



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

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

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



Број: 400-1076/2024-05/19
Београд, 20. 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 Нови Пазар, 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://rtvnp.rs/>

Државна ревизорска институција је у току ревизије утврдила:

- Да се број запослених у ЦСР Нови Пазар кретао у прописаним оквирима;
- Да је ново запошљавање лица на неодређено и одређено време извршено у складу са прописима;
- Да је ЦСР Нови Пазар поштовао прописе који уређују организацију, нормативе и стандарде рада као и прописе који утврђују услове за заснивање радног односа у Центру;
- Да су обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Нови Пазар извршени у складу са прописима;
- Да обрачун и исплата додатака на плату нису извршени у складу са прописима у делу који се односи на исплату додатка за минули рад;
- Да ЦСР Нови Пазар није ускладио Правилник о раду са Законом о раду, а расходе за отпремнине за одлазак у пензију и накнаде трошкова за запослене није извршио у складу са прописима;
- Да ЦСР Нови Пазар ангажовање лица ван радног односа није обављао у складу са прописима;
- Да ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар уговарао накнаде за ангажовање лица ван радног односа без постојања критеријума за утврђивање висине накнаде.

Препоруке

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

- ❖ Да обрачун и исплату накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада обавља у складу са прописима.
- ❖ Да додатно радно ангажовање лица по основу уговора о привременим и повременим пословима, уговора о делу и уговора о допунском раду, 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.
- ❖ 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 планира ангажовање лица током године.
- ❖ Да интерним актом дефинише елементе за утврђивање висине накнаде за ангажована лица, како висина накнаде не би одступала од висине плате за исте или сличне послове које обављају стално запослена лица.



Садржај

<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 Нови Пазар</i>	23
<i>IV Закључци</i>	32
<i>ЗАКЉУЧАК 1. Расходи за запослене у Центру за социјални рад Нови Пазар нису извршени у потпуности у складу са прописима</i>	33
<i>Налаз 1.1.</i> Број запослених у ЦСР Нови Пазар кретао се у прописаним оквирима	34
<i>Налаз 1.2.</i> Ново запошљавање лица на неодређено и одређено време у ЦСР Нови Пазар извршено је у складу са прописима.	37
<i>Налаз 1.3.</i> ЦСР Нови Пазар поштовао је прописе који уређују организацију, нормативе и стандарде рада, као и прописе који утврђују услове за заснивање радног односа у Центру	39
<i>Налаз 1.4.</i> Обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Нови Пазар извршени су у складу са прописима.....	43
<i>Налаз 1.5.</i> Обрачун и исплата додатака на плату нису извршени у складу са прописима, у делу који се односи на обрачун и исплату додатка за минули рад.....	47
<i>Налаз 1.6.</i> ЦСР Нови Пазар није ускладио Правилник о раду са Законом о раду, а расходе за отпремнине за одлазак у пензију и накнаде трошкова за запослене није извршио у складу са прописима.....	50
<i>ЗАКЉУЧАК 2. Центар за социјални рад Нови Пазар није успоставио адекватан систем управљања и ангажовања лица ван радног односа, што може отежати ефикасност пословања Центра</i>	57
<i>Налаз 2.1.</i> Ангажовање лица ван радног односа у ЦСР Нови Пазар није обављано у складу са прописима, што за последицу може имати више извршене расходе за стручне услуге.	58
2.1.1. Ангажовање лица по основу уговора о привременим и повременим пословима..	60
2.1.2. Ангажовање лица по основу уговора о делу	61
2.1.3. Ангажовање лица по основу уговора о допунском раду.....	64



Налаз 2.2. ЦСР Нови Пазар 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.	64
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.	66
В П Р И Л О З И	70
Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....	71
Прилог 2 – Методологија за избор субјеката ревизије – центара за социјални рад.....	72
Прилог 3 – Остала питања	75



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 Нови Пазар	Центар, ЦСР Нови Пазар
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
Установа за одрасле и старије (при Центру за социјални рад Нови Пазар), Нови Пазар	Домско одељење за одрасле и старије



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 Нови Пазар нису извршени у потпуности у складу са прописима.

Налаз 1.1. Број запослених у ЦСР Нови Пазар кретао се 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар кретао у прописаним оквирима.

Налаз 1.2. Ново запошљавање лица на неодређено и одређено време у ЦСР Нови Пазар извршено је 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 је у периоду 2021–2023. године, ЦСР Нови Пазар ново запошљавање на неодређено и одређено време обављао у складу са прописима.

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

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



У поступку ревизије утврдили смо да је у периоду 2021–2023. године, организациона структура у ЦСР Нови Пазар 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 и цене смештаја, у складу са Решењем Министарства за рад. Међутим, због тога што ЦСР Нови Пазар није у потпуности попунио радна места која се финансирају из средстава буџета РС и цене смештаја, ангажовао је лица ван радног односа путем уговора о ППП и уговора о делу.

Представници ЦСР Нови Пазар 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.

Налаз 1.4. Обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар у периоду 2021–2023. године, обрачун и исплату основне плате извршио у складу са прописаном основицом и коефицијентом.

Налаз 1.5. Обрачун и исплата додатака на плату нису извршени у складу са прописима, у делу који се односи на обрачун и исплату додатка за минули рад.

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 Нови Пазар у периоду од јануара 2021. године до априла 2022. године, обрачун и исплату додатака на плату није вршио у складу са прописима у делу који се односи на обрачун и исплату додатка за минули рад. Од увођења програма „Искра“ априла 2022. године ЦСР Нови Пазар је обрачунавао додаток за минули рад на основну плату у складу са Законом о платама¹ и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији².

Налаз 1.6. ЦСР Нови Пазар није ускладио Правилник о раду са Законом о раду, а расходе за отпремнине за одлазак у пензију и накнаде трошкова за запослене није извршио у складу са прописима.

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 Нови Пазар у периоду 2021–2023. године, расходе за накнаде у натури, социјална давања, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима обрачунао у складу са прописима.

¹ Члан 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

² Члан 60 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.



У ревизији смо такође утврдили да Правилник о раду ЦСР Нови Пазар није усклађен са Законом о раду у делу који се односи на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених, као и на исплату јубиларне награде за 35 и 40 година проведених у радном односу, док расходи за отпремнине за одлазак у пензију и накнаде трошкова за запослене нису извршени у складу са прописима.

Неусклађеност интерних аката ЦСР Нови Пазар са прописима и непоштовање у делу обрачуна и рокова за измирење обавеза према запосленима, може утицати на повећање расхода Центра.

Закључак 2: Центар за социјални рад Нови Пазар 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 Нови Пазар није обављано у складу са прописима, што за последицу може имати више извршене расходе за стручне услуге.

Законом о раду прописана је могућност ангажовања лица ван радног односа, док су Законом о буџетском систему прописана ограничења у погледу тог ангажовања. ЦСР Нови Пазар је у периоду 2021–2023. године, ангажовао лица ван радног односа, закључивањем уговора о ППП, уговора о делу и уговора о допунском раду, не поштујући ограничења утврђена Законом о буџетском систему и без сагласности надлежних органа. Уговори о делу закључени су за обављање послова из делатности Центра, док су уговори о ППП за обављање послова који нису привременог или повремениог карактера. Такође, ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године није успоставио ажурну евиденцију о доласцима и одласцима са посла лица ангажованих по основу уговора о ППП.

Неадекватно планирање и ангажовање лица ван радног односа за последицу је имало преузимање обавеза и извршење расхода за стручне услуге у већем износу од најмање 5.687.665 динара, што може отежати ефикасност пословања Центра.

Налаз 2.2. ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 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.

Анализа је показала да је ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године повећавао из године у годину уговорену накнаду за одређени број радних места (спремачица, сервирка, магационер, портир), без постојања јасног критеријума. Анализа је такође показала да лица ангажована по уговору о ППП са I, II, III и IV степеном стручне спреме имају већи износ утврђене накнаде него што би имала основну плату да су у радном односу, док за лица ангажована преко уговора о делу са VII степеном стручне спреме имају мањи износ утврђене накнаде него што би имала основну плату да су у радном односу.

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

Државна ревизорска институција је, након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања, на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад“, у циљу усаглашавања са прописима и постизања веће ефикасности у управљању ангажовањем лица ван радног односа, ЦСР Нови Пазар дала следеће **препоруке**³:

1. Да изврши контролу стажа за све запослене и да у програм „Искра“ унесе све године рада остварене у радном односу код послодавца (Налаз 1.5.) – Приоритет 1.
2. 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.
3. Да накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада исплаћује запосленима у складу са Законом о раду, Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији и Правилником о раду, без обзира на извор из којег се финансирају плате запослених (Налаз 1.6.) – Приоритет 1.
4. Да усклади одредбу члана 62 Правилника о раду која се односи на исплату јубиларне награде за 35 и 40 година проведених у радном односу са одредбама Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији (Налаз 1.6.) – Приоритет 1.
5. Да додатно радно ангажовање лица по основу уговора о привременим и повременим пословима, Уговора о делу и Уговора о допунском раду, 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.

³ 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.



6. Да донесе интерни акт којим ће ближе уредити начин евидентирања доласка на рад, одласка са рада и излазака у току радног времена запослених, а између осталог и за лица ангажована ван радног односа (Налаз 2.1.) – Приоритет 1.
7. 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 (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.

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

10. Да у колони одобрених апропријација (колони 4) Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 уноси тачне износе расхода и издатака одобрених финансијским планом (Прилог 3 – Остала питања) – Приоритет 1.
11. Да достави Управном одбору предлог Статута који ће бити усаглашен са законом и Уредбом о класификацији делатности на који ће, сходно члану 12 Закона о социјалној заштити, оснивач и Министарство за рад дати сагласност (Прилог 3 – Остала питања) – Приоритет 1.

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

1. Скупштини Града Новог Пазара, као оснивачу ЦСР Нови Пазар, да је потребно сходно члану 147 Закона о социјалној заштити да донесе Одлуку о распореду рада, почетку и завршетку радног времена Центра за социјални рад Нови Пазар са Домским одељењем за одрасле и старије (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 Нови Пазар је предузео следеће мере:

1. ЦСР Нови Пазар је у 2024. години извршио обрачун отпремнине у програму „Искра“ у складу са прописима (Налаз 1.6.).
2. Руководство ЦСР Нови Пазар обратило се дописом Министарству за рад са захтевом за сагласност на Правилник о изменама и допунама Правилника о организацији и систематизацији послова из септембра 2024. године, након чега је Министарство за рад 8. октобра 2024. године дало сагласност (Прилог 3 – Остала питања).

3. Захтев за достављање одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

1. За налазе, односно неправилности/несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

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

Генерални државни ревизор

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



II Увод

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 „Нови Пазар“, Нови Пазар⁴, код кога је у периоду од марта до новембра 2024. године спроведена ревизија правилности и сврсисходности пословања на ову тему.

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

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

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

1. Проблем

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

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

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

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

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

⁴ Број ревизије: 400-1076/2024-05 од 28. марта 2024. године.

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

⁶ „Службени гласник РС”, бр. 9/09.

⁷ „Службени гласник РС”, бр. 24/11 и 117/22 – одлука УС.

⁸ Члан 2 Закона о социјалној заштити.

⁹ Члан 5 Закона о социјалној заштити.

¹⁰ Члан 6 Закона о социјалној заштити.



