



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

## ИЗВЕШТАЈ

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

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



Број: 400-1075/2024-05/21  
Београд, 23. 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 2021–2023. године. Имајући у виду величину ЦСР Лебане, 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 односа у центрима за социјални рад“, у циљу давања препорука за унапређење ове области.



Слика преузета са странице <https://infocentarjug.rs/>

### 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, обавља у складу са Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање.
- ❖ Да изврши измене и допуне Акта о процени ризика у складу са прописима који регулишу ову област.
- ❖ Да ангажовање лица ван радног односа по основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу обавља у складу са одредбама Закона о раду.
- ❖ Да интерним актом уреди 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.

Државна ревизорска институција је у току ревизије утврдила:

- Да се број запослених у ЦСР Лебане, чије се плате финансирају из средстава јединице локалне самоуправе, није кретао у прописаним оквирима;
- Да ново запошљавање лица на одређено време није извршено у складу са прописима;
- Да ЦСР Лебане није поштовао прописе који уређују лиценцирање организација социјалне заштите;
- Да су обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Лебане извршени у складу са прописима;
- Да обрачун и исплата накнада плате нису извршени у складу са прописима у делу који се односи на накнаде плате за време одсуства са рада на дан празника који је нерадни дан у складу са прописима који регулишу ову област;
- Да ЦСР Лебане није ускладио Правилник о раду са Законом о раду;
- Да ЦСР Лебане ангажовање лица ван радног односа није обављао у складу са прописима;
- Да ЦСР Лебане 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 Лебане уговарао накнаде за ангажовање лица ван радног односа без постојања критеријума за утврђивање висине накнаде.



## Садржај

<i>Скраћенице и термини</i> .....	4
<i>I Резиме извештаја</i> .....	5
1. <i>Резиме и препоруке</i> .....	5
2. <i>Мере предузете у поступку ревизије</i> .....	10
3. <i>Захтев за достављање одазивног извештаја</i> .....	10
<i>II Увод</i> .....	12
1. <i>Проблем</i> .....	12
2. <i>Циљ ревизије</i> .....	16
3. <i>Ревизорска питања</i> .....	16
4. <i>Обим и ограничења ревизије</i> .....	17
5. <i>Методологија у поступку рада</i> .....	18
<i>III Опис предмета ревизије</i> .....	20
1. <i>Законодавни и институционални оквир</i> .....	20
2. <i>Опште информације о Центру за социјални рад Лебане</i> .....	23
<i>IV Закључци</i> .....	30
<b><i>ЗАКЉУЧАК 1. Расходи за запослене у Центру за социјални рад Лебане нису извршени у потпуности у складу са прописима</i></b> .....	<b>31</b>
Налаз 1.1. Број запослених у ЦСР Лебане, чије се плате финансирају из средстава јединице локалне самоуправе, није се кретао у прописаним оквирима.....	32
Налаз 1.2. Ново запошљавање лица на одређено време у ЦСР Лебане није извршено у складу са прописима. ....	36
Налаз 1.3. ЦСР Лебане није поштовао прописе који уређују лиценцирање организација социјалне заштите. ....	37
Налаз 1.4. Обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Лебане извршени су у складу са прописима. ....	42
Налаз 1.5. Обрачун и исплата накнада плате нису извршени у складу са прописима у делу који се односи на исплату накнаде плате за време одсуства са рада на дан празника који је нерадни дан. ....	46
Налаз 1.6. ЦСР Лебане није ускладио Правилник о раду са Законом о раду .....	49
<b><i>ЗАКЉУЧАК 2. Центар за социјални рад Лебане није успоставио адекватан систем управљања и ангажовања лица ван радног односа, што може отежати ефикасност пословања Центра</i></b> .....	<b>54</b>
Налаз 2.1. Ангажовање лица ван радног односа у ЦСР Лебане није обављано у складу са прописима, што је за последицу имало више извршене расходе за стручне услуге.....	55
2.1.1. Ангажовање лица по основу уговора о привременим и повременим пословима..	57
2.1.2. Ангажовање лица по основу уговора о делу .....	58
Налаз 2.2. ЦСР Лебане 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. ....	59
<b>Налаз 2.3. Уговарање накнаде за ангажовање лица ван радног односа без постојања критеријума за утврђивање висине накнаде, као и њихов неуједначени третман у погледу права и обавеза, могу утицати на ефикасност пословања Центра и остваривања циљева социјалне заштите. ....</b>	<b>61</b>
<b><i>В П Р И Л О З И</i></b> .....	<b>63</b>
Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....	64
Прилог 2 – Методологија за избор субјеката ревизије – центара за социјални рад.....	65
Прилог 3 – Остала питања .....	68



## 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 Лебане	Центар, ЦСР Лебане
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
Дневни боравак за децу и омладину са сметњама у развоју	Дневни боравак



# 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 Лебана нису извршени у потпуности у складу са прописима.**

**Налаз 1.1. Број запослених у ЦСР Лебана, чије се плате финансирају из средстава јединице локалне самоуправе, 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 Лебана 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 утврдили смо да се у периоду 2021–2023. године, број запослених у ЦСР Лебана кретао у прописаним оквирима, осим у делу који се односи на запослене који се финансирају из средстава јединице локалне самоуправе. Неусаглашеност између броја запослених утврђеног актом о систематизацији и броја стварно запослених у ЦСР Лебана, за последицу има преузимање обавеза и извршење расхода за запослене у већем износу.

**Налаз 1.2. Ново запошљавање лица на одређено време у ЦСР Лебана 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 и одређено време.

У поступку ревизије утврдили смо да у периоду 2021–2023. године, ЦСР Лебана није са лицима засновао радни однос на неодређено време, док за запошљавање на одређено време није прибављао неопходне сагласности надлежног тела Владе. Наведено је за последицу имало више преузимање обавеза и извршење расхода за запослене у бруто износу од најмање 834.355 динара.



### **Налаз 1.3. ЦСР Лебане није поштовао прописе који уређују лиценцирање организација социјалне заштите.**

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

У поступку ревизије утврдили смо да је у периоду 2021–2023. године, организациона структура у ЦСР Лебане 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 РС, у складу са Решењем Министарства за рад. Представници ЦСР Лебане су навели да је број запослених који се финансира 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.

Такође, у поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Лебане није поштовао прописе који уређују лиценцирање организација социјалне заштите. ЦСР Лебане је пружао услуге дневног боравка за децу и омладину са сметњама у развоју без неопходне лиценце, од почетка рада 2010. године до дана вршења ревизије, што није у складу са одредбама чл. 64 и 122 Закона о социјалној заштити.

### **Налаз 1.4. Обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Лебане извршени су у складу са прописима.**

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 Лебане, у периоду 2021–2023. године, обрачун и исплату основне плате извршио у складу са прописаном основицом и коефицијентом.

### **Налаз 1.5. Обрачун и исплата накнада плате нису извршени у складу са прописима у делу који се односи на исплату накнаде плате за време одсуства са рада на дан празника који је нерадни дан.**

Обрачун и исплата додатака на плату, накнада плате, накнада трошкова и других примања регулисани су 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 Лебане, у периоду од јануара 2021. године до априла 2022. године, обрачун и исплату накнаде плате није вршио у складу са прописима у делу који се односи на исплату накнаде плате за време одсуства са рада на дан празника који је нерадни дан. Од увођења програма „Искра“ априла 2022. године ЦСР Лебане је обрачунавао накнаде плате за време одсуства са рада на дан празника који је нерадни дан у складу са прописима који регулишу ову област.

### **Налаз 1.6. ЦСР Лебане није ускладио Правилник о раду са Законом о раду.**

Обрачун и исплата додатака на плату, накнада плате, накнада трошкова и других примања регулисани су 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 Лебане у периоду 2021–2023. године, расходе за накнаде у натури, социјална давања и награде запосленима обрачунао у складу са прописима.

У ревизији смо такође утврдили да Правилник о раду ЦСР Лебане није усклађен са Законом о раду у делу који се односи на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених и исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу. Неусклађеност интерних аката ЦСР Лебане са прописима може утицати на повећање расхода Центра.

**Закључак 2: Центар за социјални рад Лебане 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 Лебане није обављано у складу са прописима, што је за последицу имало 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 Лебане је у периоду 2021–2023. године, ангажовао лица ван радног односа, закључивањем уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу, не поштујући ограничења утврђена Законом о буџетском систему и без сагласности надлежних органа. Уговори о привременим и повременим пословима закључени су за обављање послова који нису привременог или повремениг карактера, док су уговори о делу закључени за обављање послова из делатности Центра.

Неадекватно планирање и ангажовање лица ван радног односа за последицу је имало то да је ЦСР Лебане више преузео обавезе и извршио расходе за стручне услуге у бруто износу од најмање 5.922.089 динара, што може отежати ефикасност пословања Центра.

**Налаз 2.2. ЦСР Лебане 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 Лебане 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, утврдили смо да ЦСР Лебане 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, као и њихов неједначени третман у погледу права и обавеза, могу 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.

У току ревизије смо утврдили да је ЦСР Лебане накнаду за уговоре о ППП или уговоре о делу уговарао без јасних критеријума (утврђених елемената) што 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 Лебане дала следеће препоруке<sup>1</sup>:

1. Да изврши измене и допуне Правилника о организацији и систематизацији послова у ЦСР Лебане на начин да пропише Службу за помоћ у кући и организациону јединицу Дневни боравак и утврди стварни број извршилаца са описом послова, стручном спремом и другим посебним условима за рад на тим пословима које финансира јединица локалне самоуправе и прибави неопходну сагласност надлежног органа (Налаз 1.1.) – Приоритет 1.
2. Да ново запошљавање лица на одређено време обавља 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 1.
3. Да донесе измену и допуну Акта о процени ризика којим ће бити утврђени посебни здравствени услови које морају испуњавати сви запослени на радном месту са повећаним ризиком као и превентивна мера скраћено радно време у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада (Налаз 1.4.) – Приоритет 2.
4. Да одредбе члана 64 Правилника о раду које се односе на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених, усклади са одредбама члана 119 Закона о раду (Налаз 1.6.) – Приоритет 1.
5. Да одредбе члана 8 Правилника о изменама и допунама Правилника о раду ЦСР Лебане које се односе на исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу усклади са одредбама Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији (Налаз 1.6.) – Приоритет 1.
6. Да додатно радно ангажовање лица по основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу 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 1.

<sup>1</sup> 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.



7. Да лица по основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу ангажује у складу са одредбама Закона о раду (Налаз 2.1.) – Приоритет 3.
8. 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.
9. Да интерним актом дефинише елементе за утврђивање висине накнаде за ангажована лица, ради праведнијег положаја ангажованих лица (Налаз 2.3.) – Приоритет 1.

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

1. Министарству за рад, запошљавање, 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 донесе нова Решења о броју запослених у центрима за социјални рад који се финансирају из средстава буџета (Налаз 1.1.).
2. Скупштини општине Лебане, као оснивачу ЦСР Лебане, да је потребно, сходно члану 147 Закона о социјалној заштити, да донесе Одлуку о распореду рада, почетку и завршетку радног времена ЦСР Лебане (Налаз 1.4.).



## 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 центрима за социјални рад“, ЦСР Лебане је предузео следеће мере:

1. ЦСР Лебане је у поступку ревизије у току 2024. године прикупио неопходну документацију за добијање лиценце за пружање услуге дневног боравка за децу и омладину са сметњама у развоју тако да је поступак лиценцирања у завршној фази. Одговорна лица су путем писане информације навела да се добијање лиценце очекује фебруара 2025. године.

## 3. Захтев за достављање одазивног извештаја

Центар за социјални рад „Лебане“, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откритих 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 откритене 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 „Лебане“ је обавезан да у одазивном извештају исказе мере исправљања по основу откритих 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 Лебане 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 Лебане 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 Лебане обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности/несврсисходности или смањења ризика од појављивања



неправилности/несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

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

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

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

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**  
**Државна ревизорска институција**  
**Макензијева 41**  
**11000 Београд, Србија**  
**23. 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 „Лебана“, Лебана<sup>2</sup>, 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 институцији<sup>3</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>4</sup> 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 заштити<sup>5</sup>, 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 искључености<sup>6</sup>.

