динара по запосленом. Средства за исплату једнократне новчане помоћи обезбеђена су у буџету Републике Србије и Министарство за рад ће их пренети установама социјалне заштите.

Такође, овим Закључком, Влада РС је препоручила свим јединицама локалне самоуправе, односно аутономним покрајинама, да обезбеде исплату једнократне новчане помоћи у висини од 10.000 динара по запосленом а чије се радно ангажовање финансира средствима из буџета локалне самоуправе, односно средствима из буџета аутономне покрајине.

Укупан износ средстава који ЦСР Шабац у 2022. години исплатио запосленима у виду једнократне новчане помоћи из буџетских средстава, као и из средстава локалне самоуправе, износи 1.289.000 динара.

На изабраном узорку расхода за исплату једнократне новчане помоћи, извршили смо увид у списак запослених који остварују право једнократну новчану помоћ и утврдили смо да је ЦСР Шабац извршавао расходе за исплату једнократне новчане помоћи у складу са прописима.

¹¹⁷ Члан 120 Закона о раду

¹¹⁸ Члан 69 став 7 тачка 1 Посебног колективног уговора



Накнаде трошкова за запослене – превоз на посао и са посла у новцу

У Извештају о извршењу буџета – Образац 5 за Програмску активност 0902-0005 – Обављање делатности установа социјалне заштите, Центар је исказао накнаде трошкова за запослене у следећим износима по годинама:

Табела бр.17 Преглед извршених расхода за накнаде трошкова запослених у периоду од 2021-2023. године

Конто	Назив конта	у хиљадама динара		
		2021	2022	2023
415100	Накнаде трошкова за запослене	3.751	4.394	5.183
415000	Укупно	3.751	4.394	5.183

Законом о раду прописано је да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз¹¹⁹.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији уређено је право запослених на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз¹²⁰.

Правилником о раду ЦСР Шабац утврђено је да запослени има право на накнаду трошкова за долазак и одлазак са посла (редован рад и рад по позиву), у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз¹²¹.

Такође, Правилником о раду ЦСР Шабац утврђен је и да запослени има право на накнаду трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада у висини пуне цене карте у јавном градском превозу, приградском или међуградском саобраћају, за превозника који је запосленом најпогоднији за долазак на рад или одлазак са рада, односно до висине трошкова превоза ако нема могућности да се обезбеди јавни превоз. У цену превозне карте улазе и трошкови припадајуће станичне услуге¹²².

ЦСР Шабац је обрачунавао и исплаћивао трошкове превоза на посао и са посла у периоду од 2021.-2023. године на основу Решења из фебруара 2020. године, Решења из априла 2022. године и Решења из октобра 2023. године. Сва наведена решења, усвојило је Градско веће града Шапца којима је дата сагласност правном лицу које се бави услугама превоза на тарифе за превоз на утврђеним релацијама, а у зависности од удаљености у односу на ЦСР Шабац.

У поступку ревизије на узоркованој документацији утврдили смо да је ЦСР Шабац у посматраном периоду примењивао тарифе дефинисане у решењима које је усвојило Градско веће града Шапца и уплаћивао припадајуће пореске обавезе на опорезиви део износа трошкова.

¹¹⁹ Члан 118 став 1 тачка 1) Закона о раду.

¹²⁰ Члан 65 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

¹²¹ Члан 60 став 1 тачка 1) Правилника о раду ЦСР Шабац број 551-00-213/15 од 2. марта 2015. године.

¹²² Члан 60 став 5 и став 6 Правилника о раду ЦСР Шабац број 551-00-213/15 од 2. марта 2015. године.



Награде запосленима и остали посебни расходи – јубиларне награде

У Извештају о извршењу буџета – Образац 5 за Програмску активност 0902-0005 – Обављање делатности установа социјалне заштите, Центар је исказао расходе за награде запосленима и остале посебне расходе у следећим износима по годинама:

Табела бр.18 Преглед извршених расхода за награде запосленима и остале посебне расходе у периоду од 2021-2023. године

Кonto	Назив конта	у хиљадама динара		
		2021	2022	2023
416100	Награде запосленима и остали посебни расходи	383	1.528	555
416000	Укупно	383	1.528	555

Законом о раду прописано је да се општим актом, односно уговором о раду може утврдити право на јубиларну награду¹²³.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији¹²⁴, прописани су услови и начин утврђивања висине јубиларне награде. Посебан колективни уговор утврђује право запосленог на исплату јубиларне награде за 10, 20, 30, 35 и 40 година проведених у радном односу у установама социјалне заштите.

Правилником и изменом Правилника о раду ЦСР Шабац је такође утврђено је право запосленог на исплату јубиларне награде за 10, 20, 30 и 35 година рада проведених у радном односу у установи социјалне заштите¹²⁵, али не и за 40 година.

У поступку ревизије смо утврдили да је ЦСР Шабац обрачунао и исплатио јубиларне награде запослених у прописаном износу и за утврђен број година у радном односу.

Без обзира на наведено, ЦСР Шабац није ускладио одредбе члана 62 Правилника о раду ЦСР Шабац са одредбама члана 68 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србије које се односе на исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу.



Препорука број 6: Препоручујемо руководству ЦСР Шабац да ускладе одредбу члана 62 Правилника о раду која се односи на исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу са одредбама Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

¹²³ Члан 120 Закона о раду.

¹²⁴ Сл. гласник РС“, бр. 29/2019, 60/2020 и 88/2023 – члан 68 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у РС.

¹²⁵ Члан 62 Правилника о раду ЦСР Шабац.



ЗАКЉУЧАК 2. Центар за социјални рад Шабац није успоставио адекватан систем управљања и ангажовања лица ван радног односа што може отежати ефикасност пословања Центра.

С обзиром на дефинисани проблем, циљ ревизије у овом делу је био да испитамо у којој мери је ЦСР Шабац био успешан у управљању ангажовањем лица ван радног односа у циљу ефикаснијег пословања?

У доношењу закључка на ово ревизијско питање користили смо документацију која је прикупљена од субјекта ревизије и информације прикупљене путем интервјуа који су обављени са руководством субјекта ревизије.

Давање одговора на питање, *У којој мери је ЦСР Шабац био успешан у управљању ангажовањем лица ван радног односа у циљу ефикаснијег пословања* подразумева давање одговора на следећа питања:

У складу са циљем, поставили смо три питања:

1. Да ли је ангажовање лица ван радног односа у ЦСР Шабац, у складу са прописима?
2. Да ли је ЦСР Шабац планирао број лица, врсту ангажовања и износ средстава који је неопходан за ангажовање лица ван радног односа?
3. На који начин и у којој мери се ангажовање лица ван радног односа рефлектује на ефикасност пословања ЦСР Шабац и остваривање циљева социјалне заштите?