- Центри за породични смештај и усвојење.

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

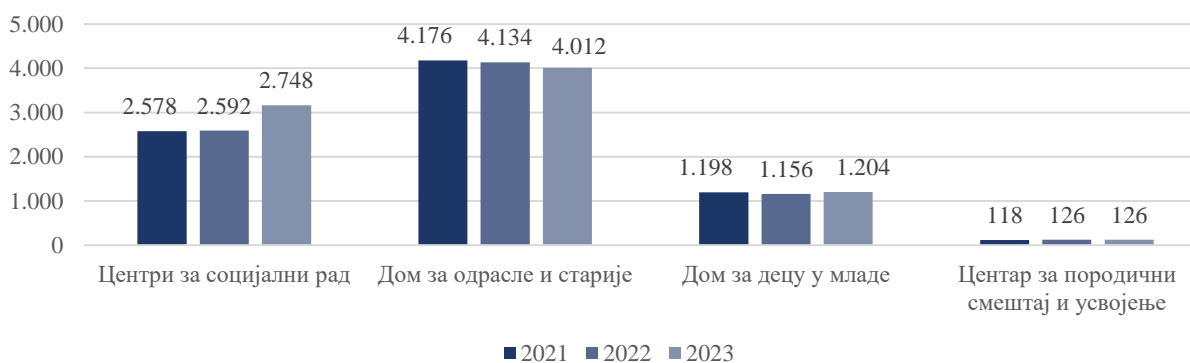


Извор: РЗСЗ

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 Центара за породични смештај и усвојење, Домове за децу и младе и Домове за одрасле и старије.

Када су у питању Центри за социјални рад, који су најбројнија врста установа социјалне заштите, анализа показује да је број запослених на неодређено и одређено време који се финансира 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.

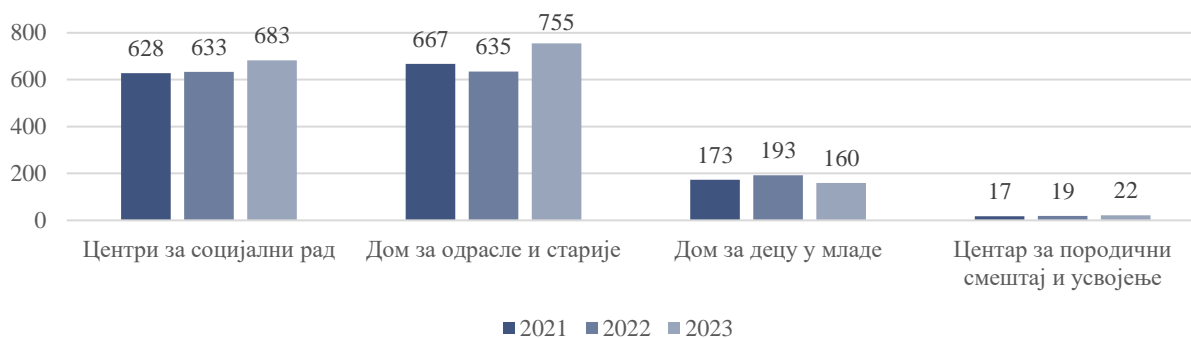
Графикон број 2: Број запослених на неодређено време у установама социјалне заштите у Републици Србији у периоду 2021–2023. године



Извор: РЗСЗ

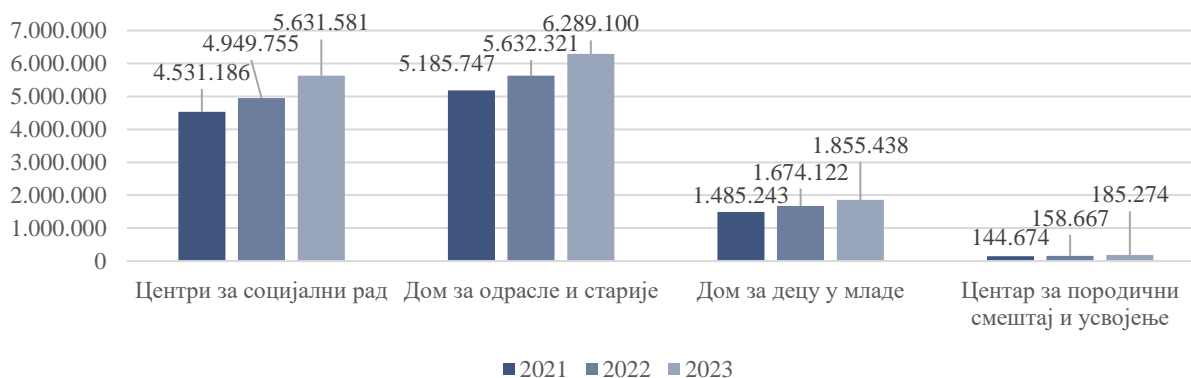


Графикон број 3: Број запослених на одређено време у установама социјалне заштите у Републици Србији у периоду 2021–2023. године



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 током периода 2021–2023. године, посебно у центрима за социјални рад где су постојале и благе флукуације. Оваква тенденција указује на повећање расхода за исплату накнада, што указује на потребу за ефикаснијим планирањем и коришћењем буџетских средстава.

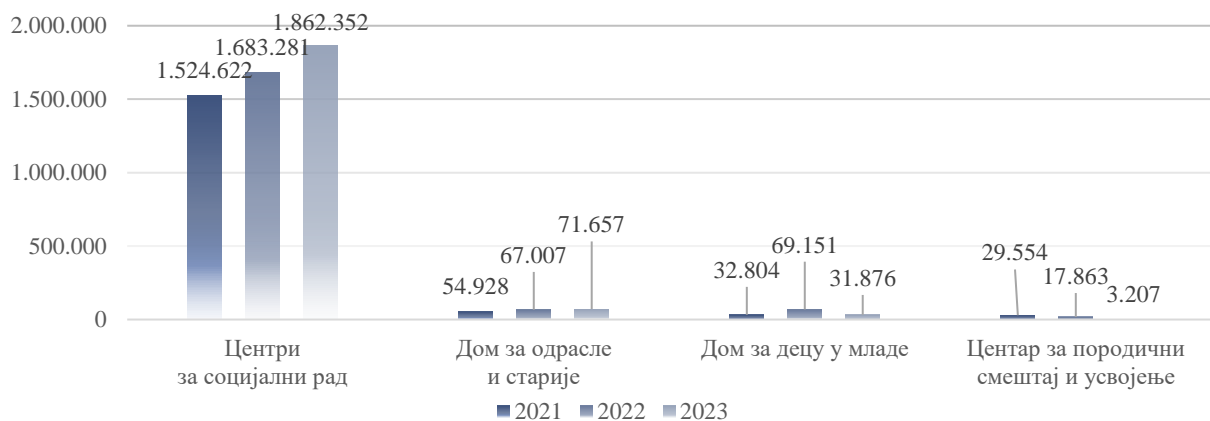


Графикон број 5: Број закључених уговора за ангажовање лица ван радног односа у периоду 2021–2023. године у установама социјалне заштите у Републици Србији



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 који 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 Нови Пазар 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 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. године¹¹;
- 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.

¹¹ 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.



Упитник је креиран под називом „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у установама социјалне заштите“ и обухватио је период 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.);
- подаци о броју и структури запослених на неодређено и одређено време;
- подаци о броју закључених уговора и основу ангажовања лица ван радног односа као;
- 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 заштити¹² 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 службама¹³ 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 систему¹⁴ 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 раду¹⁵ 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 усавршавању¹⁶.

¹² „Службени гласник РС“, бр. 24/11, 117/22 (УС).

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

¹⁴ „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.

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18.

¹⁶ „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.



Законом о платама у државним органима и јавним службама¹⁷ уређује се начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у јавним службама које се финансирају из буџета Републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Законом о јавним набавкама¹⁸ 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 примењује¹⁹ 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 средстава²⁰ 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 службама²¹ 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 Србији²² 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 рад²³ 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 заштити²⁴ 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

¹⁷ „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.

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 91/19 и 92/23.

¹⁹ 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.

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

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

²² „Службени гласник РС“, бр. 29/19, 60/20 и 88/23.

²³ „Службени гласник РС“ бр. 59/08, 37/10, 39/11 - др. правилник, 1/12 - др. правилник, 51/19, 12/20 и 83/22.

²⁴ „Службени гласник РС“ бр. 1/12 и 42/13.



финансија је препоручило буџетским корисницима да у буџетској процедури преиспитају могућност смањења других накнада за рад, које нису обухваћене законом (уговори о делу, уговори о привремено повременим пословима и др.).

1.2. Институционални оквир

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

Центар за социјални рад може основати само јединица локалне самоуправе²⁵.

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.²⁶

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 поверени²⁷.

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 др²⁸.

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 заштиту²⁹.

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 рада³⁰.

За законитост рада, поштовање стандарда стручног рада, унутрашњу и спољну координацију, планирање, организовање и контролу запослених одговоран је директор ЦСР³¹.

²⁵ Члан 10 Закона о социјалној заштити.

²⁶ Члан 119 Закона о социјалној заштити.

²⁷ Члан 120 Закона о социјалној заштити.

²⁸ Члан 121 Закона о социјалној заштити.

²⁹ Члан 137 Закона о социјалној заштити.

³⁰ Члан 12 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад.

³¹ Члан 27 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад.



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

Супервизор обезбеђује поштовање стандарда стручног рада и доприноси квалитету услуга тако што координира, усмерава, обучава, подстиче и евалуира развој стручних компетенција водитеља случаја како би се постигли оптимални ефекти у задовољавању потреба корисника³².

У циљу повезивања и интегрисања различитих организационих делова, правовременог обавештавања и координације између појединаца и организационих јединица у вршењу јавних овлашћења, у центру се образују стална и повремена стручна и саветодавна тела. Стална тела су колегијум руководиоца, колегијум службе и стална комисија органа старатељства, док су повремена тела која се образују у центру стручни тимови³³.

ЦСР је дужан да извештава надлежни орган државне управе, односно покрајински орган управе и надлежни орган ЈЛС о свом раду³⁴.

2. Опште информације о Центру за социјални рад Нови Пазар

2.1. Оснивање Центра за социјални рад Нови Пазар³⁵

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 Нови Пазар (у даљем тексту ЦСР Нови Пазар) основан је Одлуком Скупштине општине Нови Пазар³⁶ у марту 1966. године. Актом о оснивању установе пренети су само стручни послови из области социјалне заштите и старатељства, док су управни послови били при органу управе. Почетком 1968. године су сви послови из области социјалне заштите пренети на Центар за социјални рад – фондови, заштита деце и одраслих лица. Свој садашњи назив, Центар за социјални рад Нови Пазар добио је Одлуком о конституисању радне организације без основних организација од 27. децембра 1973. године. Након доношења Закона о браку и породичним односима 1980. године, Центар је добио нове задатке и овлашћења из области породичних односа.

ЦСР Нови Пазар се налази у склопу Комбиноване установе социјалне заштите, у чијем се саставу поред ЦСР Нови Пазар налазе и просторије хуманитарних организација (Савез глувих и наглувих, Савез слепих, Савез цивилних инвалида рата), просторије Дома породице, Клуб-кухиње и стамбеног блока за старе.