Услуге социјалне заштите су активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици (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.<sup>7</sup>

Корисници социјалне заштите су држављани Републике Србије, али могу бити и страни држављани и лица без држављанства, у складу са законом и међународним уговорима.<sup>8</sup>

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

- Центри за социјални рад;
- Установе социјалне заштите које пружају услуге домског смештаја
  - a. Установе за децу и младе
  - b. Установе за одрасле и старије
- Центри за породични смештај и усвојење.

<sup>2</sup> Број ревизије: 400-1075/2024-05 од 28. марта 2024. године.

<sup>3</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон.

<sup>4</sup> „Службени гласник РС”, бр. 9/09.

<sup>5</sup> „Службени гласник РС”, бр. 24/11 и 117/22 – одлука УС).

<sup>6</sup> Члан 2 Закона о социјалној заштити.

<sup>7</sup> Члан 5 Закона о социјалној заштити.

<sup>8</sup> Члан 6 Закона о социјалној заштити.



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

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

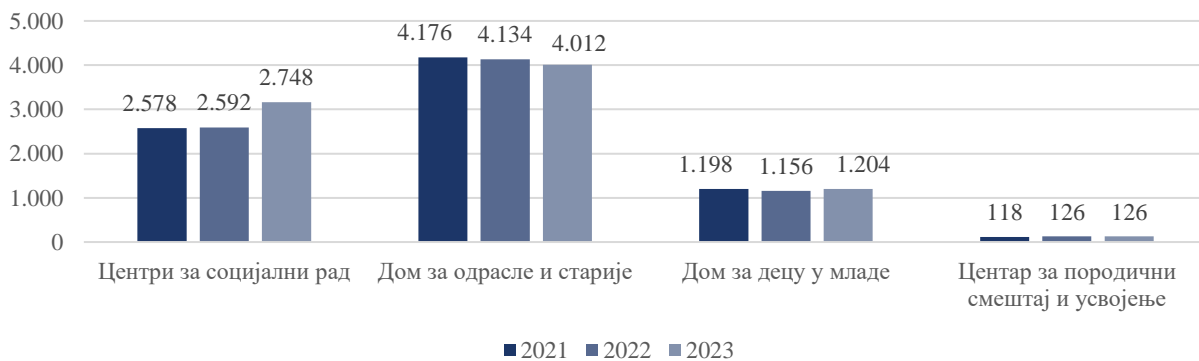


Извор: РЗСЗ

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 финансира и из буџетских средстава и из средстава локалне самоуправе у установама социјалне заштите у периоду 2021–2023. године релативно константан. То се пре свега односи на установе социјалне заштите које спадају у групу Центра 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.

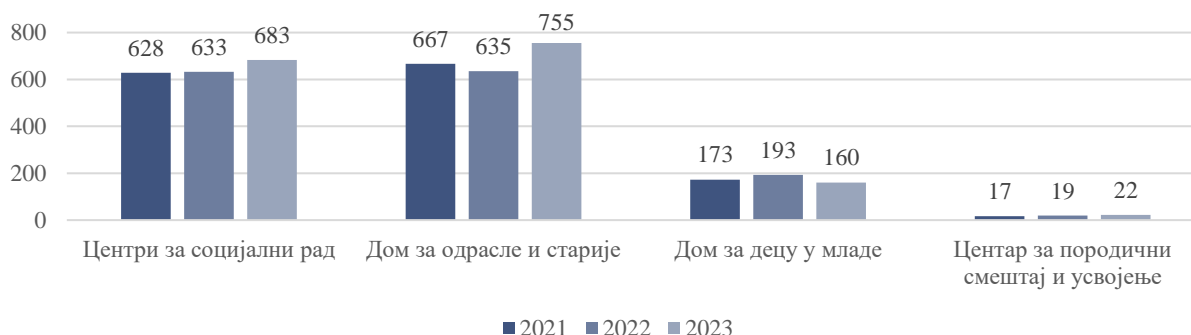
Графикон број 2: Број запослених на неодређено време у установама социјалне заштите у Републици Србији у периоду 2021–2023. године



Извор: РЗСЗ

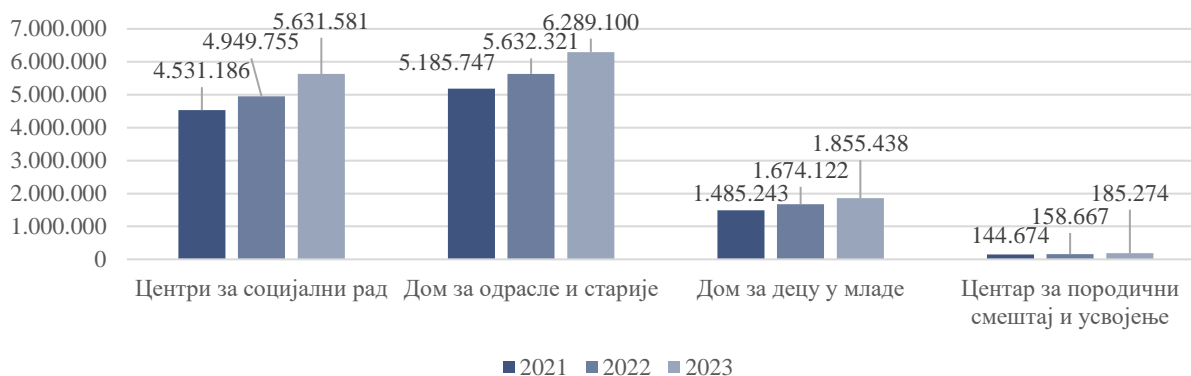


Графикон број 3: Број запослених на одређено време у установама социјалне заштите у Републици Србији у периоду 2021–2023. године



Извор: Упитник ДРИ

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



Извор: Упитник ДРИ

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

Према Закону о раду, ангажовање лица ван радног може се извршити на основу: 1) уговора о привременим и повременим пословима; 2) уговора о делу; 3) уговора о стручном оспособљавању и усавршавању; 4) уговора 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.

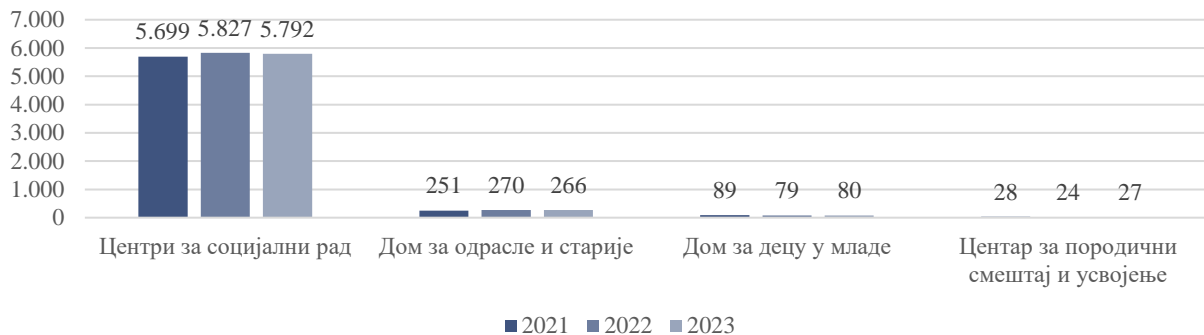
Анализа кретања броја лица ангажованих ван радног односа у установама социјалне заштите (број закључених уговора) показује благи раст у периоду 2021–2023. године, посебно у центрима за социјални рад где су постојале и благе флукуације. Оваква





тенденција указује на повећање расхода за исплату накнада, што указује на потребу за ефикаснијим планирањем и коришћењем буџетских средстава.

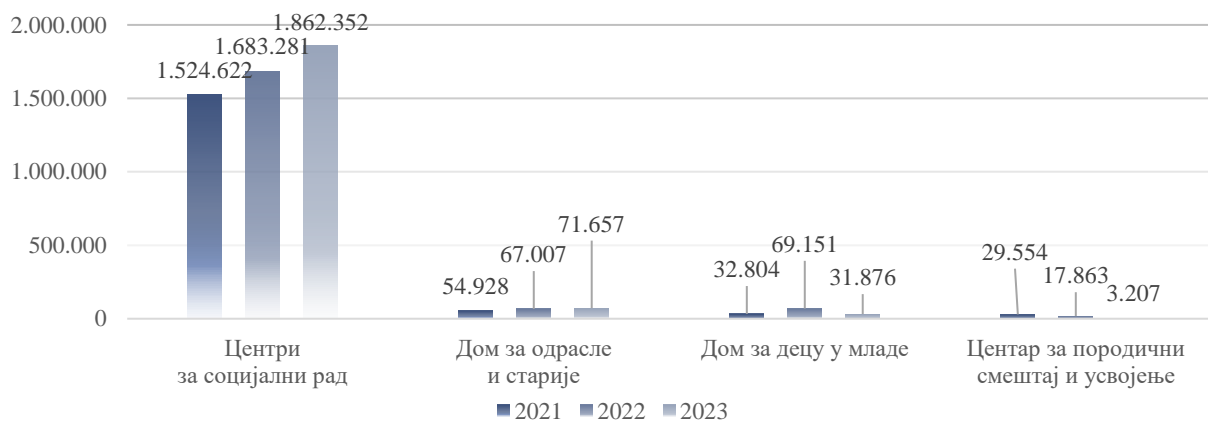
Графикон број 5: Број закључених уговора за ангажовање лица ван радног односа у периоду 2021–2023. године у установама социјалне заштите у Републици Србији



Извор: Упитник ДРИ

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

у хиљадама динара



Извор: Упитник ДРИ

Такође треба напоменути да у посматраном периоду 2021–2023. године, Министарство финансија, константно кроз Упутства за припрему буџета Републике Србије, издаје препоруке да би буџетски корисници у буџетској процедури требало 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 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;
- Закон 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;
- Закон 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 Лебане 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 прибављена 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 центрима за социјални рад?
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 2021–2023. године;
- Податке о броју ангажованих лица ван радног односа у установама социјалне заштите у периоду 2021–2023. године<sup>9</sup>;
- 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 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);

<sup>9</sup> 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.



- подаци о броју и структури запослених на неодређено и одређено време;
- подаци о броју закључених уговора и основу ангажовања лица ван радног односа;
- подаци 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 и 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 заштити 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 службама<sup>10</sup> 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 систему<sup>11</sup> 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 раду<sup>12</sup> 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 усавршавању<sup>13</sup>.

Законом о платама у државним органима и јавним службама<sup>14</sup> уређује се начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у јавним службама

<sup>10</sup> „Службени гласник РС“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

<sup>11</sup> „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 – др. закон и 92/2023) – члан 27к.

<sup>12</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18.

<sup>13</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – члан 197-202.

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





које се финансирају из буџета Републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Законом о јавним набавкама<sup>15</sup> 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 примењује<sup>16</sup> 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 средстава<sup>17</sup> 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 службама<sup>18</sup> 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 Србији<sup>19</sup> 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 рад<sup>20</sup> 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 заштити<sup>21</sup> утврђени су стручни послови у социјалној заштити, као и ближи услови и стандарди за њихово обављање.

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).

<sup>15</sup> „Службени гласник РС“, бр. 91/19 и 92/23.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> „Службени гласник РС“, бр. 159/20 и 116/23.

<sup>18</sup> „Службени гласник РС“, бр. 157/20 – др. закон, 19/21, 48/21, 123/21 – др. закон, 73/23, 83/23 и 119/23.

<sup>19</sup> „Службени гласник РС“, бр. 29/19, 60/20 и 88/23.

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

<sup>21</sup> „Службени гласник РС“ бр. 1/12 и 42/13.





## 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 самоуправе<sup>22</sup>.

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.<sup>23</sup>

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 поверени<sup>24</sup>.

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 др<sup>25</sup>.

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 заштиту<sup>26</sup>.

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 рада<sup>27</sup>.

За законитост рада, поштовање стандарда стручног рада, унутрашњу и спољну координацију, планирање, организовање и контролу запослених одговоран је директор ЦСР<sup>28</sup>.

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

<sup>22</sup> Члан 10 Закона о социјалној заштити.

<sup>23</sup> Члан 119 Закона о социјалној заштити.

<sup>24</sup> Члан 120 Закона о социјалној заштити.

<sup>25</sup> Члан 121 Закона о социјалној заштити.

<sup>26</sup> Члан 137 Закона о социјалној заштити.

<sup>27</sup> Члан 12 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад.

<sup>28</sup> Члан 27 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад.