На основу анализе документације субјекта ревизије, достављених изјашњења, одржаних интервјуа и аналитичких доказа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима.



Налаз 2.1. Ангажовање лица ван радног односа у ЦСР Шабац, није обављано у складу са прописима, што за последицу може имати више извршене расходе за стручне услуге.



Законом о раду прописана је могућност ангажовања лица ван радног односа, док су Законом о буџетском систему прописана ограничења у погледу тог ангажовања. ЦСР Шабац је у периоду од 2021-2023. године, ангажовао лица ван радног односа, закључивањем Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима, не поштујући ограничења утврђена Законом о буџетском систему и без сагласности надлежних органа. Уговори о делу закључени су за обављање послова из делатности центра, док су Уговори о привременим и повременим пословима за обављање послова који нису привременог или повремениг карактера. Такође, ЦСР Шабац у периоду од 2021-2022. године није успоставио ажурну евиденцију о доласцима и одласцима са посла лица ангажованих по основу Уговора о привременим и повременим пословима. Неадекватно планирање и ангажовање лица ван радног односа за последицу је имало то да је ЦСР Шабац више преузео обавезе и извршио расходе за стручне услуге у бруто износу од најмање 3.196.000 динара, што може отежати ефикасност пословања Центра.

Законом о раду¹²⁶ уређена су права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада. Права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и колективним уговором и уговором о раду (правилником о раду) – само када је то овим законом одређено.

Истим Законом¹²⁷, регулисани су облици и услови за рад запослених ван радног односа, али не и права, обавезе и одговорности за ангажовање лица ван радног односа.

Рад ван радног односа између послодавца и запосленог може бити успостављен на основу; 1) Уговора о привремено повременим пословима; 2) Уговора о делу; 3) Уговора о стручном оспособљавању и усавршавању; 4) Уговор о допунском раду.

У посматраном периоду, ЦСР Шабац ангажовао је лица закључивањем Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима.

Уговор о делу - 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.¹²⁸

Уговор о привременим и повременим пословима - послодавац може за обављање послова који су по својој природи такви да не трају дуже од 120 радних дана у календарској години, да закључи уговор о обављању привремених и повремених послова са; 1) незапосленим лицем; 2) запосленим лицем који ради непуно радно време до пуног радног времена; 3) корисником старосне пензије; 4) чланом омладинске или студентске задруге.¹²⁹

Одредбама Закона о буџетском систему уређено је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев запослених у својству приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажована по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим

¹²⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018.

¹²⁷ Члан 197-202 Закона о раду.

¹²⁸ Члан 199 Закона о раду.

¹²⁹ Члан 197 Закона о раду.



изузетно, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства¹³⁰.

У наведено ограничење не убрајају се лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, лица радно ангажована посредством Националне службе за запошљавање у циљу спровођења мера активне политике запошљавања у складу са прописима који уређују област запошљавања (јавни радови и додатно образовање и обуке), лица ангажована ради реализације пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација, уколико се накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима, финансирају из ових извора, као и лица ангажована од стране корисника програма обуке, акредитованих реализатора обуке који су уписани у Сталну листу предавача и других реализатора обука коју води Национална академија за јавну управу¹³¹.

Када је у питању горе поменуто ограничење које прописује Закон о буџетском систему, у поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Шабац у периоду од 2021-2022. године, запослио четири лица на одређено време за које није прибавио сагласност за ново запошљавање и додатно радно ангажовање (детаљније описано у Налазу 1.2.).

Такође, у поступку ревизије утврдили смо да се број ангажованих лица по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима у ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, кретао ван оквира прописаног Законом о буџетском систему.

У наредној табели дајемо преглед укупног броја лица која су на дан 31. децембар посматране године, у ЦСР Шабац била ангажована по основу Уговора о делу или Уговора о привременим и повременим пословима, а у односу на законско ограничење од 10%.

Табела бр.19 Преглед ангажованих лица ван радног односа преко прописаног ограничења од 10% на дан 31.12. посматране године

Година	Неодређено време	10%	Број лица ангажованих ван радног односа преко 10% без сагласности ¹³²		
			Уговор о делу	Уговор о ППП	Разлика (преко 10% без сагласности)
1	2	3	6	7	8(6+7)
31.12.2021.	97	10	15	7	22
31.12.2022.	99	10	12	6	18
31.12.2023.	107	11	9	4	13

ЦСР Шабац ангажовао је 22 лица у 2021, 18 лица у 2022, и 13 лица у 2023. години, по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима, без добијене сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање и на тај начин више преузео обавезе и извршио расходе за стручне услуге у бруто износу од најмање 1.035.000 динара, што није у складу са одредбама члана 27к и 56 Закона о буџетском систему и члана 2 и 3 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

¹³⁰ Члан 27к став 4 Закона о буџетском систему.

¹³¹ Члан 27к став 5 Закона о буџетском систему

¹³² Напомена: број свих ангажованих лица по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима приказан у табели, су ангажована лица без сагласности, а преко ограничења од 10%. Законско ограничење до 10% од укупног броја запослених на неодређено време, а за које нису потребне сагласности, у ЦСР Шабац попуњено је лицима која имају радни однос на одређено време (детаљније описано у Налазу 1.2.).



2.1.1. Ангажовање лица по основу Уговора о делу

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 посла¹³³.

У периоду од 2021-2023. године, ЦСР Шабац је закључио укупно 25 Уговора о делу за обављање различитих пословних активности. Уговоре је закључио за обављање послова који нису утврђени Правилником о организацији и систематизацији послова.

У поступку ревизије извршили смо увид у све Уговоре о делу закључене у периоду од 2021-2023. године и посматрајући формалну исправност уговора, утврдили смо да сви уговори садрже основне елементе и то; уговорне стране и њихове потписе, предмет уговора, опис послова, период на који је уговор закључен и износ накнаде утврђен на месечном нивоу.

У наредној табели дајемо преглед броја ангажованих лица по основу Уговора о делу са описима послова који нису утврђени Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Шабац.

Табела бр.20 Преглед описа послова, броја ангажованих лица и закључених и тестираних Уговора о делу у периоду од 2021-2023. године

Опис послова	Број ангажованих лица	Број закључених уговора о делу
Неуропсихијатар	2	6
Дипломирани социјални радник и психотерапеут	1	3
Физичко-техничко обезбеђење	1	3
Дипломирани педагог и породични саветник	1	2
Неговатељ у посебним условима рада	10	10
Укупно	15	25

Такође, извршили смо увид у документацију која се односи на закључене Уговоре о делу за сва ангажована лица у периоду од 2021-2023. године и то у: уговор о делу, извод са евиденционог рачуна са кога је исплаћена накнада, као и у достављене извештаје о извршеном раду.