Поред ове пословне зграде, ЦСР Нови Пазар делатност обавља и у просторијама где је смештена Установа за одрасле и старије (при Центру за социјални рад Нови Пазар), Нови Пазар основана 2012. године Одлуком³⁷ Скупштине града Новог Пазара са изменом и допуном исте³⁸ као Домско одељење за одрасле и старије „Нови Пазар“. Домско одељење

³² Члан 29 став 1 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.

³³ Члан 34 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.

³⁴ Члан 5 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.

³⁵ Извор: <https://www.csrnovipazar.org.rs/o-nama>.

³⁶ Број 2642/1 од 11. марта 1966. године.

³⁷ Одлука о оснивању Домског одељења за одрасле и старије „Нови Пазар“ 551-1/12 од 24. октобра 2012. године.

³⁸ Измене и допуне Одлуке о оснивању Домског одељења за одрасле и старије „Нови Пазар“ при Центру за социјални рад Нови Пазар број 551-2/12 од 14. децембра 2012. године.



укупне површине 3.222 m² са капацитетом од 80 места, почело је са пријемом корисника 1. новембра 2014. године.

Данас је у ЦСР Нови Пазар запослено 85 радника.

ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар

Управни одбор ЦСР Нови Пазар донео је 20. септембра 2011. године Статут Центра за социјални рад Нови Пазар³⁹ (у даљем тексту: Статут Центра) на који је Скупштина града Новог Пазара као оснивач дала сагласност⁴⁰.

У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Нови Пазар није имао сагласност Министарства за рад на Статут Центра у делу који се односи на вршење поверених послова (описано у Прилогу 3 – Остала питања).

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 16 Статута Центра као претежна делатност Центра дефинисана је делатност под бројем 85–322 – Остали социјални рад у установама без смештаја (активност центра за социјални рад и старатељство) и 85–313 – Остала социјална заштита у установама са смештајем.

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

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

Надзор над радом Центра врши 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 и то:

- 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;

³⁹ Број IV-110-502/11 од 20. септембра 2011. године.

⁴⁰ Одлука о давању сагласности на Статут ЦСР број 022-41/11 од 2. децембра 2011. године.



- развија и унапређује превентивне активности, које доприносе спречавању и сузбијању социјалних проблема;
- пружа дијагностичке услуге, спроводи одговарајући третман, саветодавно-терапијске услуге и стручну помоћ корисницима;
- подстиче, организује и координира професионални и добровољни хуманитарни рад у области социјалне заштите;
- спроводи социјалну заштиту старих лица и пензионера преко Дома за смештај старих лица као одељења Центра и то путем збрињавања које обухвата становање, исхрану, одевање, негу, здравствену заштиту у складу са посебним прописима, радно окупационе, културно-забавне и рекреативне активности и друго;
- пружа заштиту корисницима у складу са Одлуком Града Новог Пазара о правима из области проширене социјалне заштите предвиђеним Законом;
- 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.

Одредбама члана 18 Статута, Центар може да допуни или прошири своју делатност на основу одлуке Управног одбора Центра уз обавезну сагласност оснивача на исту.

Центар је на основу два Решења Привредног суда у Краљеву⁴¹ уписан у судски регистар, у регистарски уложак број 5–229 ради оснивања Домског одељења за одрасле и старије „Нови пазар“ 2012. године и усаглашавања делатности са законом и Уредбом о класификацији делатности⁴² као и уписа промене у називу установе 2013. године.

Имајући у виду напред наведено, увидом у поменута решења, утврдили смо да је ЦСР Нови Пазар:

- 1) проширио своју делатност додавањем нове делатности:
 - 87.10 – делатности смештајних установа с медицинском негом,
- 2) усагласио постојећу делатност са Уредбом о класификацији делатности:
 - 88.99 – остала непоменуна социјална заштита без смештаја.

У поступку ревизије, увидом у достављени Статут Центра утврдили смо да исти није усаглашен са Уредбом о класификацији делатности (детаљније описано у Прилогу 3 – Остала питања).

У Службеном листу града Новог Пазара⁴³ објављена је Одлука о правима и услугама у социјалној заштити града Новог Пазара⁴⁴ којом су уређена права и услуге грађана у области социјалне заштите о чијем се обезбеђивању, у складу са Законом о социјалној заштити, стара Град Нови Пазар.

2.3. Организациона структура и органи ЦСР Нови Пазар

Организацију Центра чине: директор, организационе јединице Центра и стручна и саветодавна тела.

Центар има две организационе целине:

⁴¹ Посл. бр. FI. 120/2012 од 20. децембра 2012. године и Посл. бр. FI. 153/2013 од 27. новембра 2013. године.

⁴² „Службени гласник РС“, бр. 54/10.

⁴³ „Службени лист града Новог Пазара“, број 2/19 од 12. марта 2019. године.

⁴⁴ Број 55-1/19 од 11. марта 2019. године.



- у оквиру једне целине спроводе се послови непосредне социјалне и породичне правне заштите;
- друга целина односи се на Домско одељење за одрасле и старије „Нови Пазар“ са седиштем у Новом Пазару. Директор Центра је истовремено и директор Домског одељења.

Организационе службе/јединице Центра су:

1. Служба за управно-правне послове са пријемном канцеларијом и канцеларијом за материјална давања;
2. Служба за заштиту деце и младих;
3. Служба за заштиту одраслих и старих;
4. Служба за финансијско-рачуноводствене, административне и техничке послове и
5. Служба за помоћ у кући.

Свака од наведених служби има свог руководиоца.

Радам организационе јединице Домског одељења за смештај одраслих и старих лица руководи руководиоца Домског одељења.

Органи ЦСР Нови Пазар

Законом о социјалној заштити прописано је да су органи Центра за социјални рад директор, управни одбор и надзорни одбор⁴⁵.

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 законом⁴⁶.

Одредбама члана 22 Статута Центра, утврђено је да су органи Центра: директор, као орган руковођења, Управни одбор, као орган управљања, Надзорни одбор, као орган надзора и Савет корисника као представници корисника Домског одељења, старатеља или законских заступника корисника.

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

Директор ЦСР Нови Пазар

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 директору⁴⁷.

Директор је самосталан у вршењу послова из делокруга свога рада који је за законитост свог рада непосредно одговоран оснивачу, Управном одбору и запосленима у Центру⁴⁸.

⁴⁵ Члан 123 Закона о социјалној заштити.

⁴⁶ Члан 134 Закона о социјалној заштити.

⁴⁷ Члан 23 Статута ЦСР Нови Пазар.

⁴⁸ Члан 28 Статута ЦСР Нови Пазар.



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 послове⁴⁹:

- 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 који се односе на остваривање права радника из радног односа у складу са Законом и другим актима Центра;
- сарађује са синдикатом, разматра предлоге и одговара на примедбе синдиката у вези са остваривањем права запослених и материјалним положајем запослених;
- доноси акта, одлуке и упутства у вези са радом и пословањем установе;
- извршава правоснажне одлуке суда донете у поступку за заштиту права радника;
- поставља и разрешава раднике са посебним овлашћењима у складу са актом о унутрашњој организацији и систематизацији;
- обавља 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 судом⁵⁰.

Скупштина града Новог Пазара, као оснивач ЦСР Нови Пазар именовала је 18. маја 2021. године директора Решењем⁵¹ на период од четири године који је остао на том месту до краја периода који је обухваћен ревизијом, када је 18. марта 2024. године именован вршилац дужности Решењем⁵² Скупштине града Новог Пазара.

Управни одбор ЦСР Нови Пазар

Управни одбор Центра је орган управљања кога именује и разрешава оснивач Центра. Управни одбор има пет чланова и то два представника по предлогу запослених у Центру, од којих је један представник Центра а други представник Домског одељења, и три представника оснивача. Председник и чланови Управног одбора Центра именују се на период од четири године, осим представника корисника, који се именују на период од две године⁵³.

Надлежности Управног одбора су да⁵⁴:

- доноси Статут и друга општа акта Центра;

⁴⁹ Члан 31 Статута ЦСР Нови Пазар.

⁵⁰ Члан 32 Статута ЦСР Нови Пазар.

⁵¹ Број: 022-17/21 од 18. маја 2021. године.

⁵² Број: 02-63/24 од 18. марта 2024. године.

⁵³ Члан 33 Статута ЦСР Нови Пазар.

⁵⁴ Члан 36 Статута ЦСР Нови Пазар.



- 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;
- доноси финансијски план;
- даје сагласност на План јавних набавки;
- врши и друге послове утврђене актом о оснивању и Статутом Центра.

Скупштина града Нови Пазар је 2021. године Решењем⁵⁵ именовала председника и чланове Управног одбора ЦСР Нови Пазар, на мандатни период од четири године.

Надзорни одбор ЦСР Нови Пазар

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 године⁵⁶.

Надзорни одбор, у складу са законом врши⁵⁷:

- надзор над радом и пословањем Центра;
- преглед годишњег извештаја о финансијском пословању и обрачуну средстава.

Скупштина града Нови Пазар је 2021. године Решењем⁵⁸ именовала чланове Надзорног одбора ЦСР Нови Пазар, на мандатни период од четири године.

Организација и рад Управног и Надзорног одбора регулише се Пословником о раду ових органа⁵⁹.

Савет корисника ЦСР Нови Пазар

Савет корисника има седам чланова кога чине представници корисника Домског одељења, старатеља или законских заступника корисника, чија је надлежност у сегменту збрињавања корисника. У ЦСР Нови Пазар није конституисан Савет корисника.

Стручни органи Центра

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

Пвремена стручна саветодавна тела у Центру су стручни тимови.

⁵⁵ Број 02-8/21 од 25. фебруара 2021. године.

⁵⁶ Члан 39 Статута ЦСР Нови Пазар

⁵⁷ Члан 40 Статута ЦСР Нови Пазар.

⁵⁸ Број 02-9/21 од 25. фебруара 2021. године.

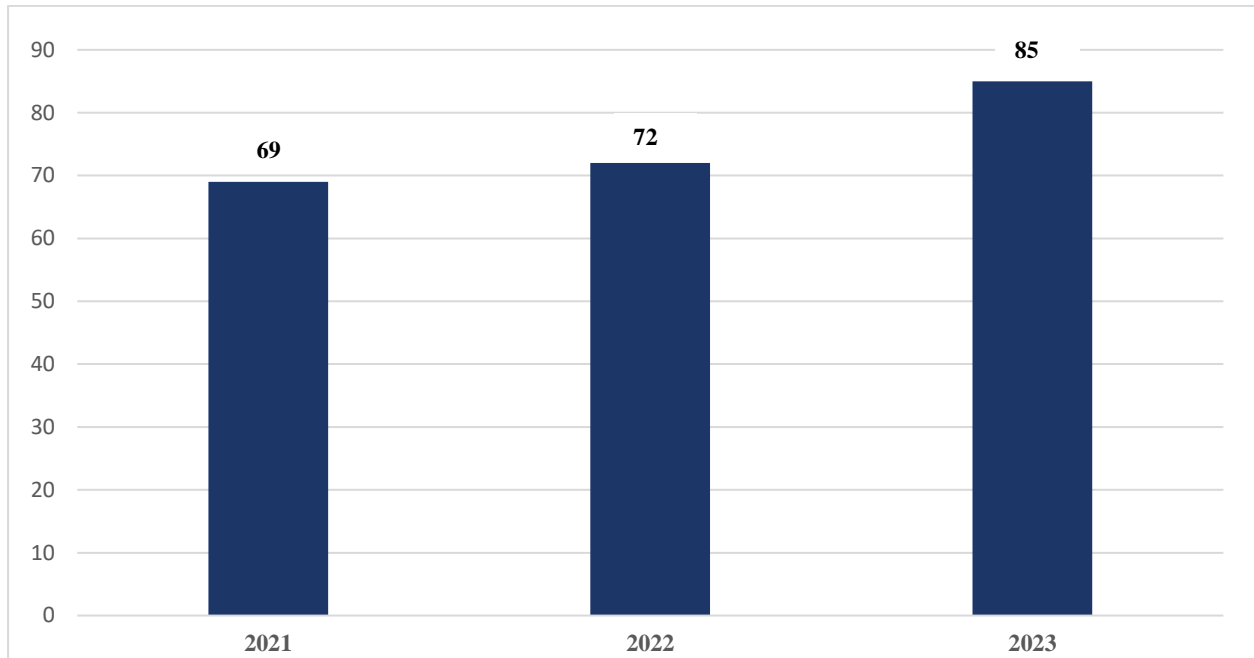
⁵⁹ Члан 42 Статута ЦСР Нови Пазар.