компетенција водитеља случаја како би се постигли оптимални ефекти у задовољавању потреба корисника<sup>29</sup>.

У циљу повезивања и интегрисања различитих организационих делова, правременог 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 тимови<sup>30</sup>.

ЦСР је дужан да извештава надлежни орган државне управе, односно покрајински орган управе и надлежни орган ЈЛС о свом раду<sup>31</sup>.

## 2. Опште информације о Центру за социјални рад Лебане

### 2.1. Оснивање Центра за социјални рад Лебане<sup>32</sup>

Први Закон о социјалној заштити и служби социјалне заштите донет је 1966. године, а ступио је на снагу 1. јануара 1967. године. Овим Законом су прецизирани задаци центара за социјални рад.

Центар за социјални рад Лебане (у даљем тексту: ЦСР Лебане) основан је 1967. године Решењем<sup>33</sup> Скупштине општине Лебане. У јануару 1977. године ЦСР Лебане почео је да функционише као Међуопштински Центар за социјални рад за општине Лебане и Медвеђа на основу Одлуке<sup>34</sup> радне заједнице да би се 1. јануара 1980. године ЦСР Медвеђа и ЦСР Лебане издвојили као посебни, самостални Центри.

Просторије у којима функционише ЦСР Лебане налазе се у згради која је у власништву Месне заједнице, а у којој се налазе и просторије Полицијске станице Лебане. ЦСР Лебане располаже пословном зградом радне површине 200 м<sup>2</sup> у којој има девет канцеларија.

Поред ове пословне зграде, ЦСР Лебане делатност обавља и у просторијама адаптираног објекта где је смештен Дневни боравак за децу и омладину са сметњама у развоју, основан 2010. године Одлуком Скупштине општине Лебане<sup>35</sup>. Дневни боравак је почео да ради исте године, али као организациона јединица Центра није утврђена Правилником о организацији и систематизацији послова. Прадставници Центра су навели да је проблем настао приликом оснивања Дневног боравка.

Споразумом о адаптацији објекта за Дневни боравак за децу са сметњама у развоју на територији општине Лебане из 2009. године<sup>36</sup>, закљученог између Министарства за рад, Општине Лебане и ЦСР Лебане, регулисан је начин финансирања, реконструкције, адаптације и опремања објекта. Због нерешеног имовинско-правног статуса објекта, Центар за социјални рад Лебане није могао приступити поступку лиценцирања услуге. Минималним стандардима услуге Дневни боравак за децу са сметњама у развоју у општини Лебане предвиђено је да на четири корисника буде ангажована једна неговатељица. У Дневном боравку за децу са сметњама у развоју ангажована је једна неговатељица на

<sup>29</sup> Члан 29 ст. 1 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.

<sup>30</sup> Члан 34 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.

<sup>31</sup> Члан 5 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.

<sup>32</sup> Извор: Информатор, ЦСР Лебане нема своју интернет страницу.

<sup>33</sup> Број 02-01-3/67 од 27. фебруара 1967. године.

<sup>34</sup> Број 65/1-77 од 29. јануара 1977. године.

<sup>35</sup> 02 Број 560-2 од 22. марта 2010. године.

<sup>36</sup> Број: 454-00-00002/2009-19/3 од 23. јуна 2009. године.



неодређено време од 1. јануара 2014. године. Годишње Дневни боравак користи од седам до девет корисника.

Објекат Дневног боравка је поново адаптиран у току 2022. и 2023. године средствима Европске уније из пројекта EU-PRO-PLUS. Објекат је комплетно адаптиран и опремљен, а имовинско-правни статус објекта је решен тако да је објекат дат на коришћење ЦСР Лебане. Како би Дневни боравак „Сунце“, наставио са радом неопходно је да ЦСР Лебане, као пружалац ове услуге добије лиценцу од стране Министарства за рад. Документација за добијање лиценце је прикупљена, усвојен је део правилника који су неопходни за лиценцирање, те је са тим поступак лиценцирања у завршној фази (описано у Налазу 1.3.).

Данас је у ЦСР Лебане запослено 14 радника.

ЦСР Лебане 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 обезбеђивању стара јединица локалне самоуправе.

## 2.2. Статут ЦСР Лебане

Управни одбор ЦСР Лебане донео је 9. септембра 2011. године Статут Центра за социјални рад Лебане<sup>37</sup> (у даљем тексту: Статут Центра) на који је Скупштина општине Лебане као оснивач дала сагласност<sup>38</sup>. Сходно члану 12 став 2 Министарство за рад је дало сагласност<sup>39</sup> на Статут Центра у делу који се односи на вршење поверених послова.

Статутом је, између осталог, уређена делатност Центра, органи, стручна и саветодавна тела и друго.

Центар обавља делатност, односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање њихових потреба утврђених законом у области социјалне заштите, породично-правне заштите и других делатности у складу са законом.

Одредбама члана 13 Статута Центра као претежна делатност Центра дефинисана је делатност под бројем 88.99 – остала непоменута социјална заштита без смештаја.

У спровођењу социјалне заштите и социјалног рада, Центар врши следећа јавна овлашћења: одлучује у првом степену о остваривању права корисника утврђених Законом о социјалној заштити и о коришћењу услуга социјалне заштите које обезбеђује Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Надзор над радом Центра врши ресорно Министарство и надлежни орган локалне самоуправе за послове социјалне заштите.

Поред наведеног, Центар обавља и стручне послове у спровођењу социјалне заштите, социјалног рада, породично-правне заштите и старатељства.

- открива и прати социјалне потребе грађана и проблеме у области социјалне заштите;
- предлаже и предузима мере у решавању социјалних потреба грађана и прати њихово извршење;
- 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;

<sup>37</sup> Број 532 од 9. септембра 2011. године.

<sup>38</sup> Решење о давању сагласности на Статут ЦСР 02 Број 551-5/1 од 28. септембра 2011. године.

<sup>39</sup> Број 110-00-990/2011-09 од 18. октобра 2011. године.



- пружа дијагностичке услуге, спроводи одговарајући третман, саветодавно-терапијске услуге и стручну помоћ корисницима;
- 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 у јединици локалне самоуправе;
- обавља и друге послове утврђене Законом и другим прописима.

У Службеном гласнику Града Лесковца<sup>40</sup> објављена је Одлука о правима и услугама у социјалној заштити општине Лебане<sup>41</sup>. Након ове Одлуке Скупштина општине Лебане је у току 2018. и 2019. године донела Одлуке о измени и допуни Одлуке о правима и услугама у социјалној заштити општине Лебане<sup>42</sup> које су такође објављене у Службеном гласнику Града Лесковца.

### 2.3. Организациона структура и органи ЦСР Лебане

Организацију Центра чине: директор, једна унутрашња организациона јединица и стручна и саветодавна тела<sup>43</sup>.

У ЦСР Лебане вршење послова организује се у оквиру једне унутрашње организационе јединице коју сачињавају сви запослени стручни радници на пословима социјалног рада и управно-правним пословима<sup>44</sup>.

#### Органи ЦСР Лебане

Законом о социјалној заштити прописано је да су органи Центра за социјални рад директор, управни одбор и надзорни одбор<sup>45</sup>.

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 законом<sup>46</sup>.

Одредбама члана 19 Статута Центра, утврђено је да су органи Центра: директор, као орган руковођења, управни одбор, као орган управљања и надзорни одбор, као орган надзора.

Поред наведених органа у Центру се образују стална и повремена стручна и саветодавна тела.

<sup>40</sup> „Службени гласник Града Лесковца“, број 12/17 од 9. априла 2019. године.

<sup>41</sup> Број 02 Број 02-162 од 8. јуна 2017. године.

<sup>42</sup> 02 Број 02-162 од 9. маја 2018. године и 02 Број 02-73 од 28. марта 2019. године.

<sup>43</sup> Члан 2 Правилника о организацији и систематизацији послова.

<sup>44</sup> Члан 4 Правилника о организацији и систематизацији послова.

<sup>45</sup> Члан 123 Закона о социјалној заштити.

<sup>46</sup> Члан 134 Закона о социјалној заштити.



## Директор ЦСР Лебане

Директора Центра именује оснивач на период од четири године, на основу конкурса, а по прибављеном мишљењу Управног одбора Центра и уз сагласност Министарства. Конкурс за именовање директора Центра, расписује Управни одбор најкасније 30 дана пре истека мандата раније именованом директору<sup>47</sup>.

Директор је самосталан у вршењу послова из делокруга свога рада који је за законитост свог рада непосредно одговоран оснивачу, Управном одбору и запосленима у Центру<sup>48</sup>.

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 послове<sup>49</sup>:

- предлаже план и програм рада и предузима мере за њихово спровођење;
- извршава одлуке Управног и Надзорног одбора;
- подноси извештај о раду установе Управном одбору, оснивачу, Министарству надлежном за социјална питања и другим органима сходно Закону;
- наредбодавац је за извршење 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 у вези са остваривањем 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 и друге послове предвиђене 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 судом<sup>50</sup>.

Скупштина општине Лебане, као оснивач ЦСР Лебане именовала је 18. септембра 2020. године директора Решењем<sup>51</sup> на период од четири године који је остао на том месту до краја периода који је обухваћен ревизијом, када је 20. јуна 2024. године именован вршилац дужности Решењем<sup>52</sup> Скупштине општине Лебане.

<sup>47</sup> Члан 20 Статута ЦСР Лебане.

<sup>48</sup> Члан 25 Статута ЦСР Лебане.

<sup>49</sup> Члан 28 Статута ЦСР Лебане.

<sup>50</sup> Члан 29 Статута ЦСР Лебане.

<sup>51</sup> 02 Број 02-253 од 18. септембра 2020. године.

<sup>52</sup> 02 Број: 02-247 од 20. јуна 2024. године.



## Управни одбор ЦСР Лебане

Управни одбор Центра 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 оснивач, за мандатни период од четири године.

Надлежности Управног одбора су да<sup>53</sup>:

- доноси Статут и друга општа акта Центра;
- одлучује о пословању Центра;
- усваја извештај о пословању и годишњи обрачун;
- усваја годишњи извештај о раду и доноси програм рада Центра;
- даје упутства и смернице за рад директору;
- именује и разрешава чланове сталних и повремених комисија чије је именовање у његовој надлежности и одређује делокруг рада;
- одлучује о коришћењу средстава у складу са законом;
- разматра и одговара на предлоге и примедбе синдиката у вези са остваривањем права запослених и материјалним положајем запослених;
- решава у другом степену по приговорима учесника у конкурсима за расподелу станова (запослених и корисника);
- стара се о истинитом и потпуном и благовременом обавештавању радника проблематици рада и пословања;
- доноси финансијски план;
- даје сагласност на План јавних набавки;
- врши и друге послове утврђене актом о оснивању и Статутом Центра.

Скупштина општине Лебане је 2020. године Решењем<sup>54</sup> именовала чланове Управног одбора ЦСР Лебане, на мандатни период од четири године. У току 2021. и 2023. године Решењима<sup>55</sup> Скупштине општине Лебане разрешена су два члана и истовремено, поменути решењима, именована нова два члана Управног одбора.

## Надзорни одбор ЦСР Лебане

Надзорни одбор има три члана и чине га два представника оснивача и један представник по предлогу запослених. Чланове Надзорног одбора Центра именује оснивач, на четири године.

Надзорни одбор, у складу са законом врши<sup>56</sup>:

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

Скупштина општине Лебане је 2020. године Решењем<sup>57</sup> именовала чланове Надзорног одбора ЦСР Лебане, на мандатни период од четири године.

Организација и рад Управног и Надзорног одбора регулише се Пословником о раду ових органа<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Члан 33 Статута ЦСР Лебане.

<sup>54</sup> Број 02 Број 02-273 од 18. септембра 2020. године.

<sup>55</sup> 02 Број 02-306 од 4. новембра 2021. године и 02 Број 02-46 од 20. марта 2023. године.

<sup>56</sup> Члан 36 Статута ЦСР Лебане.

<sup>57</sup> Број 02 Број 02-272 од 18. септембра 2020. године.

<sup>58</sup> Члан 38 Статута ЦСР Лебане.