Од укупно 15 ангажованих лица у ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године и то по основу 25 закључених Уговора о делу, три ангажована лица нису била у радном односу у Центру (неуропсихијатар (2), физичко-техничко обезбеђење(1)) и њихови описи послова дефинисани уговором о делу нису из делатности Центра.

Са друге стране, ЦСР Шабац је 12 лица која имају заснован радни однос на неодређено време у Центру, ангажовао и по основу Уговора о делу.

Лица са којима је закључен Уговор о делу, а притом су и запослени у ЦСР Шабац на неодређено време, своје пословне активности обављају на радном месту а) „супервизор“ (1), б) „водителј случаја - руководиоца Службе за заштиту деце и младих“ (1) и в) „неговатељ у посебним условима рада“ (10).

¹³³ Члан 199 Закона о раду.



а) Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Шабац, описане су активности који запослени на радном месту **„супервизор“** треба да обавља. Између осталог, супервизор:

- сагласно својим посебним знањима и вештинама може да пружа и директне услуге корисницима (индивидуално, групно саветовање, медијација, оцена подобности будућих усвојитеља, хранитеља и старатеља) уколико то не ремети процес супервизије и није у супротности са интересима корисника.

Ради обављања послова из радног односа са запосленим на радном месту „супервизор“ који је по звању дипломирани социјални радник, закључен је Уговор о раду¹³⁴ којим су дефинисане активности за обављање послова на овом радном месту у складу са Правилником о организацији и систематизацији послова.

ЦСР Шабац је са запосленим лицем које обавља поменуте послове супервизора, закључио и Уговоре о делу за 2021, 2022 и 2023. годину, којима је уговорено да ће запослени, обављати два пута недељно у периоду од 15-19 часова, саветодавно-терапијске послове у Саветовалишту за породицу и младе, водити евиденцију Програма рада саветовалишта, пружати подршку жртвама породичног насиља, ангажовати мобилни тим ради реализације неодложне интервенције и др. За обављање свих поменутих послова, уговором је дефинисано да запосленом припада одговарајућа накнада за обављене послове на месечном нивоу.

б) Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Шабац описане су активности који запослени на радном месту **„водителј случаја – руководилац Службе за заштиту деце и младих“** треба да обавља. Између осталог, водителј случаја:

- сагласно својим посебним знањима и вештинама може пружати и директне услуге корисницима као што су индивидуално и групно саветовање, медијација, социо-едукативне активности, процена подобности родитеља, могућих усвојитеља, хранитеља и др.
- саветодавни и терапијски рад са корисницима и медијацију.

Ради обављања послова из радног односа са запосленим на радном месту „водителј случаја“ који је по звању дипломирани педагог, закључен је Анекс уговора о уређивању међусобних права, обавеза и одговорности из радног односа¹³⁵ којим су дефинисане активности за обављање послова на овом радном месту у складу са Правилником о организацији и систематизацији послова. Пре закључивања овог Анекса, претходним Анексом, запослени је обављао послове супервизора у Служби за заштиту деце и младих.

ЦСР Шабац је са запосленим лицем које обавља поменуте послове водитеља случаја – руководилаца Службе за заштиту деце и младих, закључио и Уговоре о делу за 2022 и 2023. годину, којима је прописано да ће запослени, обављати два пута недељно у периоду од 15-19 часова, саветодавно-терапијске послове у Саветовалишту за породицу и младе, водити евиденцију Програма рада саветовалишта, пружати подршку жртвама породичног насиља, ангажовати мобилни тим ради реализације неодложне интервенције и др. За обављање свих поменутих послова, уговором је дефинисано да запосленом припада одговарајућа накнада за обављене послове на месечном нивоу.

¹³⁴ Анекс Уговора о раду број: 551-00-262/14 од 28. фебруара 2014. године.

¹³⁵ Анекс Уговора о раду број: 551-00-426/23 од 16. марта 2023. године.



в) Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Шабац описане су активности који запослени на радном месту „неговатељ у посебним условима рада“ треба да обавља. Између осталог, неговатељ у посебним условима рада:

- обавља општу негу корисника,
- пресвлачи лични, постељни веш,
- односи на прање и пеглање лични веш,
- одржава уредност, изглед и хигијену постеља и прибора корисника,
- учествује у подели хране, храни и напаја кориснике и др.

Ради обављања послова из радног односа са 10 запослених на радном месту „неговатељ у посебним условима рада“ који су по стручном звању медицински техничари, закључени су Уговори о раду којим су дефинисане активности за обављање послова на овом радном месту у складу са Правилником о организацији и систематизацији послова.

Такође, ЦСР Шабац је са запосленим лицима које обављају поменуте послове неговатеља у посебним условима рада, закључио и Уговоре о делу у 2015, 2020. и 2022. години, са правним дејством до престанка радног односа запосленог лица, којима је уговорено да ће запослени, у редовно радно време; паковати дозере и давати прописану, медикаментозну терапију корисницима Установе за децу и младе „Шабац“. За обављање поменутих послова, уговором је дефинисано да запосленом припада одговарајућа накнада за обављене послове на месечном нивоу.

ЦСР Шабац је у периоду од 2021-2023. године, по основу Уговора о делу ангажовао 12 стално запослених лица Центра за обављање послова који су из делатности послодавца (супервизор, водитељ случаја, неговатељ у посебним условима рада), и на тај начин више преузео обавезе и извршио расходе за стручне услуге у бруто износу од најмање 254.000 динара, што није у складу са чланом 199 Закона о раду и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

2.1.2. Ангажовање лица по основу Уговора о привременим и повременим пословима

Послодавац може за обављање послова који су по својој природи такви да не трају дуже од 120 радних дана у календарској години, да закључи уговор о обављању привремених и повремених послова са; 1) незапосленим лицем; 2) запосленим лицем који ради непуно радно време до пуног радног времена; 3) корисником старосне пензије; 4) чланом омладинске или студентске задруге.¹³⁶

У периоду од 2021-2023. године, ЦСР Шабац ангажовао је лица ван радног односа преко Уговора о привременим и повременим пословима. Уговори су закључивани и за обављање послова на радним местима прописаним Правилником о организацији и систематизацији послова, али и за обављање послова на радним местима која то нису.