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

У ревизији смо утврдили да се број запослених у ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године незнатно повећава, што приказујемо у следећем графикону:

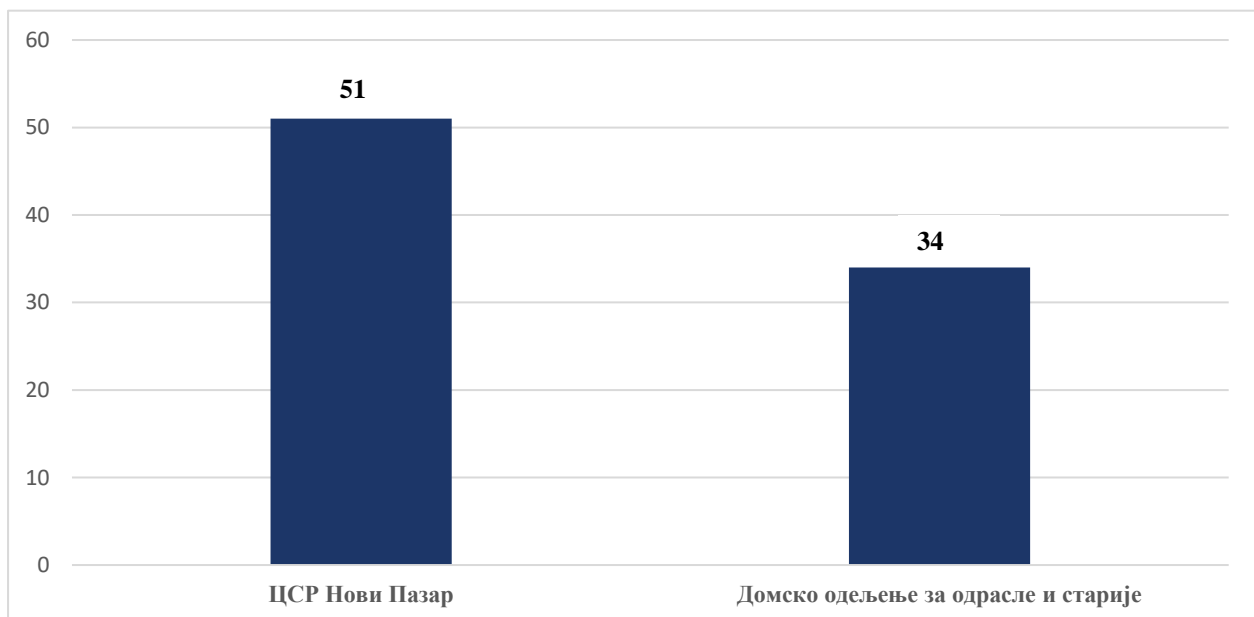
Графикон број 8: Преглед броја запослених у периоду 2021–2023. године



Извор: ДРИ, на основу података ЦСР Нови Пазар

Број запослених у ЦСР Нови Пазар и број запослених у Домском одељењу за одрасле и старије као организационом делу Центра у 2023. години, приказан је на следећем графикону:

Графикон број 9: Број запослених у ЦСР Нови Пазар и Домском одељењу за одрасле и старије у 2023. години

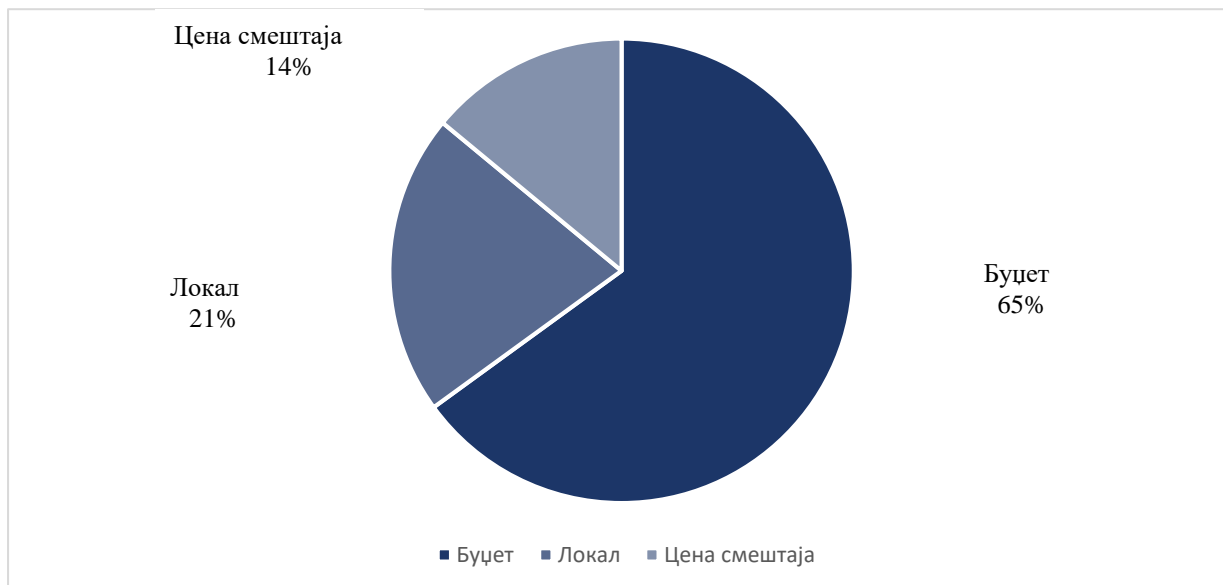


Извор: ДРИ, на основу података ЦСР Нови Пазар

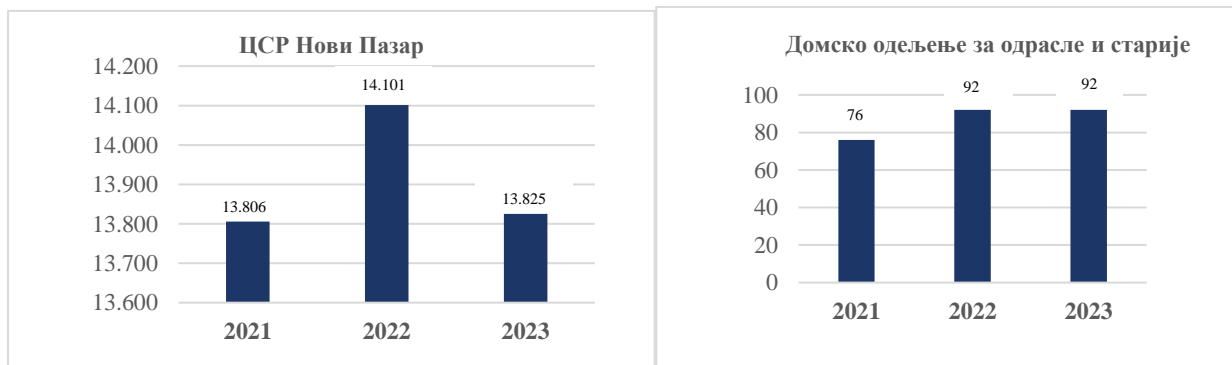


Плате запослених у ЦСР Нови Пазар, финансирају се из средстава буџета Републике Србије, средстава јединице локалне самоуправе и из средстава која се обезбеђују из учешћа корисника услуге у трошковима услуга (цена смештаја).

Графикон број 10: Преглед извора финансирања плата запослених у ЦСР Нови Пазар у 2023. години



Графикон број 11: Број корисника услуга ЦСР Нови Пазар и Домског одељења за одрасле и старије у периоду 2021–2023. године



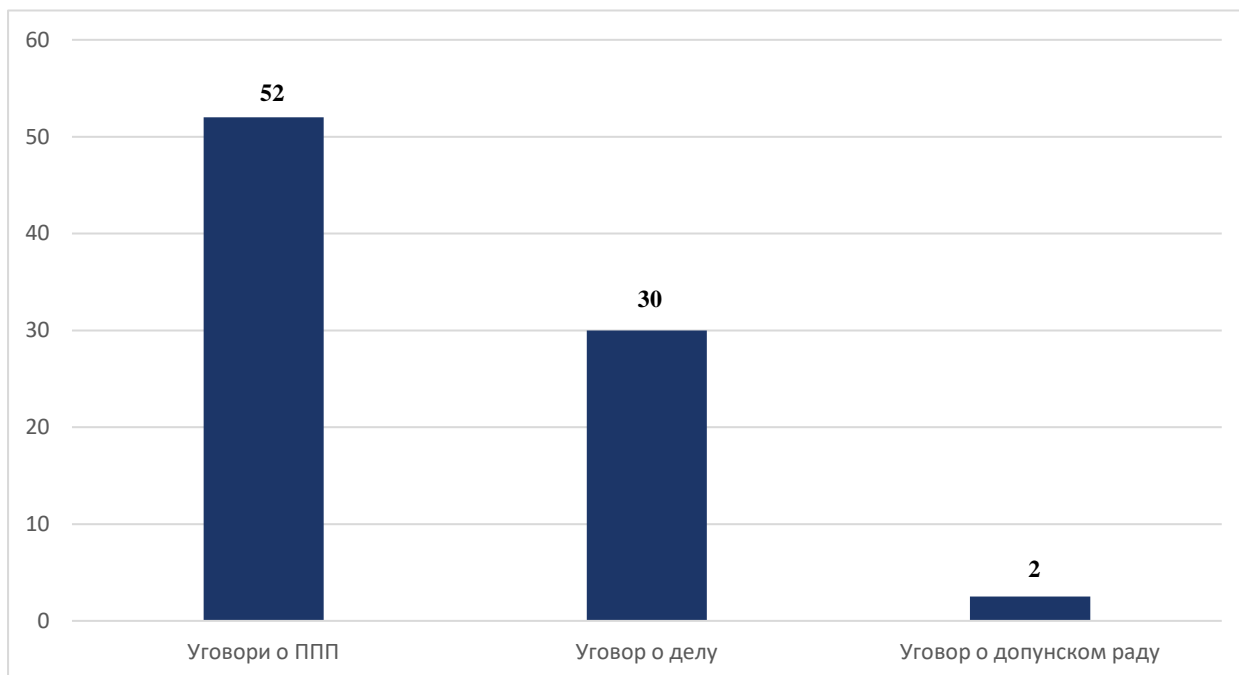
Извор: Извештаји о раду ЦСР Нови Пазар за 2021, 2022. и 2023. годину

2.5. Број и врста ангажовања лица ван радног односа

У ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године, ангажована су лица за обављање различитих врста послова преко уговора о ППП, уговора о делу и уговора о допунском раду.