## 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.

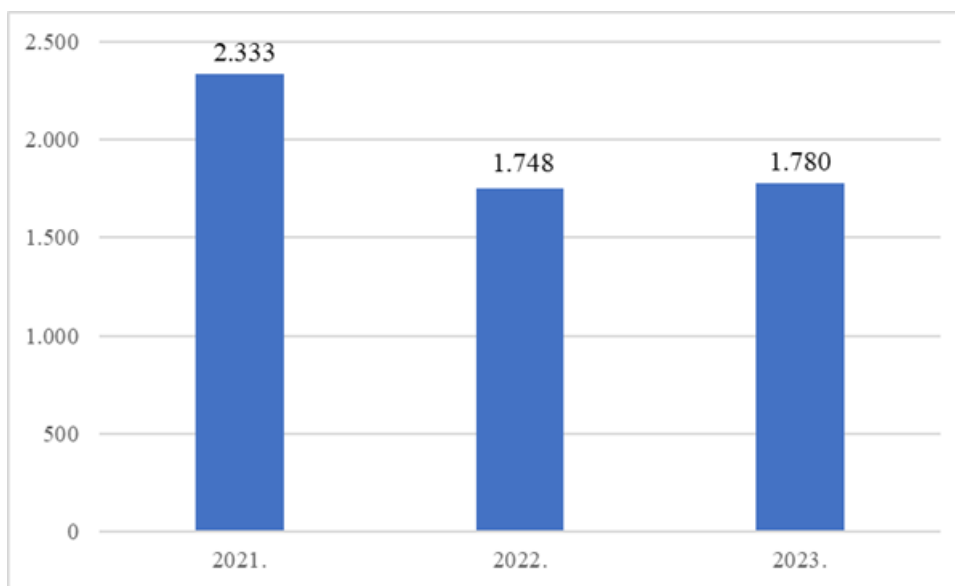
Стална тела Центра су: колегијум руководиоца, колегијум службе и стална комисија органа старатељства.

Повремена стручна саветодавна тела у Центру су стручни тимови.

### 2.4. Број запослених и корисника услуга у периоду 2021–2023. године

У ревизији смо утврдили да се број запослених у ЦСР Лебане у периоду 2021–2023. године није повећавао, већ је у 2023. години тај број био за један мање па је укупан број запослених у ЦСР Лебане 14 (седам запослених се финансира из средстава буџета Републике Србије и седам из средстава јединице локалне самоуправе).

*Графикон број 8: Број корисника услуга ЦСР Лебане у периоду 2021–2023. године*



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

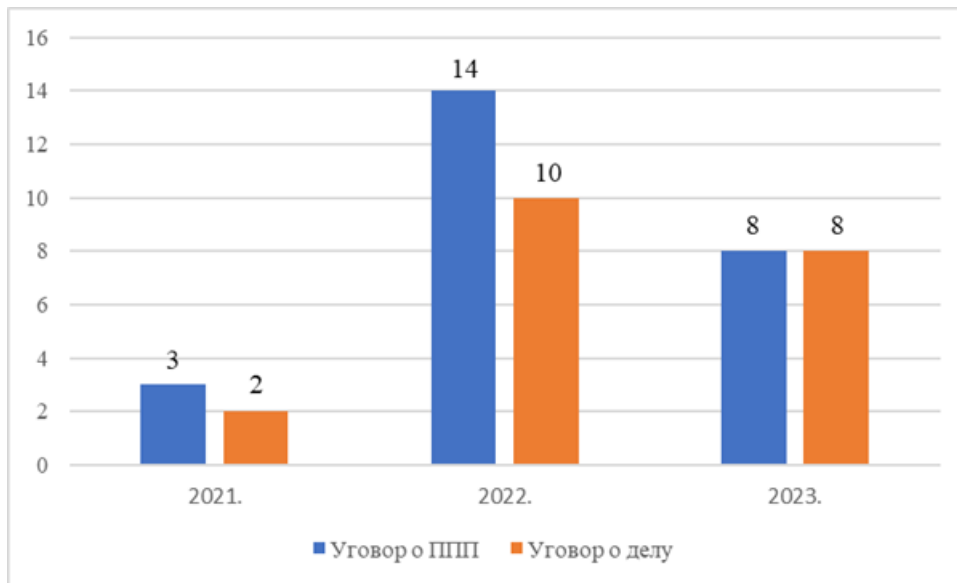
### 2.5. Број и врста ангажовања лица ван радног односа

У ЦСР Лебане у периоду 2021–2023. године, ангажована су лица за обављање различитих врста послова преко уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу.





Графикон број 9: Број лица ангажованих по основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу у ЦСР Лебане у периоду 2021–2023. године

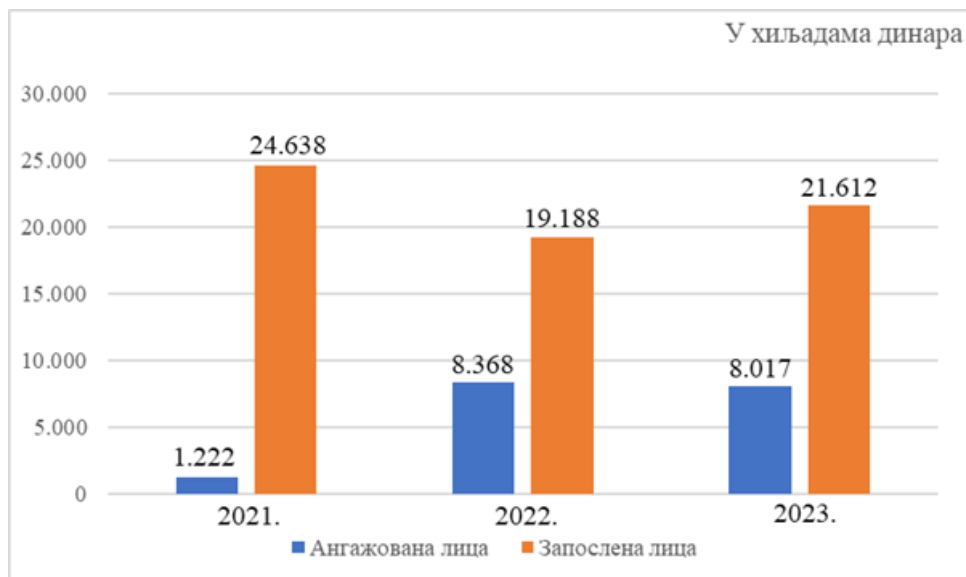


Извор: ДРИ, на основу података ЦСР Лебане

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

У ЦСР Лебане у периоду 2021–2023. године, извршени су расходи за запослене као и за исплату накнада за ангажовање лица ван радног односа.

Графикон број 10: Износ извршених расхода за запослене и накнаде ангажованих лица ван радног односа у периоду 2021–2023. године у ЦСР Лебане



Извор: ДРИ, на основу података ЦСР Лебане



## ***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 Лебане, и обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

1. Расходи за запослене у Центру за социјални рад Лебане нису извршени у потпуности у складу са прописима.
2. Центар за социјални рад Лебане 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 Лебане нису извршени у потпуности у складу са прописима***

С обзиром на дефинисани проблем, циљ ревизије у овом делу је био да испитамо да ли расходи за запослене у Центру за социјални рад Лебане 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 Лебане 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 предвиђеном Правилником о организацији и систематизацији послова и другим прописима који дефинишу услове за запошљавање у Центру за социјални рад Лебане 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 у ЦСР Лебане, чије се плате финансирају из средстава јединице локалне самоуправе, 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 Лебане 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 утврдили смо да се у периоду 2021–2023. године, број запослених у ЦСР Лебане кретао у прописаним оквирима, осим у делу који се односи на запослене који се финансирају из средстава јединице локалне самоуправе. Неусаглашеност између броја запослених утврђеног актом о систематизацији и броја стварно запослених у ЦСР Лебане, 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 организација<sup>59</sup>.

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 пословима<sup>60</sup>. 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 Владе<sup>61</sup>.

Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору<sup>62</sup> 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 фебруару 2012. године донело Решење<sup>63</sup> којим је утврђен број стручних и других радника (10) чији се рад финансира из републичког буџета, на пословима јавних овлашћења у ЦСР Лебане и то:

Табела број 1: Број стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета, на пословима јавних овлашћења у ЦСР Лебане

Број стручних и других радника који се финансирају из републичког буџета у ЦСР Лебане	Радно место	Број извршилаца
	директор	1
	послови социјалног рада	5
	управно правни послови	1

<sup>59</sup> Члан 1 Закона о јавним службама.

<sup>60</sup> Члан 30 став 1 Закона о запосленима у јавним службама.

<sup>61</sup> Члан 30 став 2 Закона о запосленима у јавним службама.

<sup>62</sup> „Службени гласник РС“, бр. 81/2017, 6/2018 и 43/2018.

<sup>63</sup> Решење број: 112-01-75/2012-09 од 22. фебруара 2012. године.



административно-финансијски послови	1
технички послови	2
<b>Укупно</b>	<b>10</b>

Након доношења поменутог решења, Министарство за рад 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 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 донесе нова Решења о броју запослених у центрима за социјални рад који се финансирају из средстава буџета.

Директор ЦСР Лебане донео је у марту 2018. године Правилник о организацији и систематизацији послова<sup>64</sup> уз све неопходне сагласности надлежних органа<sup>65</sup>. Након усвајања овог Правилника, у периоду 2019-2023. године била је једна измена Правилника о организацији и систематизацији послова 2020. године<sup>66</sup> на који је Министарство за рад дало сагласност<sup>67</sup>. Изменом Правилника усклађен је назив једног радног места са законом и Уредбом о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору.

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.

Правилником о организацији и систематизацији послова који су били на снази у периоду 2021–2023. године утврђен број запослених који се финансира из средстава буџета Републике Србије је десет (10), што је у оквирима који је предвиђен Решењем Министарства за рад из 2012. године.

Скупштина општине Лебане је донела Одлуку о максималном броју запослених на неодређено време у систему локалне самоуправе општине Лебане за 2017. годину<sup>68</sup> као и Одлуку о измени и допуни Одлуке о максималном броју запослених на неодређено време у систему локалне самоуправе општине Лебане за 2017. годину децембра 2019. године<sup>69</sup>. Изменом наведене Одлуке утврђен је, између осталих организационих облика у систему локалне самоуправе општине Лебане, максималан број запослених на неодређено време у ЦСР Лебане. Укупан број запослених у ЦСР Лебане који се финансира из буџета општине Лебане је четири (4). Поменутом Одлуком нису дефинисана радна места и организационе јединице које ће бити финансиране из средстава јединице локалне самоуправе, већ је утврђен само укупан број запослених.

Увидом у Правилник о систематизацији утврдили смо да су три радна места јасно дефинисана као и број извршилаца чије се плате финансирају из буџета јединице локалне

<sup>64</sup> Правилник о организацији и систематизацији послова у ЦСР Лебане број: 166 од 8. марта 2018. године.

<sup>65</sup> Сагласност Министарства за рад 110-00-259/2018-09 од 20. марта 2018. године и сагласност оснивача 04 Број 02-109/1 од 13. априла 2018. године.

<sup>66</sup> Број 260 од 29. априла 2020. године.

<sup>67</sup> Број 110-00-236/2020-09 од 1. јула 2020. године.

<sup>68</sup> 02 Број 02-299 од 6. новембра 2017. године.

<sup>69</sup> 02 Број 02-263 од 23. децембра 2019. године.



самоуправе. Једно радно место није систематизовано иако је ЦСР Лебане децембра 2019. године, након измене Одлуке општине Лебане којом је повећан број за једно лице, доставио предлог измене Правилника о систематизацији послова са систематизованим радним местом „Стручни радник на услугама у заједници“ на који није дата сагласност надлежних органа.

Табела број 2: Број извршилаца и назив радних места у ЦСР Лебане чије се плате финансирају из буџета општине Лебане

Радно место	Систематизовано/попуњено	Неодређено/одређено	Број извршилаца
стручни радник на пословима социјалног рада	Да/Да	Одређено	1
референт за правне, кадровске и административне послове	Да/Да	Одређено	1
администратор информационих технологија	Да/Да	Неодређено	1
<b>Укупно</b>			<b>3</b>

Увидом у доступну документацију (уговоре о раду, евиденције запослених, исплатне листиће) утврдили смо да су два лица чије се плате финансирају из буџета општине Лебане засновала радни однос на одређено време што није у складу са донетом општинском Одлуком којом је јасно утврђен максималан број запослених на неодређено време.