¹³⁶ Члан 197 Закона о раду



Табела бр.21 Преглед назива радних места одређен Правилником о организацији и систематизацији послова и опис послова из Уговора о привременим и повременим пословима

Назив систематизованих радних места	Опис посла из Уговора о ППП
Администратор базе података	Административни радник
Дефектолог	Административни радник за правне послове
Дипломирани економиста	Књиговођа
Помоћни радник	Послови правника
Чувар	Радник на пословима архиве
Референт за правне, кадровске и административне послове	Радник на пријему захтева
Сервирка	Рачуноводствени техничар
Социјални радник	Сарадник на пројекту
Спремачица	Технички радник у писарници
Чистачица	Хигијеничар

У поступку ревизије извршили смо увид у све Уговоре о привременим и повременим пословима закључене у периоду од 2021-2023. године и посматрајући формалну исправност уговора, утврдили смо да сви уговори садрже основне елементе и то; уговорне стране и њихове потписе, предмет уговора, опис послова, период на који је уговор закључен и износ накнаде утврђен на месечном нивоу.

У наредној табели дајемо преглед свих закључених и тестираних Уговора о привременим и повременим пословима, а из које се може видети да је у току једне године ЦСР Шабац закључивао више уговора са једним лицем.

Табела бр.22 Преглед свих закључених и тестираних Уговора о привременим и повременим пословима у ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године

Година	Број ангажованих лица	Број закључених и тестираних Уговора о ППП
2021.	14	20
2022.	8	20
2023.	13	23
Укупно	35	63

Извршили смо увид у документацију која се односи на закључене Уговоре о привременим и повременим пословима за сва ангажована лица у периоду од 2021-2023. године и то у: уговор о привременим и повременим пословима, извод са евиденционог рачуна са кога је исплаћена накнада, МА обрасце – Потврда о поднетој пријави на обавезно социјално осигурање, у достављене извештаје о извршеном послу у случајевима где је увид био могућ, али и у аналитичку евиденцију која потврђује износе исплаћених накнада за ангажована лица и исту упоредили са изводима са евиденционих рачуна.

У поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Шабац закључивао уговоре о привремено повременим пословима са лицима која су имала статус незапослених лица, за обављање послова на радним местима која су прописана Правилником о организацији и систематизацији послова, али и за обављање послова на радним местима која нису прописана и закључивао уговоре на период краћи од 120 дана узимајући у обзир и дане државног и верског празника који су били у том периоду.



ЦСР Шабац је у периоду од 2021-2023. године, ангажовао 13 лица са којима закључио 29 Уговора о привременим и повременим пословима за обављање послова из делатности Центра, а који по својој природи нису привременог или привременог карактера, што није у складу са чланом 197 Закона о раду и на тај начин више преузео обавезе и извршио расходе за стручне услуге у бруто износу од најмање 1.907.000 динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Посматрано по годинама, лица су ангажована на следећим радним местима:

Табела бр.23 Закључени уговори за привремене и повремене послове на систематизованим радним местима у периоду од 2021-2023. године

Радно место	Број уговора по годинама		
	2021	2022	2023
Администратор базе података	1	2	2
Дефектолог	/	/	2
Дипломирани економиста	1	/	/
Помоћни радник	2	/	1
Референт за правне, кадровске и административне послове	2	2	1
Сервирка	/	1	1
Социјални радник	1	/	1
Спремачица	1	1	2
Чистачица	/	1	/
Чувар	1	2	1
Укупно	9	9	11

ЦСР Шабац донео је Правилник о евиденцији и контроли радног времена запослених¹³⁷, којим је уређен начин евидентирања доласка на рад, одласка са рада и излазака у току радног времена запослених. Чланом 4 наведеног Правилника прописана је дужност запослених да се уписују у књигу долазака и одласка са рада и да сваки долазак и одлазак са рада, на почетку, на крају и у току радног времена, мора бити евидентиран у књизи евиденције.

У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Шабац у 2021. и 2022. години није водио ажурну евиденцију о доласцима и одласцима са посла лица ангажованих по основу Уговора о привременим и повременим пословима, што није у складу са чланом 4 Правилника о евиденцији и контроли радног времена запослених, док је у 2023. години започео са евидентирањем ангажованих лица ван радног односа.

Непостојање евиденције ангажованих лица о доласку и одласку са посла доводи до ризика да се не располаже поузданим податком о томе да ли су ангажована лица у радно време обављала своје радне задатке предвиђене Уговором, а самим тим и ризик од неправилног извршења расхода за потребе исплате накнада.

Уколико Центар неадекватно планира и ангажује лица ван радног односа и не води евиденцију о њиховим одласку и доласку на посао, за последицу има преузимање обавеза и извршење расхода за стручне услуге у већем износу, а може и отежати ефикасно пословање центра.

¹³⁷ Број 551-00-1358/2022 од 17. новембра 2022 године.



Препорука број 7: Препоручујемо руководству ЦСР Шабац да додатно радно ангажовање лица по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима, обавља у складу са законским ограничењима прописаним Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.



Препорука број 8: Препоручујемо руководству ЦСР Шабац да лица по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима ангажује у складу са Законом о раду.

Налаз 2.2. ЦСР Шабац није планирао број и структуру лица која ће бити ангажована ван радног односа, нити је уредио начин достављања извештаја о извршеном послу, што за последицу може имати непланско трошење средстава и отежати ефикасност пословања центра.



У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Шабац у посматраном периоду није планирао ни број ни структуру лица која би у току године могла бити ангажована ван радног односа већ се руководио одобреним средствима од стране јединице локалне самоуправе. Такође смо утврдили да ЦСР Шабац није прописао обавезу ангажованог лица да доставља извештаје о извршеном послу како би се уверио у обим и квалитет извршеног посла. Недостатак планирања броја и структуре лица која би у току године могла бити ангажована ван радног односа као и извештаја о извршеном послу, за последицу може имати непланско трошење средстава, али и немогућност уверавања у квалитет обављеног посла, односно да утврди ефекат таквог ангажовања.

Као што смо већ описали у налазу 2.1. ЦСР Шабац је ангажовао лица ван радног односа за обављање послова из делатности Центра и послова који по својој природи нису привременог или повремених карактера.

У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Шабац у посматраном периоду није планирао ни број ни структуру лица која би у току године могла бити ангажована ван радног односа већ се руководио одобреним средствима од стране јединице локалне самоуправе.

ЦСР Шабац је својим финансијским планом планирао средства на основу расподеле средстава установама социјалне заштите по Закону о буџету Републике Србије и Одлукама о буџету града Шапца за 2021, 2022 и 2023. годину.

Износ средстава који је на нивоу године потребан ЦСР Шабац за обављање поверених послова, а које финансира јединица локалне самоуправе, утврђује се на основу предлога финансијског плана за наредну календарску годину, а у оквиру износа средстава који је предвиђен Одлуком о буџету града Шапца.