Графикон број 12: Број лица ангажованих по основу уговора о ППП, уговора о делу и уговора о допунском раду у ЦСР Нови Пазар и Домском одељењу за одрасле и старије у периоду 2021–2023. године

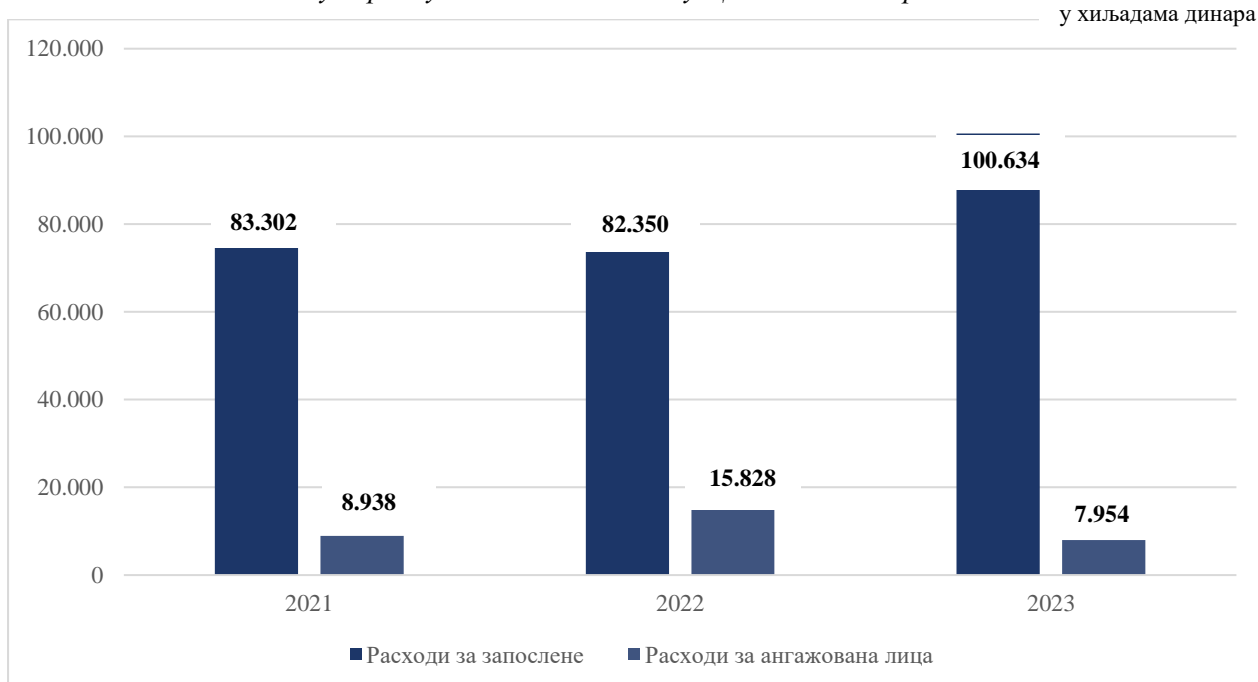


Извор: ДРИ, на основу података ЦСР Нови Пазар

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

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

Графикон број 13: Износ извршених расхода за запослене и накнаде ангажованих лица ван радног односа у периоду 2021–2023. године у ЦСР Нови Пазар



Извор: ДРИ, на основу података ЦСР Нови Пазар



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 Нови Пазар, и обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

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

С обзиром на дефинисани проблем, циљ ревизије у овом делу је био да испитамо да ли су расходи за запослене у Центру за социјални рад Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар кретао се 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар кретао у прописаним оквирима.

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 организација⁶⁰.

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 пословима⁶¹. 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 Владе⁶².

Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору⁶³ утврђен је попис радних места, њихови општи/типични описи и захтеви за њихово обављање у јавним службама, у другим јавним службама које је основала Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а које су директни или индиректни корисници буџета у складу са прописима о буџетском систему, у области здравства, просвете, социјалне заштите, културе, спорта, туризма, у организацијама обавезног социјалног осигурања, у другим јавним службама које је основала Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Министарство за рад је у јуну 2012. године донело Решење⁶⁴ којим је утврђен број стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета, на пословима јавних овлашћења у ЦСР Нови Пазар као и број радника на пословима пружања услуга социјалног рада у Домском одељењу за одрасле и старије. Министарство за рад је 29. маја 2020. године Дописом⁶⁵ обавестило, између осталих и ЦСР Нови Пазар, да хитно усагласи акт о организацији и систематизацији послова са Закључком Владе Републике Србије којим је повећан број запослених (за четири неговатељице) у Домском одељењу за одрасле и старије, чије се плате финансирају из буџета Републике Србије (цене смештаја).

Укупан број запослених у ЦСР Нови Пазар и Домском одељењу за одрасле и старије чије се плате финансирају из републичког буџета утврђен претходно поменути Решењем је 39. Са друге стране, укупан број стручних и других радника чији се рад финансира из средстава прикупљених наплатом смештаја (тзв. цена смештаја) у Домском одељењу за

⁶⁰ Члан 1 Закона о јавним службама.

⁶¹ Члан 30, став 1 Закона о запосленима у јавним службама.

⁶² Члан 30, став 2 Закона о запосленима у јавним службама.

⁶³ „Службени гласник РС“, бр. 81/2017, 6/2018 и 43/2018.

⁶⁴ Решење број: 112-01-491/2011-09 од 27. јуна 2012. године.

⁶⁵ Сл./2020-09 од 29. маја 2020. године.



одрасле и старије „Нови Пазар“ је 40 утврђен истим Решењем/Дописом Министарства за рад.

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

Број стручних и других радника који се финансирају из републичког буџета у ЦСР Нови Пазар	Радно место	Број извршилаца
	директор	1
	послови социјалног рада	17
	управно-правни послови	7
	послови планирања и развоја	1
	административно-финансијски послови	4
	технички послови	2
<i>I Укупно</i>		32
Број запослених који се финансирају из буџета РС на пословима пружања услуга социјалног рада у Домском одељењу за одрасле и старије	Радно место	Број извршилаца
	руководилац домског одељења	1
	социјални радник	1
	правник	2
	радни терапеут	2
	административно-финансијски послови	1
<i>II Укупно</i>		7
Број извршилаца који се финансирају из цене смештаја у Домском одељењу одрасле и старије	Радно место	Број извршилаца
	неговатељица	11
	кувар	2
	помоћни радник у кухињи	2
	сервирка	2
	берберин	1
	шивач	1
	пегларка – прала	1
	спремачица	5
	радник на административно-техничким пословима	4
	радник на пословима набавке и складиштења	2
	радник на финансијско-рачуноводственим пословима	3
	КВ радник на одржавању објекта и превозу хране и корисника	3
	портир	2
возач – аутомеханичар	1	
<i>III Укупно</i>		40
УКУПНО I+II+III		79

Након доношења поменутог решења, Министарство за рад, у поступку ревизије септембра 2024. године донело је ново Решење⁶⁶ којим је повећан број стручних радника за два лица, са којим је ЦСР Нови Пазар ускладио Правилник о организацији и систематизацији послова.

⁶⁶ Број 112-01-491/1/2011-09 од 11. септембра 2024. године.



Директор ЦСР Нови Пазар донео је у марту 2018. године Правилник о организацији и систематизацији послова у ЦСР Нови Пазар са Домским одељењем Града Новог Пазара⁶⁷. Након усвајања овог Правилника, биле су две измене и допуне Правилника о организацији и систематизацији послова, 2018. и 2020. године⁶⁸ без датих сагласности надлежних органа (детаљније описано у Прилогу 3 – Остала питања).

Правилником о организацији и систематизацији послова утврђени су: унутрашња организација, врста послова, степен стручне спреме за њихово обављање, услови за рад на радним местима, број извршилаца и извор финансирања запослених.

Изменама и допунама Правилника о организацији и систематизацији послова који су били на снази у периоду 2021–2023. године утврђен је број запослених који се финансира из средстава буџета Републике Србије (79), што је у оквирима који је предвиђен Решењем Министарства за рад из 2012. године.

Скупштина града Новог Пазара је фебруара 2018. године донела Одлуку о максималном броју запослених у систему локалне самоуправе Града Новог Пазара за 2017. годину⁶⁹ којом је, између осталих организационих облика у систему локалне самоуправе Града Новог Пазара, утврђен максималан број запослених на неодређено време и у ЦСР Нови Пазар. Укупан број запослених у ЦСР Нови Пазар који се финансира из средстава локалне самоуправе је 18. Поменутом Одлуком нису дефинисана радна места и организационе јединице које ће бити финансиране из средстава локалне самоуправе већ је утврђен само укупан број запослених.

Табела број 2: Број запослених и назив радних места у ЦСР Нови Пазар чије се плате финансирају из средстава јединице локалне самоуправе

Радно место	Број извршилаца
стручни радник за управно-правне послове	2
стручни радник на услугама у заједници	2
дипломирани економиста на услугама у заједници	1
референт за правне, кадровске и административне послове	1
руководилац пружаоца услуга у заједници	1
сарадник на услугама у заједници	8
возач	1
радник на обезбеђењу без оружја/чувар	1
чистачица	1
Укупно	18

Правилником о организацији и систематизацији послова у Центру за социјални рад са Домским одељењем Града Новог Пазара са првом изменом и допуном истога⁷⁰ утврђен је и број запослених који се финансира из средстава локалне самоуправе (18).

У поступку ревизије утврдили смо:

1. да су називи радних места у Правилнику о организацији и систематизацији послова ЦСР Нови Пазар, усклађени са називима радних места из Каталога радних места;

⁶⁷ Број: IV-551-206/18 од 5. марта 2018. године.

⁶⁸ Прва измена Правилника број: IV-551-1177/18 од 19. октобра 2018. године; Друга измена Правилника број: IV-551-807/20 од 29. маја 2020. године.

⁶⁹ Број 112 – 48/18 од 12. фебруара 2018. године.

⁷⁰ Број: IV-551-206/18 од 5. марта 2018. године и IV-551-1177/18 од 19. октобра 2018. године.



2. да у посматраном периоду 2021–2023. године, ЦСР Нови Пазар 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 је у посматраном периоду 2021–2023. године, ЦСР Нови Пазар није нити Правилником о организацији и систематизацији послова нити стварним бројем запослених који се финансирају из средстава јединице локалне самоуправе, прекорачио број утврђен Одлуком Скупштине града Новог Пазара, односно број запослених се кретао у прописаним оквирима.

Дакле, број запослених у периоду 2021–2023. године у ЦСР Нови Пазар кретао се у прописаним оквирима што је приказано у следећој табели:

Табела број 3: Преглед кретања стварног броја запослених у ЦСР Нови Пазар у односу на број утврђен прописима у периоду 2021–2023. године

Назив правног акта	Норматив	Стваран број запослених		
		2021.	2022.	2023.
1 Решење Министарства за рад и Допис Министарства за рад на основу Закључка Владе	79	51	54	67
2 Одлука о максималном броју запослених у систему локалне самоуправе Града Новог Пазара за 2017. годину	18	18	18	18
Укупан број запослених (1+2)	97	69	72	85
Правилник о организацији и систематизацији послова ЦСР Нови Пазар	97	•	•	•

Налаз 1.2. Ново запошљавање лица на неодређено и одређено време у ЦСР Нови Пазар извршено је 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 је у периоду 2021–2023. године, ЦСР Нови Пазар ново запошљавање на неодређено и одређено време обављао у складу са прописима.