Даљом анализом броја запослених и на основу информација добијених од одговорних лица у поступку ревизије утврдили смо да су три лица која раде у Служби за помоћ у кући (две геронтодомаћице и један возач) засновала радни однос на неодређено време чије се плате финансирају из буџета општине Лебане, а да та радна места нису систематизована Правилником о организацији и систематизацији послова.

Такође, једно лице је ангажовано на пословима неговатељице за потребе Дневног боравка чија се плата финансира из буџета општине Лебане, а чије радно место као и у претходном случају није систематизовано Правилником о организацији и систематизацијом послова.

Табела број 3: Број извршилаца и назив радних места у ЦСР Лебане чије се плате финансирају из буџета општине Лебане, а која нису систематизована нити предвиђена Одлуком надлежног органа локалне самоуправе

Радно место	Систематизовано	Неодређено/одређено	Број извршилаца
Геронтодомаћица (Служба за помоћ у кући)	Не	Неодређено	2
Возач (Служба за помоћ у кући)	Не	Неодређено	1
Неговатељица (Дневни боравак)	Не	Неодређено	1
<b>Укупно</b>			<b>4</b>

Дакле, сва четири лица у посматраном периоду 2021–2023. године била су у радном односу на неодређено време у ЦСР Лебане чије су се плате финансирале из буџета општине Лебане, а да та радна места нису систематизована Правилником о организацији и систематизацији послова, нити је њихов број предвиђен Одлуком општине Лебане.

Према образложењу одговорних лица, проблем је настао приликом оснивања Службе за помоћ у кући 2008. године и Дневног боравка 2010. године, јер у време њиховог оснивања ЦСР Лебане није имао лиценцу за пружање тих услуга. Наведена Служба и



организациона јединица Дневни боравак Центра нису утврђени Статутом и Правилником о систематизацији послова ЦСР Лебане (детаљније описано у Налазу 1.3).

Наиме, Правилником о организацији и систематизацији послова из 2009. године систематизована су била два радна места геронтодомаћице и једно радно место возача, али због измене Закона о социјалној заштити 2011. године, новим Правилником о систематизацији послова из 2018. године, та радна места нису систематизована.

У поступку ревизије утврдили смо:

1. да су називи радних места у Правилнику о организацији и систематизацији послова ЦСР Лебане, усклађени са називима радних места из Каталога радних места;
2. да у посматраном периоду 2021–2023. године, ЦСР Лебане 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;
3. да у посматраном периоду 2021–2023. године, ЦСР Лебане није Правилником о организацији и систематизацији послова утврдио стварни број запослених који се финансира из буџета локалне самоуправе.

Табела број 4: Преглед кретања стварног броја запослених у ЦСР Лебане у односу на број утврђен прописима у периоду 2021–2023. године

Назив правног акта	Норматив	Стваран број запослених			Више 21/22/23
		2021.	2022.	2023.	
1 Решење Министарства за рад	10	8	8	7	-/-/-
2 Одлука о максималном броју запослених у систему локалне самоуправе општине Лебане за 2017. годину	4	7	7	7	3/3/3
Правилник о организацији и систематизацији послова ЦСР Лебане	3				4/4/4
<b>3 Укупан број запослених (1+2)</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	

ЦСР Лебане имао је у периоду 2021–2023. године више запослених у односу на број утврђен Одлуком о максималном броју запослених у систему локалне самоуправе општине Лебане за 2017. годину и Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Лебане, што није у складу са овом Одлуком, нити у складу са Правилником о организацији и систематизацији послова.



**Препорука број 1:** Препоручујемо руководству ЦСР Лебане да изврши измене и допуне Правилника о организацији и систематизацији послова у ЦСР Лебане на начин да пропише Службу за помоћ у кући и организациону јединицу Дневни боравак и утврди стварни број извршилаца са описом послова, стручном спремом и другим посебним условима за рад на тим пословима које финансира јединица локалне самоуправе и прибави сагласност надлежног органа.





## Налаз 1.2. Ново запошљавање лица на одређено време у ЦСР Лебане 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 и одређено време. У поступку ревизије утврдили смо да у периоду 2021–2023. године, ЦСР Лебане није са лицима засновао радни однос на неодређено време, док за запошљавање на одређено време није прибављао неопходне сагласности надлежног тела Владе. Наведено је за последицу имало више преузимање обавеза и извршење расхода за запослене у бруто износу од најмање 834.355 динара.

Законом о буџетском систему<sup>70</sup> 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.

Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава<sup>71</sup> 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 Министарству<sup>72</sup>.

У периоду 2021–2023. године, ЦСР Лебане није са лицима засновао радни однос на неодређено време.

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 Министарства<sup>73</sup>.

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

<sup>70</sup> Члан 27к став 1 Закона о буџетском систему.

<sup>71</sup> „Службени гласник РС“, бр. 159/20 и 116/23.

<sup>72</sup> Члан 2 и 3 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

<sup>73</sup> Члан 27к став 4 Закона о буџетском систему.



који су уписани у Сталну листу предавача и других реализатора обука коју води Национална академија за јавну управу<sup>74</sup>.

Изузетно, корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених, односно ангажованих лица у смислу става 4 члана 27к Закона о буџетском систему<sup>75</sup>.

У ревизији смо утврдили, да се број запослених на одређено време ЦСР Лебане у 2021. години, кретао ван оквира прописаног Законом о буџетском систему.

У наредној табели дајемо преглед укупног броја лица запослених у ЦСР Лебане на одређено време (повећан обим посла), а у односу на законско ограничење до седам запослених.

Табела број 5: Преглед запослених лица на одређено време преко седам запослених на дан 31.12. посматране године

Година	Број запослених у ЦСР на неодређено време	27к став 4 ЗБС	Запослени на одређено време	Разлика (без сагласности)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5(4-3)</i>
31.12.2021.	15	7	11	4
31.12.2022.	15	7	0	0
31.12.2023.	14	7	2	0
<b>Укупно</b>				<b>4</b>

ЦСР Лебане закључио је уговоре на одређено време са четири лица у 2021. години, без добијене сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање и на тај начин више преузео обавезе и извршио расходе за запослене у износу најмање од 834.355 динара, што није у складу са одредбама чл. 27к и 56 Закона о буџетском систему и чл. 2 и 3 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.



**Препорука број 2:** Препоручујемо руководству ЦСР Лебане да ново запошљавање лица на одређено време обавља 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 1.3. ЦСР Лебане није поштовао прописе који уређују лицензирање организација социјалне заштите.



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 и за заснивање радног односа. У поступку ревизије утврдили смо да је у периоду 2021–2023. године, организациона структура у ЦСР Лебане 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 РС, у складу са Решењем Министарства за рад. Представници ЦСР Лебане су навели да је број запослених који се финансира 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.

<sup>74</sup> Члан 27к став 5 Закона о буџетском систему.

<sup>75</sup> Члан 27к став 6 Закона о буџетском систему.



Такође, у поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Лебане није поштовао прописе који уређују лицензирање организација социјалне заштите. ЦСР Лебане је пружао услуге дневног боравка за децу и омладину са сметњама у развоју без неопходне лиценце, од почетка рада 2010. године до дана вршења ревизије, што није у складу са одредбама чл. 64 и 122 Закона о социјалној заштити.

## Организациона структура ЦСР Лебане

Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад<sup>76</sup> 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 центру. У центру који има мање од десет запослених стручних радника, вршење послова може се организовати у оквиру једне унутрашње организационе јединице<sup>77</sup>. У центру који, с обзиром на број и структуру запослених, не испуњава услове за образовање унутрашњих организационих јединица, послове из делокруга центра обављају сви запослени стручни радници, у складу са општим актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Лебане<sup>78</sup>, утврђено је да се у ЦСР Лебане вршење послова организује у оквиру једне унутрашње организационе јединице коју сачињавају сви запослени стручни радници на пословима социјалног рада и управно-правним пословима, а за извршење административно-финансијских и техничких послова задужени су радници на административно-финансијским и техничким пословима.

Законом о социјалној заштити<sup>79</sup> прописано је да Центар за социјални рад пружа услуге процене и планирања, а друге услуге социјалне заштите може пружати само у оквиру своје посебне организационе јединице, ако добије лиценцу за пружање одређене услуге и ако у локалној заједници нема другог овлашћеног пружаоца услуге социјалне заштите. Стручни радник центра за социјални рад који је распоређен на радно место на ком се обављају послови јавних овлашћења не може у радно време да ради на пружању услуга које по овом закону обезбеђује јединица локалне самоуправе.

Такође, Законом о социјалној заштити<sup>80</sup>, између осталог је прописано да услуге социјалне заштите које обезбеђује јединица локалне самоуправе, за којима постоји потреба, набављају се од пружаоца услуга социјалне заштите који је за то лиценциран кроз поступак јавне набавке услуга социјалне заштите, у складу са законом који уређује јавне набавке, овим законом и прописима донетим за њихово спровођење.

Правилником о лицензирању 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 пружалаца услуга социјалне заштите<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Члан 1 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

<sup>77</sup> Члан 15 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

<sup>78</sup> Члан 4 и 5 Правилника о организацији и систематизацији послова у ЦСР Лебане број: 166 од 8. марта 2018. године.

<sup>79</sup> Члан 122 Закона о социјалној заштити.

<sup>80</sup> Члан 64 Закона о социјалној заштити.

<sup>81</sup> „Службени гласник РС“, број 42/13.



Служба за пружање помоћи у кући и Дневни боравак за децу и омладину са сметњама у развоју основане 2008. и 2010. године Одлукама Скупштине општине Лебане нису утврђене Статутом и Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Лебане, јер је била измена Закона о социјалној заштити 2011. године где се у члану 122 овог Закона предвиђа постојање лиценце за пружање ових услуга, а што ЦСР Лебане у време њиховог оснивања није имао.

Решењем Министарства за рад<sup>82</sup> из 2020. године утврђено је да ЦСР Лебане испуњава услове и стандарде за пружање услуге помоћ у кући одраслима и старијима, у Служби за помоћ у кући са ограниченом лиценцом са роком важења од пет година.

Што се тиче услуга дневног боравка за децу и омладину са сметњама у развоју, према образложењу одговорних лица због вишегодишњег нерешеног имовинско-правног статуса објекта, ЦСР Лебане није могао да приступи поступку лиценцирања ове услуге.

У поступку ревизије ЦСР Лебане је пружао услуге дневног боравка за децу и омладину са сметњама у развоју без неопходне лиценце, од почетка рада 2010. године до дана вршења ревизије, што није у складу са одредбама чл. 64 и 122 Закона о социјалној заштити.

Према образложењу одговорних лица ЦСР Лебане, током ревизије у 2024. години покренуте су активности у вези са добијањем лиценце односно документација за добијање лиценце је прикупљена, Управни одбор је усвојио део правилника који је неопходан за лиценцирање, тако да је поступак лиценцирања у завршној фази. Такође, в.д. директора је прикупио документацију која је неопходна руководиоцу за лиценцирање услуге.



**Мера предузета у поступку ревизије:** ЦСР Лебане је у поступку ревизије у току 2024. године прикупио неопходну документацију за добијање лиценце за пружање услуге дневног боравка за децу и омладину са сметњама у развоју тако да је поступак лиценцирања у завршној фази. Одговорна лица су путем писане информације навела да се добијање лиценце очекује фебруара 2025. године, коју ће нам накнадно доставити.

### Услови за обављање послова на радном месту

Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Лебане 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 однос.

У поступку ревизије извршен је увид у узорковану документацију која се односила на 19 запослених ЦСР Лебане. 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 о раду имају све обавезне елементе.

### Норматив кадрова у ЦСР Лебане

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

<sup>82</sup> Број 022-02-00039/2019-19 од 22. априла 2020. године.



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 Лебану износи 18.119 пописаних становника.

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 раднике:

- директора,
- три стручна радника на пословима социјалног рада,
- једног правника на управно правним пословима,
- једног радника на административно финансијским пословима,
- једног радника на техничким пословима<sup>83</sup>.

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 становника<sup>84</sup>.

Број других радника је такође Правилником о организацији и нормативима кадрова одређен на основу броја становника града<sup>85</sup>. Имајући у виду величину општине Лебане, број других радника утврђен за величину ове општине је један радник на административно-финансијским пословима и један радник на техничким пословима у центру који се оснива за подручје мање од 30.000 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 запослених<sup>86</sup>.