Скупштина града Шапца је донела Одлуку о буџету града за све три посматране године у којој је утврђен износ средстава за финансирање поверених послова које су у надлежности ЦСР Шабац. У оквиру тако додељених средстава, налази се и износ средстава који је одређен за финансирање ангажовања лица ван радног односа по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима. Информацију о одобреном износу достављена је ЦСР Шабац у виду обавештења на почетку посматраног периода.



У наредној табели дајемо преглед извршених расхода за исплаћене накнаде по основу ангажовања лица ван радног односа закључивањем Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима.

Табела бр.24 Расходи за лица ангажована ван радног односа у ЦСР Шабац и Установи за децу и младе „Шабац“ према врстама закључених уговора у периоду од 2021-2023. године
у хиљадама динара

Година	Врста уговора	ЦСР Шабац	Установа за децу и младе "Шабац"	Укупно накнаде по врсти уговора 5(3+4)	Укупно накнаде 6
1	2	3	4	5(3+4)	6
2021	Уговори о ППП	3.811	1.286	5.097	5.542
	Уговори о делу	377	68	445	
2022	Уговори о ППП	4.170	862	5.032	5.782
	Уговори о делу	750	0	750	
2023	Уговори о ППП	6.241	614	6.855	8.442
	Уговори о делу	1.587	0	1.587	

У ревизији смо такође утврдили да ЦСР Шабац није прописао обавезу ангажованог лица да доставља извештаје о извршеном послу како би се уверио у обим и квалитет извршеног посла.

У поступку ревизије утврдили смо да у периоду од 2021-2023. године, лица ангажована по основу Уговора о привременим и повременим пословима, нису достављала Извештаје о извршеном послу, док када су у питању Уговори о делу, ангажована лица су достављала Извештаје о извршеном послу само током 2023. године, што показује да је Центар препознао потребу за оваквом врстом извештаја.

Недостатак планирања броја и структуре лица која би у току године могла бити ангажована ван радног односа као и извештаја о извршеном послу, за последицу може имати непланско трошење средстава, али и немогућност уверавања у квалитет обављеног посла, односно да утврди ефекат таквог ангажовања.



Препорука број 9: Препоручујемо руководству ЦСР Шабац да интерним актом уреди планирање броја и структуре ангажовања лица ван радног односа и пропише обавезу достављања извештаја о извршеном послу.



Налаз 2.3. Уговарање накнаде за ангажовање лица ван радног односа без постојања критеријума за утврђивање висине накнаде и њихов неуједначени третман у погледу права и обавеза, може утицати на ефикасност пословања Центра и остваривања циљева социјалне заштите.



Законом о раду је уређено и ангажовање лица ван радног односа у смислу облика и врсте ангажовања лица док елементи за одређивање висине накнаде која се исплаћује за ангажовање лица ван радног односа нису уређени. Анализа је показала да је ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године повећавао из године у годину уговорену накнаду за одређени број радних места (спремачица, чувара, администратор базе података, социјални радник), без постојања јасног критеријума, као и да уговорени износ накнаде не прелази износ минималне зараде код четири Уговора о привременим и повременим пословима. Анализа је такође показала да лица ангажована по Уговору о ППП са I, II, III и IV степеном стручне спреме имају већи износ утврђене накнаде него што би имала основну плату да су у радном односу, док за лица ангажована са VII степеном стручне спреме имају мањи износ утврђене накнаде него што би имала основну плату да су у радном односу. У току ревизије смо утврдили да ЦСР Шабац накнаду за Уговоре о ППП уговарао без јасних критеријума (утврђених елемената) због чега су се накнаде за исте или сличне послове код ових уговора разликовале. Све напред наведено може утицати на ефикасност пословања Центра и остваривања циљева социјалне заштите.

Одредбама Закона о раду утврђена су права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада. Права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и колективним уговором и уговором о раду.

Законом о раду је уређено и ангажовање лица ван радног односа у смислу облика и врсте ангажовања лица док елементи за одређивање висине накнаде која се исплаћује за ангажовање лица ван радног односа нису уређени.

Увидом у Уговоре о делу и Уговоре о привременим и повременим пословима који су у периоду од 2021-2023. године закључени у ЦСР Шабац ради ангажовања лица ван радног односа, утврдили смо да је један од елемената уговора и одређена накнада за обављени посао на месечном нивоу, изражена у нето износу.

У току ревизије смо утврдили да ЦСР Шабац накнаду за Уговоре о привременим и повременим пословима уговарао без јасних критеријума (утврђених елемената) због чега су се накнаде за исте или сличне послове код ових уговора разликовале.

Представници ЦСР Шабац су навели да се приликом утврђивања висине накнаде за лица ангажована по Уговору о привременим и повременим пословима, не руководе било каквим критеријумима, већ то искључиво препуштено слободној процени руководиоца и обиму расположивих средстава утврђених за те намене.

Да бисмо показали неуједначеност висине накнаде за ангажовање лица ван радног односа посредством Уговора о привременим и повременим пословима, извршили смо анализу висине накнаде по закљученим уговорима и основне плате за иста или слична радна места прописана Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Шабац.

Основну плату (без додатака и накнада на плату), смо израчунали тако што смо ангажованом лицу додели коефицијент према Уредби о коефицијентима и помножили са основицом према Одлуци Владе РС за посматрану годину.

Анализа је показала да је ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године повећавао из године у годину уговорену накнаду за одређени број радних места (спремачица, чувара,



администратор базе података, социјални радник), без постојања јасног критеријума, као и да уговорени износ накнаде не прелази износ минималне зараде код четири Уговора о привременим и повременим пословима.

Анализа је такође показала да лица ангажована по Уговору о ППП са I, II, III и IV степеном стручне спреме имају већи износ утврђене накнаде него што би имала основну плату да су у радном односу, док за лица ангажована са VII степеном стручне спреме имају мањи износ утврђене накнаде него што би имала основну плату да су у радном односу.

Разлику између нето уговорене накнаде и основне плате на радним местима систематизованим Правилником о организацији и систематизацији послова у ЦСР Шабац, приказујемо у наредној табели.