Законом о буџетском систему⁷¹ 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 средстава⁷² ближе је уређен поступак за прибављање сагласности за заснивање радног односа са новим лицима.

⁷¹ Члан 27к, став 1 Закона о буџетском систему.

⁷² „Службени гласник РС“, бр. 159/20 и 116/23.



Сагласност за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава даје Комисија за давање сагласности на основу Молбе коју корисник подноси надлежном Министарству⁷³.

У периоду 2021–2023. године ЦСР Нови Пазар је засновао радни однос са 15 лица закључивањем уговора о раду на неодређено време, за које је Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава на основу три Закључка, дала сагласност за пријем у радни однос 15 лица.

У наредној табели дајемо преглед датих сагласности за ново запошљавање у посматраном периоду по коме је ЦСР Нови Пазар примио 15 запослених у радни однос.

Табела број 4 : Преглед ново запослених по датим сагласностима у периоду 2021–2023. године

Закључак о давању сагласности за ново запошљавање	Врста посла за које је дата сагласност	Број одобрених извршилаца	Степен стручне спреме
112–194/2023 од 30.1.2023.	није наведено	9	ССС/НСС
112–7603/2023 од 30.8.2023.	није наведено	5	ВСС/ССС
112–10112/2023 од 30.10.2023.	није наведено	1	ВСС
Укупно		15	

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

Са друге стране, одредбама Закона о буџетском систему уређено је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев запослених у својству приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажована по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства⁷⁴.

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 управу⁷⁵.

У ревизији смо утврдили, да се број запослених на одређено време (ради замене одсутног запосленог) у ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године, кретао у оквиру прописаног Законом о буџетском систему што се може приказати у наредној табели која следи:

⁷³ Члан 2 и 3 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

⁷⁴ Члан 27к став 4 Закона о буџетском систему.

⁷⁵ Члан 27к став 5 Закона о буџетском систему.



Табела број 5: Преглед запослених лица на неодређено и одређено време са законским ограничењем од 10% на дан 31.12. посматране године

Година	Број запослених у ЦСР на неодређено време	10% (није потребна сагласност)	Запослени на одређено време	Разлика (преко 10% без сагласности)
1	2	3	4	5(4-3)
31.12.2021.	66	7	3	0
31.12.2022.	65	7	7	0
31.12.2023.	79	8	6	0

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



Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад, Правилником о организацији и систематизацији послова и другим прописима, утврђени су између осталог организација, стандарди рада и посебни услови за рад за заснивање радног односа. У поступку ревизије смо утврдили да је у периоду 2021–2023. године, организациона структура у ЦСР Нови Пазар 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 и цене смештаја, у складу са Решењем Министарства за рад. Међутим, због тога што ЦСР Нови Пазар није у потпуности попунио радна места која се финансирају из средстава буџета РС и цене смештаја, ангажовао је лица ван радног односа путем уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу. Представници ЦСР Нови Пазар 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.

Организациона структура ЦСР Нови Пазар

Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад⁷⁶ 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 центру⁷⁷.

Основне унутрашње организационе јединице су: а) служба за заштиту деце и младих, б) служба за заштиту одраслих и старих в) служба за правне послове, г) служба за финансијско-административне и техничке послове⁷⁸. У центру се могу образовати као посебне унутрашње организационе јединице – пријемна служба и служба за планирање и развој.

Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад⁷⁹ предвиђено је да се у оквиру службе за правне послове организује рад пријемне канцеларије и канцеларије за материјална давања.

⁷⁶ Члан 1 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁷⁷ Члан 15 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁷⁸ Члан 24 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁷⁹ Члан 26 став 4 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.



Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Нови Пазар⁸⁰, утврђена је организациона структура и чине је следеће службе:

1. Служба за управно-правне послове са пријемном канцеларијом и канцеларијом за материјална давања;
2. Служба за заштиту деце и младих;
3. Служба за заштиту одраслих и старих лица;
4. Служба за финансијско-рачуноводствене, административне и техничке послове;
5. Служба за помоћ у кући;
6. Организациона јединица – Домско одељење за одрасле и старије „Нови Пазар“.

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

Услови за обављање послова на радном месту

Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Нови Пазар прописани су услови који морају бити испуњени за заснивање радног односа у Центру. За свако систематизовано радно место предвиђен је степен стручне спреме, услови у погледу врста студија, радно искуство и други посебни услови који морају бити задовољени како би са лицем био заснован радни однос⁸¹.

Правилником о лиценцирању организација социјалне заштите уређени су ближи услови за издавање лиценце, образац лиценце и начин издавања и обнављања, односно суспензије и одузимања лиценце организацијама социјалне заштите, односно пружаоцима услуга социјалне заштите, као и начин вођења и садржина Регистра лиценцираних пружаоца услуга социјалне заштите⁸².

У поступку ревизије извршен је увид у узорковану документацију која се односила на 17 запослених у ЦСР Нови Пазар. 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 Нови Пазар

Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад, који је донет 2008. године, уређено је обављање делатности центара у вршењу јавних овлашћења и то: организација, нормативи, стандарди стручног рада и садржај и начин вођења евиденције о корисницима и документације о стручном раду. Од дана доношења Правилника, међане 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.

⁸⁰ Члан 3 Правилника о организацији и систематизацији послова у ЦСР Нови Пазар.

⁸¹ Члан 51 и 78 Правилника о организацији и систематизацији послова у ЦСР Нови Пазар.

⁸² „Службени гласник РС“, бр. 42/13 од 14. маја 2013. године, Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите – члан 1.



Према последњем попису становништва из 2022. године, у Новом Пазару износи 121.113 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 раднике⁸³:

- 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.

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 становника⁸⁴.

Број других радника је такође Правилником о организацији и нормативима кадрова одређен на основу броја становника града⁸⁵. Имајући у виду величину града Новог Пазара, број других радника утврђен за величину ове општине је четири радника на административно-финансијским пословима и два радника на техничким пословима у центру који се оснива за подручје од 100.000 до 150.000 становника.

Центру у коме је просечан број корисника права и услуга из надлежности РС по запосленом у претходној години повећан у односу на просечан број корисника по запосленом у Републици Србији може се одобрити повећање у односу на утврђен број запослених⁸⁶.

Постојећим нормативом је такође прописано да се у центру по правилу запошљава најмање 50% социјалних радника у односу на укупан број стручних радника⁸⁷.

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 и из цене смештаја.

⁸³ Члан 41 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁸⁴ Члан 42 и 43 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁸⁵ Члан 43 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁸⁶ Члан 44 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁸⁷ Члан 44а Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.



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

Правилник о нормативима	Назив радног места	Норматив према Правилнику (Решење Министарства)			Број запослених у ЦСР Нови Пазар и Домском одељењу за одрасле и старије								
					31.12.2021.			31.12.2022.			31.12.2023.		
		ЦСР	Дом		ЦСР	Дом		ЦСР	Дом		ЦСР	Дом	
	<i>Извор финанс.</i>	Буџ.	Буџ.	ЦС ОI	Буџ.	Буџ.	ЦС ОI	Буџ.	Буџ.	ЦС ОI	Буџ.	Буџ.	ЦС ОI
	директор	1	1	•	1	1	•	1	1	•	1	1	•
Члан 42 стручни радници	на пословима социјалног рада	17	3	•	11	3	•	14	3	•	15	3	•
	правник на управно-правним пословима	7	2	•	7	2	•	7	2	•	9	2	•
	на пословима планирања и развоја	1	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Члан 43 други радници	Административно-финансијски послови	4	1	7	4	1	•	4	1	•	6	1	1
	технички послови	2	•	22	2	•	10	2	•	10	2	•	17
	сарадници–неговатељи	•	•	11	•	•	9	•	•	9	•	•	9
Укупно		32	7	40	25	7	19	28	7	19	33	7	27
		79			51			54			67		

Подаци из табеле показују да ЦСР Нови Пазар у посматраном периоду није имао више запослених радника који се финансирају из средстава буџета и цене смештаја у односу на утврђене нормативе, осим по структури запослених (у 2023. години стручни радници на управно-правним пословима и административно-финансијским пословима).

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 Нови Пазар за 2023. годину

ЦСР	Број становника	Број корисника	Решење Минист.	Систематизација	Попуњено у 2023.	Процент попуњености
1	2	3	4	5	6	7(6/4)
Нови Пазар	121.113 ⁸⁸	13.917 ⁸⁹	79	79	67	85%

Напред наведеним подацима додајемо да се у посматраном периоду ЦСР Нови Пазар константно⁹⁰ обраћао Комисији за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање и да је по основу тих молби Комисија за ново запошљавање дала сагласност за пријем 15 лица у радни однос.

Представници ЦСР Нови Пазар су навели да је број запослених који се финансира из буџета РС на пословима јавних овлашћења недовољан за обим посла и број корисника

⁸⁸ Податак након пописа становништва из 2022. године.

⁸⁹ Податак из Извештаја о раду за 2023. годину (укупан број корисника на активној евиденцији у ЦСР и Домском одељењу за одрасле и старије).

⁹⁰ Број упуњених молби Комисији за ново запошљавање у: 2021.г. (4), 2022.г. (4), 2023.г. (7).



Центра, што ствара ризик у континуитету и квалитету пружања услуга корисницима Центра.

Због тога што ЦСР Нови Пазар није у потпуности попунио своје капацитете када су у питању запослени који се финансирају из средстава буџета и цене смештаја, ангажовао је лица ван радног односа посредством уговора о ППП и уговора о делу.

Налаз 1.4. Обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар је исказао расходе за запослене у следећим износима по годинама:

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

		– у хиљадама динара –		
Конто	Назив конта	2021.	2022.	2023.
411000	Расходи за плате, додатке и накнаде	69.353	66.996	84.056
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	11.020	10.719	12.736
413000	Расходи за накнаде у натура	197	355	365
414000	Расходи за социјална давања запосленима	224	703	1.222
415000	Расходи за накнаде трошкова запосленима	2.009	2.217	2.165
416000	Расходи за награде запосленима и остале посебне расходе	499	1.360	90
410000	Расходи за запослене	83.302	82.350	100.634

Обрачун и исплата основне плате

Одредбом члана 2 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама⁹¹ 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.

⁹¹ Члан 2 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама.



Табела број 9: Преглед основица за обрачун и исплату плата запослених у установама социјалне заштите у нето износу 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

Увидом у обрачунске листиће запослених изабраних на основу узорка у 2021, 2022. и 2023. години, утврђено је да је ЦСР Нови Пазар приликом обрачуна плата примењивао основицу 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 Нови Пазар за период 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.

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

У поступку ревизије утврдили смо:

1. Обрачун плате у ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године извршен је употребом два софтвера. У периоду од 1. јануара 2021. године до 31. марта 2022. године, ЦСР Нови Пазар за обрачун плата користио је софтверски програм „ACIS“ предузећа „Art Computer“ д.о.о, Нови Пазар. Од 1. априла 2022. године, обрачун плата у ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар је у периоду 2021–2023. године, примењивао одговарајуће коефицијенте (основни и увећани коефицијент) прописане Уредбом о коефицијентима.