Постојећим нормативом је такође прописано да се у центру по правилу запошљава најмање 50% социјалних радника у односу на укупан број стручних радника<sup>87</sup>.

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 2021–2023. године у односу на норматив утврђен Решењем Министарства за рад и то за запослене који се финансирају из средстава буџета Републике Србије.

<sup>83</sup> Члан 41 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

<sup>84</sup> Члан 42 и 43 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

<sup>85</sup> Члан 43 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

<sup>86</sup> Члан 44 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

<sup>87</sup> Члан 44а Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.



Табела број 6: Преглед броја запослених у ЦСР Лебане у односу на утврђене нормативе

Правилник о нормативима	Назив радног места	Норматив према Правилнику (Решење Министарства)	Број запослених у ЦСР Лебане			
			31.12.2021.	31.12.2022.	31.12.2023.	
	Извор финанс.	Буџет РС	Буџет РС	Буџет РС	Буџет РС	
	директор	1	1	1	1	
Члан 42 стручни радници	стручни радници на пословима социјалног рада	5	4	4	3	
	правник на управно-правним пословима	1	1	1	1	
	Планирање и развој	/	/	/	/	
Члан 43 други радници	административно-финансијски послови	1	0	0	0	
	технички послови	2	2	2	2	
	сарадници-неговатељи	/	/	/		
	<b>Укупно</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	

Подаци из табеле показују да ЦСР Лебане у посматраном периоду није имао више запослених радника који се финансирају из средстава буџета 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 број 7: Подаци о ЦСР Лебане за 2023. годину

ЦСР	Број становник а	Број корисник а	Решење Министарств а	Систематизациј а	Попуњен о у 2023.г	Процент попуњеност и
1	2	3	4	5	6	7(6/4)
ЦСР Лебане	18.119 <sup>88</sup>	2.520	10	10	7	70%

Представници ЦСР Лебане су навели да је број запослених који се финансира 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 Лебане није у потпуности попунио своје капацитете, када су у питању запослени који се финансирају из средстава буџета РС, ангажовао је лица ван радног односа посредством уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу.

<sup>88</sup> Податак након пописа становништва из 2022. године.





## Налаз 1.4. Обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Лебане извршени су у складу са прописима.



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 Лебане у периоду 2021–2023. године, обрачун и исплату основне плате извршио у складу са прописаном основицом и коефицијентом.

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

Табела број 8: Преглед извршених расхода за запослене у ЦСР Лебане по годинама

		- у хиљадама динара		
Конто	Назив конта	2021.	2022.	2023.
411000	Расходи за плате, додатке и накнаде	20.167	16.278	18.309
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	3.381	2.629	2.774
413000	Расходи за накнаде у натури	134	61	102
414000	Расходи за социјална давања запосленима	366	100	338
415000	Расходи за накнаде трошкова запосленима	147	66	89
416000	Расходи за награде запосленима и остале посебне расходе	443	54	/
<b>410000</b>	<b>Расходи за запослене</b>	<b>24.638</b>	<b>19.188</b>	<b>21.612</b>

### Обрачун и исплата основне плате

Одредбом члана 2 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама<sup>89</sup> 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
- 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 основице за обрачун и исплату плата запослених у установама социјалне заштите у нето износу републичког и локалног нивоа.

Табела број 9: Преглед основица за обрачун и исплату плата запослених у установама социјалне заштите у нето износу по годинама у периоду 2021–2023. године

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	

<sup>89</sup> Члан 2 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама.





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

### **Коефицијенти за обрачун плате**

Одредбама члана 4 Закона 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 руковођења.

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 Лебане 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.

У поступку ревизије утврдили смо:

1. обрачун плате у ЦСР Лебане у периоду 2021–2023. године извршен је употребом два софтвера. У периоду од 1. јануара 2021. године до 1. априла 2022. године, ЦСР Лебане за обрачун плата користио је софтверски програм „Infinity ERP“ предузећа Infodata Group д.о.о, Лесковац. Од 1. априла 2022. године, обрачун плата у ЦСР Лебане 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 Лебане је у периоду 2021–2023. године, примењивао одговарајуће коефицијенте (основни и увећани коефицијент) прописане Уредбом о коефицијентима.

### **Евиденција о запосленима у ЦСР Лебане**

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 одмора<sup>90</sup>. Евиденција присутности на раду је основа која пружа податке

<sup>90</sup> Члан 24 став 1 Закона о евиденцијама у области рада.



о сатима редовног рада (радном времену), дежурству, прековременом раду, раду ноћу, раду по позиву, плаћеном одсуству, боловању и годишњем одмору.

ЦСР Лебана је Правилником о раду са изменом<sup>91</sup> 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 у складу са извршеном проценом и стручном анализом службе медицине рада. Распоред рада, почетак и завршетак радног времена утврђује се зависно од услуге коју запослени пружа, а у складу са потребама корисника и организацијом 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 у другим случајевима.

Одредбама члана 147 Закона о социјалној заштити као и чланом 27 Правилника о раду ЦСР Лебана прописано је да распоред рада, почетак и завршетак радног времена установе социјалне заштите утврђује оснивач.

Директор ЦСР Лебана је 17. новембра 2011. године донео Одлуку о радном времену<sup>92</sup>, којом је утврђено радно време у Центру, распоред радног времена, одмор у току дневног рада и приправност и рад по позиву.

Скрећемо пажњу Скупштини општине Лебана, као оснивачу ЦСР Лебана, да је потребно сходно члану 147 Закона о социјалној заштити да донесе Одлуку о распореду рада, почетку и завршетку радног времена ЦСР Лебана.

ЦСР Лебана донео је Правилник о вођењу евиденције присуства на послу запослених<sup>93</sup>, којим је ближе уређен начин евиденције присуства на послу запослених у смислу доласка на посао, одласка са посла и одсуства у току радног времена запослених. Чланом 5 наведеног Правилника прописана је дужност запослених да се приликом доласка и одласка са посла наводећи тачно време уписују у евиденционе листе, као и свако одсуство са посла у току радног времена.

На основу документације коју нам је доставио ЦСР Лебана, извршили смо увид у евиденционе листе запослених за 2021, 2022. и 2023. годину и утврдили смо да су се запослени у ЦСР Лебана приликом доласка и одласка са посла уписивали у евиденционе листе које су представљале валидан рачуноводствени документ за обрачун и исплату плата запосленима.

### **Увођење скраћеног радног времена**

Нови Закон о безбедности и здрављу на раду<sup>94</sup> ступио је на снагу 7. маја 2023. године. Одредбама члана 16 наведеног Закона прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној средини и да утврди начин, мере и рокове за отклањање или смањење ризика на најмању могућу меру, као и да је дужан да измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности или штетности и промене нивоа ризика у радном процесу, увођења новог радног места и нове технологије и промене услова радне средине. Акт о процени ризика заснива се на

<sup>91</sup> Број 129 од 29. фебруара 2016. године и број 390 од 12. јуна 2019. године.

<sup>92</sup> Број 709 од 17. новембра 2011. године.

<sup>93</sup> Број 643 од 1. октобра 2019. године.

<sup>94</sup> „Службени гласник РС”, број 35/23.



утврђивању опасности и штетности на радном месту у радној средини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог.

Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини<sup>95</sup>.

Такође, Законом о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да актом о процени ризика, на основу непристрасне оцене здравствене установе која обавља делатност медицине рада, одреди посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радним местима са повећаним ризиком<sup>96</sup>.

ЦСР Лебане донео је 2020. године Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини<sup>97</sup> у чијој изради није учествовала медицина рада.

Актом о процени ризика утврђена су радна места са повећаним ризиком и то:

- 1) Стручни радник на пословима социјалног рада;
- 2) Супервизор у ЦСР;
- 3) Водитељ случаја у ЦСР;
- 4) Стручни радник за управно-правне послове.

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 временом.

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<sup>98</sup>.

Увидом у Акт о процени ризика утврдили смо да за радна места са повећаним ризиком није утврђена превентивна мера скраћење радног времена као и да служба медицине рада није дала мишљење о посебним здравственим условима на пословима са повећаним ризиком.

Директор ЦСР Лебане донео је Одлуку о радном времену<sup>99</sup> којом је утврђено пуно радно време (40 часова недељно) док је за радна места, која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, утврђено радно време запослених на основу смерница из члана 6 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији од 37,5 часова недељно, а који непосредно раде на откривању, дијагностици, третману и праћењу корисника социјалне заштите.

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

Табела број 10: Скраћено радно време у ЦСР Лебане у периоду 2021–2023. године

Назив радног места	Дужина скраћеног радног времена	Број запослених са скраћеним радним временом
Стручни радник на пословима социјалног рада	37,5	2
Супервизор	37,5	1

<sup>95</sup> „Службени гласник РС“, бр. 72/06, 84/06 – испр., 30/10 и 102/15.

<sup>96</sup> Члан 17 Закона о безбедности и здрављу на раду

<sup>97</sup> Број 802 од 26. новембра 2020. године.

<sup>98</sup> Чл. 3 и 5 Посебног колективног уговора са социјалну заштиту у Републици Србији.

<sup>99</sup> Број 709 од 17. новембра 2011. године.



Водитељ случаја	37,5	3
Стручни радник на управно правним пословима	37,5	1
<b>Укупан број запослених који раде скраћено радно време</b>		<b>7</b>

У поступку ревизије смо утврдили:

1. Да је ЦСР Лебане донео Акт о процени ризика којим је утврдио четири радна места са повећаним ризиком за које није утврђена превентивна мера скраћење радног времена, као и да служба медицине рада није дала мишљење о посебним здравственим условима на пословима са повећаним ризиком;
2. Да је Директор донео Одлуку о радном времену којом је између осталог, утврдио скраћено радно време од 37,5 часова недељно за радна места са повећаним ризиком;
3. Да је ЦСР Лебане увео скраћено радно време за четири радна места на основу смерница из члана 6 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији а не на основу процене ризика и стручне анализе медицине рада;
4. Да је уговорима о раду за број од седам запослених утврђено скраћено радно време од 37,5 часова недељно које се сматра радом са пуним радним временом.



**Препорука број 3:** Препоручујемо руководству ЦСР Лебане да донесе измену и допуну Акта о процени ризика којим ће бити утврђени посебни здравствени услови које морају испуњавати сви запослени на радном месту са повећаним ризиком као и превентивна мера скраћено радно време у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада.

#### **Налаз 1.5. Обрачун и исплата накнада плате нису извршени у складу са прописима у делу који се односи на исплату накнаде плате за време одсуства са рада на дан празника који је нерадни дан.**



Обрачун и исплата додатака на плату, накнада плате, накнада трошкова и других примања регулисани су 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 Лебане у периоду од јануара 2021. године до априла 2022. године, обрачун и исплату накнаде плате није вршио у складу са прописима у делу који се односи на исплату накнаде плате за време одсуства са рада на дан празника који је нерадни дан. Од увођења програма „Искра“ априла 2022. године ЦСР Лебане је обрачунавао накнаде плате за време одсуства са рада на дан празника који је нерадни дан у складу са прописима који регулишу ову област.

#### **Обрачун додатака на плату у ЦСР Лебане**

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 законом<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> Чл. 5 став 1 и 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама.



Табела број 11: 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
	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 22.00–6.00 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 Лебане исплаћивао запосленима:

- додатак за минули рад,
- додатак за рад дужи од радног времена (прековремени рад),
- додатак за рад ноћу.

Приликом тестирања извршен је увид у узорковану документацију која се односила на запослене у ЦСР Лебане за месец фебруар, јул и септембар 2021, 2022. и 2023. године. Том приликом увид је извршен у обрачунске листиће запослених, евиденцију запослених о присуству на раду, решења које је доносио директор за прековремени рад, план и одлуку директора за обављање приправности, као и сву осталу валидну рачуноводствену документацију.

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

1. додатак за минули рад обрачунаван на ефективне сате (без додатака и накнада на плату) рада применом одговарајућег процента за сваку годину рада;



2. 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 директора Центра;
3. додатак за приправност обрачунаван применом увећања од 10% за број сати проведен у приправности за стручна лица, а на основу Плана приправности и појединачних Решења директора о приправности.
4. додатак за рад ноћу применом увећања од 26% за време проведено на раду у периоду од 22.00 до 6.00 часова.