Табела бр.25 Упоредни преглед нето уговорене накнаде и основне плате на систематизованим радним местима

(у динарима)

Радно место из Правилника о организацији и систематизацији послова	Година ангажовања	Степен стручне спреме	Нето уговорена накнада - месечно	Основна плата	Разлика
1	2	3	4	5	6(4-5)
Чистачица	2022	I	38.000	27.543	10.457
Спремачица	2021	I	33.000	31.600	1.400
	2022	I	38.000	31.600	6.400
	2023	I	45.000	31.600	13.400
	2021	II	35.000	28.203	6.797
Чувар	2022	II	45.000	31.728	13.272
	2023	II	45.000	31.728	13.272
Помоћни радник	2021	III	35.000	38.072	(3.072)
	2023	III	45.000	42.831	2.169
Сервирка	2022	III	33.000	42.831	(9.831)
	2023	III	45.000	42.831	2.169
Администратор базе података	2021	IV	50.000	45.650	4.350
	2022	IV	55.000	45.650	9.350
	2023	IV	62.000	45.650	16.350
Референт за правне, кадровске и административне послове	2021	IV	22.000	37.035	(15.034)
	2022	IV	55.000	45.650	9.350
	2023	IV	45.000	45.650	(650)
Дипломирани економиста	2021	VII	75.000	82.630	(7.630)
Социјални радник	2021	VII	40.000	82.630	(42.630)
	2023	VII	82.630	82.630	0
Дефектолог	2023	VII	87.000	87.157	(156)

У наставку дајемо илустративне примере који потврђују да је ЦСР Шабац у периоду од 2021-2023. године, уговарао и повећавао накнаду без јасно утврђених критеријума:



Илустровани пример

ЦСР Шабац је у 2021. години ангажовао незапослено лице „ХУ“, са средњом стручном спремом закључењем Уговора о ППП, за обављање послова на систематизованом радном месту „спремачица“ на период од 120 дана. Након истека 120 дана у једној календарској години, са истим лицем закључени су нови Уговори о ППП на систематизованим радним местима „сервирка“ па затим и „чистачица“. У сва три случаја ради се о пословима који су по свом опису јако слични. У свим уговорима, дефинисан је износ накнаде који је већи него што би то лице имало основну плату да је у радном односу. Преласком у нову календарску годину, врста послова остаје иста, али уз увећање накнаде из године у годину. У овом случају износ накнаде за готово исте послове које је лице обављало у периоду од 2021-2023. године, повећао се за 12.000 динара.

Ово је један од примера када ЦСР Шабац ангажује једно лице преко Уговора о ППП, за обављање сличних послова и притом висину накнаде повећава без јасно утврђених критеријума.

Илустровани пример

ЦСР Шабац је у 2021. години ангажовао незапослено лице „YZ“, са високом стручном, спремом закључивањем Уговора о ППП за обављање послова на систематизованом радном месту „социјални радник“ на период краћи од 120 дана. Након истека уговора, са истим лицем закључен је нови Уговори о ППП у 2023. години, на истом радном месту „социјални радник“ са истим описом послова. У првом уговору из 2021. године, накнада је износила 40.000 динара месечно, док је у другом уговору износ накнаде износио 82.000 динара месечно.

Ово је један од примера када ЦСР Шабац ангажује лице преко Уговора о ППП, без јасно утврђених критеријума за увећање накнаде.

Поред тога што ЦСР Шабац накнаду за Уговоре о привременим и повременим пословима утврђује без јасних критеријума, лица ангажована на овај начин немају ни права и обавезе који проистичу из радног односа па самим тим, неуједначени третман у положају у погледу права и обавеза, може утицати на ефикасност пословања Центра и остваривања циљева социјалне заштите.

У наредној табели дајемо приказ права запослених у радном односу и ангажованих лица ван радног односа.

Табела бр.26 Упоредни приказ права запослених у радном односу и ангажованих лица ван радног односа

Права запослених	У радном односу	Ван радног односа
Право на плату са јасно утврђеним елементима	Да	Накнада без јасних критеријума за обрачун и елемената
Пуно радно време и право на одмор	Да	Зависно од врсте уговора
Скраћено радно време у складу са степеном ризика за здравље	Да	Не
Право на додатке на плату (минути рад, прекоремени рад, рад ноћу, рад недељом, рад на државни празник, стимулација и др.)	Да	Не
Право на накнаде за боловање, годишњи одмор, плаћено одсуство	Да	Не
Право на регрес и накнаду трошкова превоза	Да	Не
Право на отпремнину	Да	Не



Право на јубиларну награду	Да	Не
Право на пензијско и здравствено осигурање	Да	Да
Радни стаж (године проведене у радном односу)	Да	Не
Право на заштиту на раду и безбедност	Да	Не
Право на колективно преговарање	Да	Не
Право на отказни рок	Да	Не

Све напред наведено упућује да је потребно да руководство ЦСР Шабац дефинише елементе за утврђивање висине накнаде ангажованих лица ван радног односа, ради праведнијег положаја ангажованих лица.



Препорука број 10: Препоручујемо руководству ЦСР Шабац да интерним актом дефинише елементе за утврђивање висине накнаде за ангажована лица, ради праведнијег положаја ангажованих лица.



V ПРИЛОЗИ



Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Одговори на ревизорска питања у представљеном извештају су утврђени испитивањем радњи и аката Центра и документације која се односи на расходе за запослене и ангажована лица за 2021, 2022. и 2023. годину и поређењем са постављеним критеријумима.

Методолошки оквир за прво ревизијско питање

У поступку ревизије извршили смо прикупљање и преглед докумената и података, њихову анализу и компарацију, обавили смо и интервјуе са одговорним лицима, применили смо и друге технике сакупљања и анализе информација. По потреби вршили смо и анализе тренда.

У циљу одговора на прво ревизијско питање анализирали смо и обрадили следећу документацију:

- Решење Министарства за рад о максималном броју запослених у Центру за социјални рад Шабац, Одлуку надлежног органа локалне самоуправе о финансирању максималног броја запослених из средстава локалне самоуправе, Правилник о систематизацији, интерне акте и процедуре које се односе на запослене у центрима за социјални рад;
- укупан број и структуру запослених за стално у центрима за социјални рад;
- анализу критеријума за стално запослена лица;
- предлоге Министарства и закључке Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање;
- документацију субјеката која се односи на радни однос запослених и обрачун и исплату плата, накнада, додатака и осталих расхода за плате;
- тестове детаља и аналитичке поступке за обрачун и исплату плата;
- интервјуе са одговорним лицима и запосленима код субјеката ревизије;
- упитнике и одговоре које смо добили од субјеката;

Методолошки оквир за друго ревизијско питање

У циљу одговора на друго ревизијско питање анализирали смо и обрадити следећу документацију:

- Правилник о систематизацији, интерне акте и процедуре које се односе на запослене у центрима за социјални рад;
- Планове рада центара за социјални рад;
- Извештаје о раду центара за социјални рад;
- Планове додатног радног ангажовања за лица ангажована ван радног односа;
- извршили анализу критеријума за лица ангажована ван радног односа;
- интервјуе са одговорним лицима и запосленима код субјеката ревизије;
- упитнике и одговоре које смо добили од субјеката;
- информације добијене од Министарства за рад и Републичког завода за социјалну заштиту.