Евиденција о запосленима у ЦСР Нови Пазар

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 одмора⁹². Евиденција присутности на раду је основа која пружа податке о сатима редовног рада (радном времену), дежурства, прековременог рада, рада ноћу, рада по позиву, плаћеном одсуству, боловању и годишњем одмору.

ЦСР Нови Пазар је Правилником о раду⁹³ детаљније регулисао радно време запослених. Одредбама овог Правилника дефинисано је да је радно време временски период у коме је запослени дужан, односно расположив да обавља послове према налозима послодавца, на месту где се послови обављају, а у складу са законом. Овим одредбама утврђено је да радно време запослених износи 40 часова недељно уз могућност да се то радно време скрати сразмерном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог. Распоред рада, почетак и завршетак радног времена утврђен је зависно од услуге коју запослени пружа, а у складу са потребама корисника и организације рада. Такође, предвиђена је и могућност да је на захтев послодавца запослени дужан да ради дуже од пуног радног времена у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима.

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

Директор ЦСР Нови Пазар је донео Одлуку о радном времену ЦСР Нови Пазар⁹⁴, 26. маја 2022. године, којом је утврђено радно време у ЦСР Нови Пазар, распоред радног времена, рад у сменама, одмор у току дневног рада и приправности и рад по позиву. Истовремено, руководилац Домског одељења донео је Одлуку о почетку и завршетку радног времена запослених у Домском одељењу за одрасле и старије „Нови Пазар“.⁹⁵

Скрећемо пажњу Скупштини Града Новог Пазара, као оснивачу ЦСР Нови Пазар, да је потребно сходно члану 147 Закона о социјалној заштити да донесе Одлуку о распореду рада, почетку и завршетку радног времена ЦСР Нови Пазар са Домским одељењем за одрасле и старије.

ЦСР Нови Пазар није донео интерни акт о ближем уређивању начина евидентирања доласка на рад, одласка са рада и излазака у току радног времена запослених.

⁹² Члан 24 став 1 Закона о евиденцијама у области рада.

⁹³ Број: IV -551-1804/15-05 од 9. октобра 2015. године.

⁹⁴ Број: IV-669-2/2022 од 26. маја 2022. године.

⁹⁵ Број: IV-551-669-1/22 од 26. маја 2022. године.



У поступку ревизије утврдили смо да су се запослени уписивали у књигу долазака и одлазака са рада. Евиденционе листе представљале су валидан рачуноводствени документ за обрачун и исплату плата запосленима.

Увођење скраћеног радног времена

Нови Закон о безбедности и здрављу на раду⁹⁶ 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. 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 ризиком⁹⁷. 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 околини⁹⁸.

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 временом⁹⁹. Послодавац је дужан да запосленом на радном месту са повећаним ризиком пре почетка рада обезбеди претходни лекарски преглед, као и периодични лекарски преглед у току рада.

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.

Правилником о раду ЦСР Нови Пазар уведена је могућност скраћења радног времена сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада¹⁰⁰.

Такође, Правилником о раду ЦСР Нови Пазар уведена је обавеза доношења Акта о процени ризика за сва радна места у радној околини као и да мора бити утврђен начин и мере за њихово отклањање¹⁰¹.

Одлукама о радном времену ЦСР Нови Пазар, које су донели директор за ЦСР Нови Пазар и Руководилац Домског одељења утврђено је радно време у Центру у периоду од 7.00 до 15.00 часова радним данима.

ЦСР Нови Пазар је у посматраном периоду 2021–2023. године примењивао Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини¹⁰². Увидом у поменути Акт, утврдили смо да истим нису утврђена радна места са повећаним ризиком. Такође, увидом у доступну докуменацију (одлуку о радном времену, уговоре о раду и евиденцију о присуству на раду запослених) утврдили смо да ЦСР Нови Пазар није увео скраћено радно време за запослене.

⁹⁶ „Службени гласник РС”, број 35/23.

⁹⁷ Члан 17 Закона о безбедности и здрављу на раду.

⁹⁸ „Службени гласник РС”, бр. 72/06, 84/06 – испр., 30/10 и 102/15.

⁹⁹ Чл. 3-6 Посебног колективног уговора са социјалну заштиту у Републици Србији.

¹⁰⁰ Члан 26 Правилника о раду ЦСР Нови Пазар.

¹⁰¹ Члан 111 Правилника о раду ЦСР Нови Пазар.

¹⁰² Без деловодног броја од 10. априла 2017. године.



Налаз 1.5. Обрачун и исплата додатака на плату нису извршени у складу са прописима, у делу који се односи на обрачун и исплату додатка за минули рад



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 Нови Пазар у периоду од јануара 2021. године до априла 2022. године, обрачун и исплату додатака на плату није вршио у складу са прописима у делу који се односи на обрачун и исплату додатка за минули рад. Од увођења програма „Искра“ априла 2022. године ЦСР Нови Пазар је обрачунавао додаток за минули рад на основну плату у складу са Законом о платама¹⁰³ и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији¹⁰⁴.

Обрачун додатака на плату у ЦСР Нови Пазар

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 законом¹⁰⁵.

Табела број 10: 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		члан 5 став 1 тачка 5) Закона о платама у државним органима и јавним службама;

¹⁰³ Члан 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

¹⁰⁴ Члан 60 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

¹⁰⁵ Члан 5 став 1 и 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама.



26% за време provedeno на раду у периоду 22.00–6.00 часова

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 Нови Пазар 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 17 запослених у ЦСР Нови Пазар за фебруар, јул и септембар 2021. и 2022. године и новембар 2023. године. Том приликом увид је извршен у обрачунске листиће запослених, евиденцију запослених о присуству на раду, решења 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 Нови Пазар обрачун додатака на плату обављало тако што је:

- додатак за минули рад до увођења „Искре“ априла 2022. године обрачунаван на основну плату увећану за додатке, применом одговарајућег процента за сваку годину рада;
- године стажа за обрачун додатка за минули рад приликом увођења „Искре“ нису унете у програм у складу са стварним стажом запослених;
- 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 једног решења директора Центра за сва лица која су обављала прековремени рад у току месеца
- приправност у Центру уређена Одлуком директора као и планом за приправност;
- додатак за рад ноћу применом увећања од 26% за време provedeno на раду у периоду од 22.00 до 6.00 часова.

Законом о платама¹⁰⁶ и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији¹⁰⁷ прописано је да додатак на плату припада за време provedeno у радном односу (минули рад) – у висини од 0,4 % од основице, за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца, а да основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата утврђена у складу са законом.

ЦСР Нови Пазар је у периоду од јануара 2021. до априла 2022. године додатак за минули рад обрачунавао на основну плату увећану за додатке, применом одговарајућег процента за сваку годину рада. Од увођења програма „Искра“ априла 2022. године ЦСР Нови Пазар обрачунавао је додатак за минули рад на основну плату у складу са Законом о платама и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији.

У поступку ревизије утврдили смо да године стажа за обрачун додатка за минули рад приликом увођења „Искре“ нису унете у програм у складу са стварним стажом запослених.



Препорука број 1: Препоручујемо руководству ЦСР Нови Пазар да изврши контролу стажа за све запослене и да у програм „Искра“ унесе све године рада остварене у радном односу код послодавца.

¹⁰⁶ Члан 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

¹⁰⁷ Члан 60 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.



Обрачун накнада на плату у ЦСР Нови Пазар

Законом о платама у државним органима и јавним службама¹⁰⁸ 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 раду¹⁰⁹ 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.¹¹⁰

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 леку¹¹¹.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији уређено је да запослени има право на накнаду плате, у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци за коришћење годишњег одмора, плаћеног одсуства и одсуства са рада на дан празника који је нерадан дан у складу са законом¹¹².

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 раду¹¹³.

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

Обрачун социјалних доприноса на терет послодавца

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

¹⁰⁸ Члан 5 став 1 тачка 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

¹⁰⁹ Члан 114 Закона о раду.

¹¹⁰ Члан 105 Закона о раду.

¹¹¹ Члан 193 Закона о раду.

¹¹² Члан 63 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

¹¹³ Члан 64 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.



Табела број 11: Преглед извршених расхода за социјалне доприносе на терет послодавца по годинама

		– у хиљадама динара –		
Конто	Назив конта	2021.	2022.	2023.
412100	Допринос за ПИО	7.587	7.280	8.407
412200	Допринос за здравствено осигурање	3.433	3.439	4.329
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	11.020	10.719	12.736

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

Налаз 1.6. ЦСР Нови Пазар није ускладио Правилник о раду са Законом о раду, а расходе за отпремнине за одлазак у пензију и накнаде трошкова за запослене није извршио у складу са прописима



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 Нови Пазар 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 Нови Пазар није усклађен са Законом о раду у делу који се односи на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених и које се односе на исплату јубиларне награде за 35 и 40 година проведених у радном односу, док расходи за отпремнине за одлазак у пензију и накнаде трошкова за запослене нису извршени у складу са прописима. Неусклађеност интерних аката ЦСР Нови Пазар са прописима и непоштовање прописа у делу обрачуна и рокова за измирење обавеза према запосленима, 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 Нови Пазар је исказао расходе за накнаде у натури у следећим износима по годинама:

Табела број 12: Преглед извршених расхода за накнаде у натури по изворима финансирања по годинама

		– у хиљадама динара –					
Конто	Назив конта	2021.		2022.		2023.	
		Репуб.	Град	Репуб.	Град	Репуб.	Град
413000	Накнаде у натури	147	50	295	60	320	45
413000	Укупно	197		355		365	

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 предвиђен законом којим се уређује порез на доходак грађана¹¹⁴.

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

¹¹⁴ Члан 119 став 2 Закона о раду.



годину у складу са одлуком Послодавца, а уз претходно прибављено мишљење синдиката, до неопорезивог износа¹¹⁵.

Правилником о раду ЦСР Нови Пазар 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 износа¹¹⁶.

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 послодавца¹¹⁷.

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. години¹¹⁸, Закључак у 2022. години¹¹⁹ и Закључак у 2023. години¹²⁰, 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 односно 5.000 динара по детету на име поклона за Нову годину – новчану честитку за децу запослених.

Директор ЦСР Нови Пазар је у 2021. и 2022. години доносио Одлуке о исплати новчане честитке на име поклона за децу запослених за Нову годину¹²¹ док је у 2023. години исплата извршена применом горе поменутог Закључка Владе РС.

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

Без обзира на наведено, ЦСР Нови Пазар 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 2: Препоручујемо руководству ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар је исказао расходе за социјална давања запосленима у следећим износима по годинама:

Табела број 13: Преглед извршених расхода за социјална давања запосленима по годинама

¹¹⁵ Члан 70 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

¹¹⁶ Члан 64 Правилника о раду ЦСР Нови Пазар.

¹¹⁷ Члан 10 Закона о раду.

¹¹⁸ Закључак Владе РС број 401-11875/2021 од 16. децембра 2021. године.

¹¹⁹ Закључак Владе РС број 401-10935/2022 од 22. децембра 2022. године.

¹²⁰ Закључак Владе РС број 401-12497/2023 од 25. децембра 2023. године.

¹²¹ IV-551-1401/21 од 21. децембра 2021. године и IV-551-229/23 од 2. марта 2023. године.