### Обрачун накнада плате у ЦСР Лебане

Законом о платама у државним органима и јавним службама<sup>101</sup> 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 раду<sup>102</sup> 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 послодавца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду.<sup>103</sup>

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 леку.<sup>104</sup>

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 нерадни дан у складу са законом<sup>105</sup>.

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 раду<sup>106</sup>.

Извршили смо увид у достављену документацију која се односила на исплату накнаде плате за коришћење годишњег одмора, накнаде плате за време одсуства са рада на дан празника који је нерадни дан и накнада зараде за време привремене спречености за рад до 30 дана услед болести.

У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Лебане, у периоду од јануара 2021. до априла 2022. године ЦСР Лебане до увођења „Искре“, обрачун и исплату накнаде плате за време одсуства са рада на дан празника који је нерадни дан није извршавао у складу са

<sup>101</sup> Члан 5 став 1 тачка 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

<sup>102</sup> Члан 114 Закона о раду.

<sup>103</sup> Члан 105 Закона о раду.

<sup>104</sup> Члан 193 Закона о раду.

<sup>105</sup> Члан 63 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

<sup>106</sup> Члан 64 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.





утврђеним прописима, користећи износ просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којој запослени остварује право на исплату накнаде на плату, већ је накнаде плате обрачунавао и исплаћивао као редован рад.

### Обрачун социјалних доприноса на терет послодавца

У Извештајима о извршењу буџета – Образац 5 за Програмску активност 0902-0005 – Обављање делатности установа социјалне заштите, ЦСР Лебане је исказао социјалне доприносе на терет послодавца у следећим износима по годинама:

Табела број 12: Преглед извршених расхода за социјалне доприносе на терет послодавца по годинама

		– у хиљадама динара –		
Конто	Назив конта	2021.	2022.	2023.
412100	Допринос за ПИО	804	803	803
412200	Допринос за здравствено осигурање	360	360	360
<b>412000</b>	<b>Социјални доприноси на терет послодавца</b>	<b>1.164</b>	<b>1.163</b>	<b>1.163</b>

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

### Налаз 1.6. ЦСР Лебане није ускладио Правилник о раду са Законом о раду



Обрачун и исплата додатака на плату, накнада плате, накнада трошкова и других примања регулисани су 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 Лебане у периоду 2021–2023. године, расходе за накнаде у натури, социјална давања и награде запосленима обрачунао у складу са прописима. У ревизији смо такође утврдили да Правилник о раду ЦСР Лебане није усклађен са Законом о раду у делу који се односи на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених и исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу. Неусклађеност интерних аката ЦСР Лебане са прописима може утицати на повећање расхода Центра.

### Накнаде у натури – поклон за Нову годину

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

Табела број 13: Преглед извршених расхода за накнаде у натури по годинама

		– у хиљадама динара –					
Конто	Назив конта	2021.		2022.		2023.	
		Репуб.	Град	Репуб.	Град	Репуб.	Град
413000	Накнаде у натури	24	110	21	40	31	71
<b>413000</b>	<b>Укупно</b>	<b>134</b>		<b>61</b>		<b>102</b>	

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 грађана<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Члан 119 став 2 Закона о раду.





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 износа<sup>108</sup>.

Правилником о раду ЦСР Лебане 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 износа<sup>109</sup>.

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 послодавца<sup>110</sup>.

Чланом 17 Закона о буџету за 2021, 2022. и 2023. годину прописано је право да се деци запослених могу исплатити новчане честитке.

У прилог томе, Влада Републике Србије је донела Закључак у 2021. години<sup>111</sup>, Закључак у 2022. години<sup>112</sup> и Закључак у 2023. години<sup>113</sup>, 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 Лебане је у 2021, 2022. и 2023. години доносио појединачна решења о исплати новчане честитке на име поклона за децу запослених за Нову годину.

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 Лебане, утврђено је да је Ценар исплату за новчану честитку за децу запослених на име поклона за Нову годину, извршио у складу са прописима.

Без обзира на наведено, ЦСР Лебане 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 Лебане да одредбе члана 64 Правилника о раду које се односе на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених, усклади са одредбама члана 119 Закона о раду.

## Социјална давања запосленима

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

<sup>108</sup> Члан 70 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

<sup>109</sup> Члан 64 Правилника о раду ЦСР Лебане.

<sup>110</sup> Члан 10 Закона о раду.

<sup>111</sup> Закључак Владе РС број 401-11875/2021 од 16. децембра 2021. године.

<sup>112</sup> Закључак Владе РС број 401-10935/2022 од 22. децембра 2022. године.

<sup>113</sup> Закључак Владе РС број 401-12497/2023 од 25. децембра 2023. године.



Табела број 14: Преглед извршених расхода за социјална давања запосленима по годинама

		– у хиљадама динара –		
Конто	Назив конта	2021.	2022.	2023.
414300	Отпремнине и помоћи	366	/	338
414400	Помоћ у медицинском лечењу запосленог или чланова уже породице и друге помоћи запосленом – (једнократна новчана помоћ државе)	/	100	/
<b>414000</b>	<b>Укупно</b>	<b>366</b>	<b>100</b>	<b>338</b>

### **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 односа<sup>114</sup>.

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 повољније<sup>115</sup>.

ЦСР Лебане је у 2021. и 2023. години исплатио отпремнине при одласку у пензију за два лица. 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 Лебане обрачунао и извршио расходе за исплату отпремнина запослених при одласку у пензију 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.

<sup>114</sup> Члан 186 Закона о раду.

<sup>115</sup> Члан 67 став 1) тачка 1) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.



Укупан износ средстава који ЦСР Лебане у 2022. години исплатио запосленима у виду једнократне новчане помоћи из буџетских средстава, као и из средстава локалне самоуправе, износи 100.000 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 Лебане извршавао расходе за исплату солидарне помоћи у складу са прописима.

### Накнаде трошкова за запослене

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

Табела број 15: Преглед извршених расхода за накнаде трошкова за запослене по годинама

– у хиљадама динара –

Конто	Назив конта	2021.	2022.	2023.
415100	Накнаде трошкова за запослене	147	66	89
<b>415000</b>	<b>Укупно</b>	<b>147</b>	<b>66</b>	<b>89</b>

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 превоз<sup>116</sup>.

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 превоз<sup>117</sup>.

Правилником о раду ЦСР Лебане 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 превоз<sup>118</sup>.

Такође, Правилником о раду ЦСР Лебане утврђено 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 услуге<sup>119</sup>.

ЦСР Лебане донео је Правилник о накнади трошкова превоза за долазак и одлазак са рада<sup>120</sup> којим је ближе уређен начин накнаде трошкова превоза запосленима.

Наведеним Правилником прописано је да за дане одсуства са рада (годишњи одмор, плаћено или неплаћено одсуство, привремена спреченост за рад и у другим случајевима) запосленом не припада право на накнаду трошкова превоза за долазак и одлазак са рада.

У поступку ревизије на основу узорковане документације утврдили смо да је ЦСР Лебане накнаду трошкова доласка и одласка са рада обрачунавао и исплаћивао на основу евиденције присутности запослених на раду и достављених рачуна о правдању трошкова са потписаном изјавом запосленог за сваки месец у прилогу рачуна, а у складу са утврђеним прописима и интерним актом Центра.

<sup>116</sup> Члан 118 став 1 тачка 1) Закона о раду.

<sup>117</sup> Члан 65 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

<sup>118</sup> Члан 60 став 1 тачка 1) Правилника о раду ЦСР Лебане.

<sup>119</sup> Члан 60 ст. 5 и 6 Правилника о раду ЦСР Лебане

<sup>120</sup> Број 732 од 12. септембра 2014. године.



## Награде запосленима и остали посебни расходи – јубиларне награде

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

Табела број 16: Преглед извршених расхода за награде запосленима и остале посебне расходе по годинама

		– у хиљадама динара –		
Конто	Назив конта	2021.	2022.	2023.
416100	Награде запосленима и остали посебни расходи	443	54	0
<b>416000</b>	<b>Укупно</b>	<b>443</b>	<b>54</b>	<b>0</b>

Законом о раду прописано је да се општим актом, односно уговором о раду може утврдити право на јубиларну награду.<sup>121</sup>

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији<sup>122</sup>, 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 о изменама и допунама Правилника о раду ЦСР Лебане<sup>123</sup> утврђено је право запосленог на исплату јубиларне награде за 10, 20, 30 и 35 година рада проведених у радном односу у установи социјалне заштите<sup>124</sup>, али не и за 40 година.

У поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Лебане у 2021. и 2022. години обрачунао и исплатио јубиларне награде запосленима у прописаном износу и за утврђен број година у радном односу, за навршених 35 односно 10 година непрекидног рада у Центру.

Без обзира на наведено, ЦСР Лебане није ускладио одредбе члана 8 Правилника о изменама и допунама Правилника о раду ЦСР Лебане са одредбама члана 68 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србије које се односе на исплату јубиларне награде и за 40 година проведених у радном односу.



**Препорука број 5:** Препоручујемо руководству ЦСР Лебане да одредбе члана 8 Правилника о изменама и допунама Правилника о раду ЦСР Лебане које се односе на исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу усклади са одредбама Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

<sup>121</sup> Члан 120 Закона о раду.

<sup>122</sup> „Службени гласник РС“, бр. 29/19, 60/20 и 88/23.

<sup>123</sup> Број 390 од 12. јуна 2019. године.

<sup>124</sup> Члан 10 Правилника о изменама и допунама Правилника о раду ЦСР Лебане.



***ЗАКЉУЧАК 2. Центар за социјални рад Лебане 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 Лебане 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 Лебане 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 Лебане, у складу са прописима?
2. Да ли је ЦСР Лебане 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 Лебане 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 Лебане није обављано у складу са прописима, што је за последицу имало 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 Лебане је у периоду 2021–2023. године, ангажовао лица ван радног односа, закључивањем уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу, не поштујући ограничења утврђена Законом о буџетском систему и без сагласности надлежних органа. Уговори о привременим и повременим пословима закључени су за обављање послова који нису привременог или повремениг карактера, док су уговори о делу закључени за обављање послова из делатности Центра. Неадекватно планирање и ангажовање лица ван радног односа за последицу је имало то да је ЦСР Лебане више преузео обавезе и извршио расходе за стручне услуге у бруто износу од најмање 5.922.089 динара, што може отежати ефикасност пословања Центра.

Законом о раду<sup>125</sup> 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 Законом<sup>126</sup>, 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) уговора о допунском раду.

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

*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.<sup>127</sup>

*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.<sup>128</sup>

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 Министарства<sup>129</sup>.

<sup>125</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018.

<sup>126</sup> Члан 197-202 Закона о раду.

<sup>127</sup> Члан 197 Закона о раду.

<sup>128</sup> Члан 199 Закона о раду.

<sup>129</sup> Члан 27к став 4 Закона о буџетском систему.





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 управу<sup>130</sup>.

Изузетно, корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених, односно ангажованих лица у смислу става 4 члана 27к Закона о буџетском систему<sup>131</sup>.

Када је у питању горе поменуто ограничење које прописује Закон о буџетском систему, у поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Лебане у 2021. години, 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 ППП и уговора о делу у ЦСР Лебане у периоду 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 Лебане била ангажована по основу уговора о ППП и уговора о делу, а у односу на законско ограничење.

Табела број 17: Преглед ангажованих лица ван радног односа преко законског ограничења на дан 31.12. посматране године

Година	Неодређено време	27к став 4 ЗБС	Одређено време	Број лица ангажованих ван радног односа преко законског ограничења	
				Уговор о ППП и Уговор о делу <sup>132</sup>	Разлика (без сагласности) <sup>133</sup>
1	2	3	4	5	6 (5-4-3)
31.12.2021.	15	7	11	4	4
31.12.2022.	15	7	0	15	8
31.12.2023.	14	7	2	16	11

ЦСР Лебане ангажовао је четири лица у 2021, осам лица у 2022. и 11 лица у 2023. години, по основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу без добијене сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање и на тај начин више извршио расходе за стручне услуге у износу најмање од 801.971 динара, што није у складу са одредбама чл. 27к и 56 Закона о буџетском систему и чл. 2 и 3 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

<sup>130</sup> Члан 27к став 5 Закона о буџетском систему.

<sup>131</sup> Члан 27к став 6 Закона о буџетском систему.

<sup>132</sup> У току године ЦСР Лебане је закључивао више различитих уговора са једним лицем (уговор о ППП и уговор о делу).