Прилог 2 – Методологија за избор субјектата ревизије - центра за социјални рад

Поступак за одабир субјектата

Циљ планирања ревизије правилности и сврсисходности пословања је да ревизорски тим определи популацију потенцијалних субјектата ревизије и осмисли методологију и критеријуме за избор субјектата ревизије, на основу којих би се прикупили потребни подаци за одређивање фокуса ревизије и одабир субјектата ревизије.

У циљу прикупљања информација и података неопходних за планирање и спровођење ревизије, тим задужен за спровођење ревизије правилности и сврсисходности пословања на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад“ је у фази израде предстудије одржао састанке са Републичким заводом за социјалну заштиту и Министарством за рад.

Од Министарства за рад и Републичког завода за социјалну заштиту прикупљени су следећи подаци:

- подаци о броју и структури запослених на неодређено и одређено време у установама социјалне заштите у периоду од 2021-2023. године;
- подаци о броју ангажованих лица ван радног односа у установама социјалне заштите у периоду од 2021-2023. године¹³⁸;
- подаци о укупном броју корисника и корисничких група у установама социјалне заштите у периоду 2021-2023. године

Такође, податке о установама социјалне заштите прикупљали смо и путем Упитника који је креиран од стране Државне ревизорске институције. Упитник је путем администраторског панела Државне ревизорске институције (<http://upitnik.dri.rs>) послат на адресе 210 установа социјалне заштите.

Упитник је креиран под називом „расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у установама социјалне заштите“ и обухватио је период од 2021-2023. године. Путем упитника прикупљене су следеће информације:

- опште информације о свим установама социјалне заштите (назив субјекта, адреса, мејл, број корисника јавних средстава, одговорна лица и др);
- податке о броју и структури запослених на неодређено и одређено време;
- податке о броју закључених уговора и основу ангажовања лица ван радног односа као; и
- податке о извршеним расходима за исплату обавеза према ангажованим лицима ван радног односа.

Треба напоменути да нисмо били у могућности да у анализи искористимо све информације прикупљене путем упитника јер подаци који се односе на извршене расходе

¹³⁸ Подаци о броју ангажованих лица ван радног односа у установама социјалне заштите које нам је доставило Министарство за рад, нису резултат поуздане евиденције која се редовно проверава, те стога нису ни могли бити у фази планирања ревизије посматрани као релевантни за доношење било каквих закључака;



за исплату обавеза према ангажованим лицима ван радног односа, обухватају и извршене расходе по другим основима.

Критеријуми за избор субјеката ревизије

Критеријуми на основу којих је извршено бодовање, рангирање и избор субјеката ревизије¹³⁹ код којих ће се спровести ревизија правилности и сврсисходности пословања на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад“ су:

1. укупан број запослених лица на неодређено радно време у Центрима за социјални рад у периоду од 2021-2023. године;
2. износ извршених расхода за запослене (категорија 41) у Центрима за социјални рад у периоду од 2021-2023. године;
3. укупан број закључених уговора са ангажованим лицима ван радног односа (*Уговори о делу, Уговори о привременим и повременим пословима, Уговори о допунском раду и Уговори о оспособљавању и стручном усавршавању*) у Центрима за социјални рад у периоду од 2021-2023. године;

Анализа прикупљених података је обављена кроз квантитативно поређење и евалуацију података прикупљених за сваку установу социјалне заштите, усредсређујући се центре за социјални рад јер су најбројнија врста установа међу свим установама социјалне заштите. Подаци су прикупљени за период од три године и то за сваку установу социјалне заштите, а све како би се утврдили трендови. За сваки критеријум, креиране су табеле које приказују ранг установа социјалне заштите, пружајући јасан и прегледан начин за упоређивање и разумевање њихових вредности.

На основу утврђених критеријума, одабрани су центри који најбоље представљају различите категорије величине и учинка. Расподела центара за социјални рад према територијалној припадности у Републици Србији, као критеријум за анализу уговора ван радног односа, представља важан аспект из разлога:

- различити региони могу имати различите потребе и изазове, па је стога важно анализирати уговоре ван радног односа у контексту локалних услова и потреба;
- различити региони могу имати специфичне социјално-економске карактеристике које утичу на врсте и обим услуга које пружају центри за социјални рад.

Ограничења код спровођења ревизије

У фази прикупљања података о броју лица ангажованих ван радног односа већина центара за социјални рад је између осталих доставила и податке о закљученим уговорима о породичном смештају – хранитељству.

Уговори о породичном смештају (хранитељству), дефинисани су Породичним законом¹⁴⁰ и представљају правни оквир који омогућава привремени смештај деце, која су

¹³⁹ Критеријуми за избор субјеката ревизије утврђени су на основу обрађених података из „Упитника о расходима за запослене и лица ангажована ван радног односа у установама социјалне заштите“, али у случајевима где је то било потребно коришћени су и додатни (квалитативни) критеријуми (нпр. да ли је у претходним годинама код субјекта спровођена нека врста ревизије која је за предмет имала исту или сличну тему, учесталост спровођења ревизије код појединих субјеката, да ли је врста закључених уговора за ангажовање лица ван радног односа (Уговор о делу, Уговор о привременим и повременим пословима, Уговор о допунском раду, Уговор о оспособљавању и стручном усавршавању) равномерно распоређена и обухвата релативно велики број за ревизију, да ли субјекти спадају у групу малих, средњих или великих субјеката по броју запослених на неодређено радно време итд)

¹⁴⁰ Породични закон ("Сл. гласник РС", бр. 18/2005, 72/2011 - др. закон и 6/2015) чланови 110-123



лишена родитељског старања, код хранитељских породица. Ови уговори регулишу права и обавезе хранитеља, као и права и интересе деце смештене у хранитељске породице.

Накнаде хранитељима су унапред дефинисане Решењем Министарства за рад, што смањује могућност субјективних тумачења и неправилности у исплатама, што додатно смањује ризик за уочавање неправилности приликом ревизије уговора о породичном смештају – хранитељству.

Из наведених разлога Уговори о породичном смештају – хранитељству неће бити предмет ове ревизије.

Избор субјеката ревизије

Након извршене анализе и примењених критеријума предложени су следећи субјекти ревизије:

Регион Војводине	Регион Шумадије и Западне Србије	Регион Јужне и Источне Србије
• ЦСР Стара Пазова • ЦСР "Сава" Сремска Митровица • ЦСР Општине Бачка Паланка • ЦСР Општине Ковачица	• ЦСР Пријепоље • ЦСР "Сава Илић" Аранђеловац • ЦСР Трстеник • ЦСР Шабац	• ЦСР Босилеград • ЦСР Нови Пазар • ЦСР Општина Петровац на Млави и Жагубица • ЦСР Лебане

Ревизијом сврсисходности и правилности пословања на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад” обухватићемо период од 2021 - 2023. године.