<sup>133</sup> Разлика утврђена узимајући у обзир број лица на одређено време (Табела број 5).





### 2.1.1. 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.<sup>134</sup>

У периоду 2021–2023. године, ЦСР Лебана ангажовао је 25 лица ван радног односа преко уговора о ППП. Уговори су закључивани за обављање послова у Служби за помоћ у кући и Дневном боравку који нису као организационе јединице утврђени Правилником о организацији и систематизацији послова.

У периоду 2021–2023. године, ЦСР Лебана је закључио укупно 69 Уговора о ППП за обављање различитих пословних активности по основу Уговора о спровођењу пројекта<sup>135</sup> закључених током 2021, 2022. и 2023. године са општином Лебана. Предмет Уговора је реализација одрживости дневних услуга социјалне заштите у општини Лебана – Помоћ у кући за стара лица. Наведене услуге су финансиране из буџета Републике Србије по основу Уговора о наменским трансферима у социјалној заштити за 2021, 2022. и 2023. годину закључених између Министарства за рад и општине Лебана.

Табела број 18: Број закључених уговора о ППП са описом посла у периоду 2021–2023. године

Опис посла из Уговора о ППП	Број уговора по годинама		
	2021.	2022.	2023.
Геронтодомаћица у Служби помоћ у кући	3	37	15
Стручни радник у Служби помоћ у кући	/	3	2
Возач у Служби помоћ у кући	/	/	6
Финансијски радник у Служби помоћ у кући	/	/	2
Чувар у Дневном боравку	/	/	1
<b>Укупно</b>	<b>3</b>	<b>40</b>	<b>26</b>

У поступку ревизије извршили смо увид у све уговоре о ППП закључене у периоду 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 ППП, а из које се може видети да је у току једне године ЦСР Лебана закључивао више уговора са једним лицем.

Табела број 19: Преглед закључених и тестираних уговора о ППП у ЦСР Лебана у периоду 2021–2023. године

Година	Број ангажованих лица	Број закључених и тестираних Уговора о ППП
2021.	3	3
2022.	14	40
2023.	8	26
<b>Укупно</b>	<b>25</b>	<b>69</b>

<sup>134</sup> Члан 197 Закона о раду.

<sup>135</sup> Број 406/1 од 1. јуна 2021. године, број 278 од 31. марта 2022. године и број 419 од 6. јуна 2023. године.



У поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Лебане закључивао уговоре о ППП са лицима која су имала статус незапослених лица за обављање послова на радним местима која нису прописана Правилником о организацији и систематизацији послова, имајући у виду да Служба за помоћ у кући и Дневни борзак као организационе јединице нису утврђене Правилником о организацији и систематизацији послова. Такође, утврдили смо да је ЦСР Лебане закључио три уговора о ППП који су у календарској 2021. години трајали дуже од 120 радних дана, што није у складу са одредбама члана 197 Закона о раду.

ЦСР Лебане је, у периоду 2021–2023. године, ангажовао 25 лица са којима је закључио 69 уговора о ППП за обављање послова из делатности Центра, а који по својој природи нису привременог или повременог карактера, што није у складу са чланом 197 Закона о раду и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за стручне услуге најмање у бруто износу од 3.480.114 динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Уколико Центар неадекватно планира и ангажује лица ван радног односа, за последицу има преузимање обавеза и извршење расхода за стручне услуге у већем износу, а може и отежати ефикасно пословање центра.

#### 2.1.2. 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 посла<sup>136</sup>.

У периоду 2021–2023. године, ЦСР Лебане је закључио укупно 54 уговора о делу са 19 лица за обављање различитих пословних активности.

*Табела број 20: Преглед описа послова, броја ангажованих лица и закључених и тестираних уговора о делу у периоду 2021–2023. године*

Опис послова	Број ангажованих лица	Број закључених и тестираних уговора о делу
Координатор за услугу помоћ у кући	1	1
Финансијски радник у Служби за помоћ у кући	1	4
Стручни радник у Служби за помоћ у кући	1	4
Архивар	1	7
Портир	2	7
Куир	3	10
Чистач просторија	6	17
Кафе куварица	2	4
<b>Укупно</b>	<b>19</b>	<b>54</b>

У поступку ревизије извршили смо увид у све уговоре о делу закључене у периоду 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.

Одредбама члана 122 Закона о социјалној заштити прописано је да стручни радник центра за социјални рад који је распоређен на радно место на ком се обављају послови

<sup>136</sup> Члан 199 Закона о раду.



јавних овлашћења не може у радно време да ради на пружању услуга које по овом закону обезбеђује јединица локалне самоуправе.

У току 2021. и 2022. године три лица (координатор, финансијски радник и стручни радник) су закључила девет уговора о делу за обављање различитих послова у Служби за помоћ у кући. Иако Служба за помоћ у кући није као организациона јединица утврђена Правилником о систематизацији и организацији послова, наведени уговори о делу су закључени ради обављања послова који су у оквиру делатности Центра, што није у складу са чланом 199 Закона о раду.

У току 2022. и 2023. године четири лица закључила су 17 уговора о делу ради обављања послова архивара и курира који су у оквиру делатности Центра, јер је радно место „референт за правне, кадровске и административне послове“ систематизовано Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Лебане а чије су активности, између осталог, да:

- Води општи деловодник, пописе аката и заводи, разводи, архивира и задужује акта;
- Заводи поднеске у омоте списка, води скраћени деловодник и интерну доставну књигу, архивира предмете у складу са прописима који уређују канцеларијско пословање;
- Врши распоређивање, отпрему и доставу документације и поште;
- Пакује и експедује пошту из Центра.

Напред наведено указује да се ради о активностима које су исте или сличне, да је такво радно место систематизовано Правилником о организацији и систематизацији послова односно ради се о пословима који су у оквиру делатности Центра.

ЦСР Лебане је у периоду 2021–2023. године, ангажовао седам лица са којима је закључио 26 уговора о делу за обављање послова који су из делатности Центра (координатор, финансијски радник и стручни радник у Служби за помоћ у кући, архивар и курир) и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за стручне услуге најмање у бруто износу од 1.640.004 динара, што није у складу са чланом 199 Закона о раду и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.



**Препорука број 6:** Препоручујемо руководству ЦСР Лебане да додатно радно ангажовање лица по основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу 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 7:** Препоручујемо руководству ЦСР Лебане да лица по основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу ангажује у складу са одредбама Закона о раду.

**Налаз 2.2. ЦСР Лебане 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 Лебане 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 Лебане 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 Лебане је ангажовао лица ван радног односа за обављање послова из делатности Центра и послова који по својој природи нису привременог или повременог карактера.

У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Лебане 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 Лебане је својим финансијским планом планирао средства на основу расподеле средстава установама социјалне заштите по Закону о буџету Републике Србије и Одлукама о буџету општине Лебане за 2021, 2022. и 2023. годину.

Износ средстава који је на нивоу године потребан ЦСР Лебане 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 општине Лебане.

У наредној табели дајемо преглед извршених расхода за исплаћене накнаде по основу ангажовања лица ван радног односа закључивањем уговора о ППП и уговора о делу.

*Табела број 21: Расходи за лица ангажована ван радног односа у ЦСР Лебане према врсти закључених уговора у периоду 2021–2023. године*

– у хиљадама динара –

Година	Врста уговора	Накнада по врсти уговора	Укупно накнаде
1	2	3	4
2021.	Уговори о ППП	88	103
	Уговори о делу	15	
2022.	Уговори о ППП	1.400	2.480
	Уговори о делу	1.080	
2023.	Уговори о ППП	951	1.756
	Уговори о делу	805	

У ревизији смо такође утврдили да ЦСР Лебане 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 2021–2023. године лица ангажована по основу уговора о ППП и уговора о делу, нису достављала извештаје о извршеном послу.

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 8:** Препоручујемо руководству ЦСР Лебана 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, као и њихов неуједначени третман у погледу права и обавеза, могу 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. У току ревизије смо утврдили да је ЦСР Лебана накнаду за уговоре о ППП или уговоре о делу уговарао без јасних критеријума (утврђених елемената) што 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 ППП и уговоре о делу који су у периоду 2021–2023. године закључени у ЦСР Лебана 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 је ЦСР Лебана накнаду за уговоре о ППП и уговоре о делу уговарао без јасних критеријума (утврђених елемената).

Према писаном образложењу одговорних лица ЦСР Лебана, висину накнаде за лица ангажована ван радног односа утврђивали су надлежни запослени у органима јединице локалне самоуправе, а усмено је саопштavana одговорном лицу односно директору Центра.

У поступку ревизије утврдили смо да се уговорена накнада у периоду 2021–2023. године није значајно повећала односно кретала се углавном у распону од 35.000 до 50.000 динара.

Извршили смо анализу висине накнаде по закљученим уговорима и том приликом смо утврдили да се највећи број уговора односи на уговоре о ППП закључених за обављање послова геронтодомаћице чија се уговорена накнада кретала од 29.520 динара у 2021. години и 35.000 динара у 2022. и 2023. години.

Анализа је такође показала да су лица ангажована по основу уговора о делу на радним местима архивара, курира и портира имала исту уговорену накнаду од 35.000 динара и у 2022. и 2023. години.

Поред тога што ЦСР Лебана накнаду за ангажовање лица по основу уговора о ППП и уговора о делу 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, обавеза и одговорности лица, 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 број 22: 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 (минули рад, прековремени 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 Лебане дефинише елементе за утврђивање висине накнаде ангажованих лица ван радног односа, ради праведнијег положаја ангажованих лица.



**Препорука број 9:** Препоручујемо руководству ЦСР Лебане да интерним актом дефинише елементе за утврђивање висине накнаде за ангажована лица, ради праведнијег положаја ангажованих лица.



## ***V П Р И Л О З И***





## 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 Лебане, 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 обрадили 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 – центара 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 2021–2023. године;
- подаци о броју ангажованих лица ван радног односа у установама социјалне заштите у периоду 2021–2023. године<sup>137</sup>;
- 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 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.

Треба напоменути да нисмо били у могућности да у анализи искористимо све информације прикупљене путем упитника јер подаци који се односе на извршене расходе за исплату обавеза према ангажованим лицима ван радног односа, обухватају и извршене расходе по другим основима.

<sup>137</sup> 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.



## Критеријуми за избор субјеката ревизије

Критеријуми на основу којих је извршено бодовање, рангирање и избор субјеката ревизије<sup>138</sup> 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 2021–2023. године;
2. износ извршених расхода за запослене (категирија 41) у Центрима за социјални рад у периоду 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 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 законом<sup>139</sup> и представљају правни оквир који омогућава привремени смештај деце, која су лишена родитељског старања, код хранитељских породица. Ови уговори регулишу права и обавезе хранитеља, као и права и интересе деце смештене у хранитељске породице.

<sup>138</sup> 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.).

<sup>139</sup> Породични закон („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 - др. закон и 6/2015) чл. 110-123.



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
<ul style="list-style-type: none"><li>• ЦСР Стара Пазова</li><li>• ЦСР "Сава" Сремска Митровица</li><li>• ЦСР Општине Бачка Паланка</li><li>• ЦСР Општине Ковачица</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ЦСР Пријепоље</li><li>• ЦСР "Сава Илић" Аранђеловац</li><li>• ЦСР Трстеник</li><li>• ЦСР Шабац</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ЦСР Босилеград</li><li>• ЦСР Нови Пазар</li><li>• ЦСР Општина Петровац на Млави и Жагубица</li><li>• ЦСР Лебане</li></ul>

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



## Прилог 3 – Остала питања

Спровођењем ревизије правилности и сврсисходности пословања у ЦСР Лебане на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад“, нису утврђене друге неправилности које могу да утичу на дате закључке на ову тему.

### Припрема и доношење финансијског плана у ЦСР Лебане

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.<sup>140</sup>

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 је ЦСР Лебане ускладио своје финансијске планове за 2021, 2022. и 2023. годину са Одлукама о буџету, као и са изменама и допунама Одлука о буџету општине Лебане.

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 је ЦСР Лебане ускладио податке о расходима и издацима из финансијског плана са унетим подацима у колони 4 у Извештају о извршењу буџета у периоду 1. 1. – 31. 12. 2021, 2022. и 2023. године – Образац 5.

<sup>140</sup> Члан 50 ст. 1 и 3 Закона о буџетском систему.