Прилог 3 – Остала питања

Спровођењем ревизије правилности и сврсисходности пословања у ЦСР Шабац на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад“, утврђене су и неправилности које не утичу на дате закључке на ову тему и за њих су дате препоруке.

Припрема и доношење финансијског плана у ЦСР Шабац

Законом о буџетском систему прописано је да директни корисници буџетских средстава, који су, у буџетском смислу, одговорни за индиректне кориснике буџетских средстава, врше расподелу средстава индиректним корисницима у оквиру својих одобрених апропријација и о томе обавештавају свог индиректног корисника. Директни и индиректни корисници буџетских средстава који доносе финансијске планове на основу закона дужни су да своје финансијске планове ускладе са одобреним апропријацијама у буџету.¹⁴¹

Расподела средства ставља се на располагање установама кроз Систем за припрему, извршење, рачуноводство и извештавање (у даљем тексту: СПИРИ) и установе су дужне да изврше измене својих финансијских планова у складу са извршеним расподелама средстава.

За средства која се обезбедбеђују из буџета Републике Србије у СПИРИ–у се учитавају само апропријације расхода, док се за остале изворе средстава у СПИРИ–у учитавају апропријације прихода и апропријације расхода.

Центар је својим финансијским планом планирао средства на основу расподела средстава установама социјалне заштите по Закону о буџету Републике Србије за 2021, 2022 и 2023. годину.

У поступку ревизије утврђено је да ЦСР Шабац ускладио своје финансијске планове за 2021, 2022 и 2023. годину са Одлукама о буџету, као и са изменама и допунама Одлука о буџету Града Шабац.

Одредбом члана 10 став 2 Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова прописано је да се у колону 4 Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 уносе планирани приходи и примања, као и расходи и издаци у висини текуће апропријације.

У поступку ревизије утврђено је да ЦСР Шабац ускладио податке о расходима и издацима из финансијског плана са унетим подацима у колони 4 у Извештају о извршењу буџета у периоду 01. 01 – 31. 12. 2021, 2022 и 2023 године – Образац 5.

¹⁴¹ Члан 50 ст. 1 и 3 Закона о буџетском систему.



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

Законом о Централном регистру обавезног социјалног осигурања прописано је да Централни регистар обавља послове из области обавезног социјалног осигурања који се између осталих послова односе и на вођење Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.

Чланом 27 истог закона прописује се да су корисници јавних средстава дужни да Централном регистру, у електронском облику, достављају податке који се односе и на запослено или ангажовано лице, његово радно место, положај звање и друго, до десетог у месецу за претходни месец.

Уредбом о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава (у даљем тексту: Регистар)¹⁴², уређују се начин и поступак достављања података, као и друга питања у вези са достављањем података и вођењем Регистра.

На основу информације коју смо у поступку ревизије добили од руководства ЦСР Шабац, утврђено је да Регистар, не садржи ажурне податке о броју запослених лица на неодређено и одређено време и ангажованих лица ван радног односа у ЦСР Шабац.

ЦСР Шабац није у периоду од 2021-2023. године, достављао потпуне податке Централном регистру о броју запослених, што за резултат има неажурну и непоуздану евиденцију, а што није у складу са чланом 27 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања.



Препорука број 11: Препоручујемо руководству ЦСР Шабац да податке о запосленима достављају Централном регистру у складу са важећим прописима.

Статут ЦСР Шабац

Законом о социјалној заштити утврђено је да на Статут Центра сагласност даје оснивач и министарство надлежно за социјалну заштиту у делу који се односи на вршење поверених послова¹⁴³.

У ЦСР Шабац примењује се Статут „Центра за социјални рад Шабац“¹⁴⁴ на који је Скупштина града Шапца као оснивач дала сагласност¹⁴⁵.

Руководство Центра није доставило сагласност Министарства за рад на Статут Центра којим се даје сагласност за вршење поверених послова.

У поступку ревизије је утврђено да ЦСР Шабац није имао сагласност Министарства за рад на Статут Центра, у делу који се односи на вршење поверених послова, што није у складу са чланом 12 Закона о социјалној заштити.

¹⁴² "Службени гласник РС", број 6 од 29. јануара 2021. године.

¹⁴³ Члан 12 Закона о социјалној заштити.

¹⁴⁴ Статут „Центра за социјални рад Шабац“ број: 551-00-620 од 4. октобра 2011. године.

¹⁴⁵ Сагласност на Статут „Центра за социјални рад Шабац“ број: 110-124/2011-14 од 14. децембра 2011. године.



Препорука број 12: Препоручујемо руководству ЦСР Шабац да предузму мере и активности како би прибавили сагласност Министарства за рад на Статут Центра, у делу који се односи на вршење поверених послова.

Надзорни одбор ЦСР Шабац

Надзорни одбор има три члана и чине га два представника оснивача и један представник по предлогу запослених. Све чланове из редова оснивача именује и разрешава оснивач. Мандатни период траје 4 године. Надзорни одбор, у складу са законом врши¹⁴⁶:

- надзор над пословањем Центра;
- предлог годишњег извештаја о финансијском пословању и обрачуну средстава;
- указује на пропусте у раду Центра.

Организација и рад Управног и Надзорног одбора регулише се Пословником о раду ових органа.

Чланови Надзорног одбора Центра именовани су од стране Скупштине града Шапца, Решењем о именовању Надзорног одбора Центра за социјални рад Шабац од 1. фебруара 2017. године¹⁴⁷.

Руководство Центра за социјални рад Шапца, доставило нам је у поступку ревизије изјаву¹⁴⁸ да након доношења поменутог решења из фебруара 2017. године, оснивач није именовао нове чланове Надзорног одбора и поред обраћања руководства Центра.

Скрећемо пажњу Скупштини града Шабац да је члановима надзорног одбора ЦСР Шабац именованим Решењем од 1. фебруара 2017. године, истекао четворогодишњи мандат утврђен одредбом члана 123 став 4 Закона о социјалној заштити

¹⁴⁶ Члан 32 Статута ЦСР Шабац.

¹⁴⁷ Решење о именовању Надзорног одбора Центра за социјални рад Шабац број: 119-4/2017-14 од 1. фебруара 2017. године.

¹⁴⁸ Изјава директорке број: 551-12-4097/2024 од 26. априла 2024. године.