хиљадама динара –

– у

Конто	Назив конта	2021.	2022.	2023.
414300	Отпремнине и помоћи	180	76	722
414400	Помоћ у медицинском лечењу запосленог или чланова уже породице и друге помоћи запосленом	92	966	822
414000	Укупно	272	1.042	1.544

Отпремнине и помоћи

ЦСР Нови Пазар је у периоду 2021–2023. године исплатио отпремнине и помоћи у износима представљеним у наредној табели:

Табела број 14: Преглед извршених расхода за исплату отпремнина и помоћи по годинама

– у хиљадама динара –

Назив конта	2021.	2022.	2023.
Отпремнине при одласку у пензију	/	/	692
Накнада трошкова погребних услуга у случају смрти члана уже породице	180	76	30
Укупно	180	76	722

Извршено је тестирање отпремнина за одлазак у пензију у 2023. години. ЦСР Нови Пазар није исплаћивао отпремнине у 2021. и 2022. години.

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 односа¹²².

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 повољније¹²³.

У поступку ревизије извршен је увид у решења о утврђивању права на исплату отпремнине, начин обрачуна износа отпремнине, изводе са евиденционог рачуна и обавештења о поднетој појединачној пореској пријави.

Анализом и провером документације, утврдили смо да је ЦСР Нови Пазар у 2023. години:

1. обрачунао и извршио расходе за исплату отпремнина за два запослена при одласку у пензију у висини износа три просечне бруто зараде по запосленом исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике;

2. применио погрешан коефицијент приликом прерачувања опорезивог прихода на бруто износ за добијање пореске основице и вршио опорезивање преко износа двоструке

¹²² Члан 186 Закона о раду.

¹²³ Члан 67 став 1) тачка 1) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.



просечне месечне зараде по запосленоим у РС применом стопе од 10% што није у складу са чланом 85 Закона о порезу на доходак грађана.

3. исплаћивао отпремнине при одласку у пензију запосленима у року дужем од 30 дана, што није у складу са чланом 186 Закона о раду.

ЦСР Нови Пазар је у 2023. години обрачунао и извршио расходе за исплату отпремнина на начин да је применио погрешан коефицијент приликом прерачувања опорезивог прихода на бруто износ за добијање пореске основице и вршио опорезивање преко износа двоструке просечне месечне зараде по запосленоим у РС применом стопе од 10% што није у складу са чланом 85 Закона о порезу на доходак грађана.



Мера предузета у поступку ревизије: На основу информација и достављене документације одговорних лица ЦСР Нови Пазар утврдили смо да је у програму „Искра“ извршен обрачун отпремнине у 2024. години у складу са прописима.

Помоћ у медицинском лечењу запосленог или чланова уже породице и друге помоћи запосленом

ЦСР Нови Пазар је у периоду 2021–2023. године исплатио помоћ у медицинском лечењу запосленог или чланова уже породице и друге помоћи запосленом у износима представљеним у наредној табели:

Табела број 15: Преглед извршених расхода за исплату помоћи у медицинском лечењу запосленог или чланова уже породице и друге помоћи запосленом по годинама

– у хиљадама динара –

Назив конта	2021.	2022.	2023.
Солидарна помоћ због дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице	92	100	401
Солидарна помоћ у случају рођења детета	/	66	422
Једнократна новчана помоћ државе	/	800	/
Укупно	92	966	822

Законом о раду прописано је да се општим актом, односно уговором о раду може утврдити право на солидарну помоћ.¹²⁴

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији прописано је да послодавац може запосленом да исплати солидарну помоћ, између осталог, и у случају дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице или здравствене рехабилитације запосленог на основу уредне документације до висине два неопорезована износа предвиђена Законом о порезу на доходак грађана, као и случају рођења детета запосленог, у висини просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике¹²⁵.

На изабраном узорку расхода за исплату солидарне помоћи запосленима, извршили смо увид у документацију (захтев запосленог за исплату солидарне помоћи, одлуке и решења директора, извод евиденционог рачуна са кога је извршена исплата) и утврдили смо да је ЦСР Нови Пазар извршавао наведене расходе у складу са прописима.

¹²⁴ Члан 120 Закона о раду.

¹²⁵ Члан 69 став 7 тачка 1 Посебног колективног уговора.



Једнократна новчана помоћ државе

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

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

Укупан износ средстава који је ЦСР Нови Пазар у 2022. години исплатио запосленима у виду једнократне новчане помоћи из буџетских средстава, као и из средстава локалне самоуправе, износи 800.000 динара са обрачунатим порезом.

На изабраном узорку расхода за исплату једнократне новчане помоћи, извршили смо увид у списак запослених који остварују право на једнократну новчану помоћ и утврдили смо да је ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар је исказао расходе за накнаде трошкова за запослене у следећим износима по годинама:

Табела број 16: Преглед извршених расхода за накнаде трошкова за запослене по годинама

– у хиљадама динара –

Конто	Назив конта	2021.	2022.	2023.
415100	Накнаде трошкова за запослене	2.009	2.217	2.165
415000	Укупно	2.009	2.217	2.165

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 превоз¹²⁶.

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 превоз¹²⁷.

Правилником о раду ЦСР Нови Пазар 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 превоз¹²⁸.

Такође, Правилником о раду ЦСР Нови Пазар утврђено је и да запослени има право на накнаду трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада у висини пуне цене карте

¹²⁶ Члан 118 став 1 тачка 1) Закона о раду.

¹²⁷ Члан 65 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

¹²⁸ Члан 60 став 1 тачка 1) Правилника о раду ЦСР Нови Пазар.



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 услуге¹²⁹.

ЦСР Нови Пазар је обрачунавао и исплаћивао трошкове превоза на посао и са посла у периоду 2021–2023. године на основу Одлуке директора од 11. јануара 2021. године¹³⁰ у којој се наводи:

- да ће се исплата радницима који су на буџету Министарства за рад вршити из материјалних трошкова,
- да ће се исплата радницима који су на буџету Града Новог Пазара вршити из њихових трошкова у складу са договором Градоначелника града и градском управом града Новог Пазара, и
- да ће се исплата радницима који су на терету цене смештаја вршити из цене смештаја.

Исплата накнаде трошкова превоза на посао и са посла врши се сразмерно броју дана проведених на послу.

У поступку ревизије, на одабраном узорку, као и увидом у ценовник званичног превозника, утврдили смо да је ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године исплаћивао различиту висину накнаде трошкова за долазак и одлазак са посла и то:

- запосленима чије се плате финансирају из републичког буџета и цене смештаја у висини од 2.750,00 динара за прву и 3.000,00 динара за другу зону, сразмерно броју дана проведених на послу и
- запосленима чије се плате финансирају из средстава јединице локалне самоуправе у висини од 1.500,00 динара месечно, такође сразмерно броју дана проведених на послу.

Како износ од 1.500,00 динара чини 55% месечне превозне карте за прву односно 50% месечне превозне карте за другу зону утврдили смо да је ЦСР Нови Пазар мање исплаћивао превоз запосленима чије се плате финансирају из средстава јединице локалне самоуправе, што није у складу са Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији који даје право на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају (2.750,00 динара за прву и 3.000,00 динара месечно за другу зону, сразмерно броју дана проведених на послу).

ЦСР Нови Пазар је у периоду 2021–2023. године исплатио различите висине трошкова превоза запосленима у односу на извор из којег се финансирају плате запослених што није у складу са Законом о раду, Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији и Правилником о раду.

Исплатом различите висине трошкова превоза запослених у односу на извор из којег се финансирају плате представља различит третман и неједнако остваривање права запослених из радног односа код истог послодавца.



Препорука број 3: Препоручујемо руководству ЦСР Нови Пазар да накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада исплаћује запосленима у складу са Законом о раду, Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији и Правилником о раду, без обзира на извор из којег се финансирају плате запослених.

¹²⁹ Члан 60 став 5 и став 6 Правилника о раду ЦСР Нови Пазар.

¹³⁰ Број IV-551-244/21 од 11. јануара 2021. 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 Нови Пазар је исказао расходе за награде запосленима и остале посебне расходе у следећим износима по годинама:

Табела број 17: 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	499	1.360	90
416000	Укупно	499	1.360	90

Законом о раду прописано је да се општим актом, односно уговором о раду може утврдити право на јубиларну награду.¹³¹

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији¹³², 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 раду ЦСР Нови Пазар такође је утврђено је право запосленог на исплату јубиларне награде за 10, 20 и 30 година рада проведених у радном односу у установи социјалне заштите¹³³, али не и за 35 и 40 година.

У поступку ревизије утврдили смо да да је ЦСР Нови Пазар обрачунао и исплатио јубиларне награде запослених у прописаном износу и за утврђен број година у радном односу, између осталог и за два лица за навршених 35 година непрекидног рада у Центру.

Без обзира на наведено, ЦСР Нови Пазар није ускладио одредбе члана 62 Правилника о раду ЦСР Нови Пазар са одредбама члана 68 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србије које се односе на исплату јубиларне награде за 35 и 40 година проведених у радном односу.



Препорука број 4: Препоручујемо руководству ЦСР Нови Пазар да усклади одредбу члана 62 Правилника о раду која се односи на исплату јубиларне награде за 35 и 40 година проведених у радном односу са одредбама Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

¹³¹ Члан 120 Закона о раду.

¹³² „Службени гласник РС“, бр. 29/19, 60/20 и 88/23.

¹³³ Члан 62 Правилника о раду ЦСР Нови Пазар.



ЗАКЉУЧАК 2. Центар за социјални рад Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар, у складу са прописима?
2. Да ли је ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар није обављано у складу са прописима, што за последицу може имати више извршене расходе за стручне услуге.



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

Неадекватно планирање и ангажовање лица ван радног односа за последицу је имало преузимање обавеза и извршење расхода за стручне услуге у већем износу од најмање 5.687.665 динара, што може отежати ефикасност пословања Центра.

Законом о раду¹³⁴ 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 Законом¹³⁵, 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 привременим и повременим пословима; 2) уговора о делу; 3) уговора о стручном оспособљавању и усавршавању и 4) уговора о допунском раду.

У посматраном периоду, ЦСР Нови Пазар ангажовао је лица закључивањем уговора о ППП, уговора о делу и уговора о допунском раду.

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.¹³⁶

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.¹³⁷

Уговор о допунском раду – запослени који ради са пуним радним временом код послодавца може да закључи уговор о допунском раду са другим послодавцем, а највише до једне трећине пуног радног времена.¹³⁸

Одредбама Закона о буџетском систему уређено је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев запослених у својству

¹³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18.

¹³⁵ Члан 197-202 Закона о раду.

¹³⁶ Члан 197 Закона о раду.

¹³⁷ Члан 199 Закона о раду.

¹³⁸ Члан 202 Закона о раду.



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 Министарства¹³⁹.

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 управу¹⁴⁰.

Када је у питању горе поменуто ограничење које прописује Закон о буџетском систему, у поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године, запослио лица на одређено време за које је прибавио сагласност за ново запошљавање и додатно радно ангажовање (детаљније описано у Налазу 1.2.).

С друге стране утврдили смо да се број ангажованих лица по основу уговора о ППП, уговора о делу и уговора о допунском раду у ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар била ангажована по основу уговора о ППП, уговора о делу или уговора о допунском раду, а у односу на законско ограничење од 10%.

Табела број 18: Преглед ангажованих лица ван радног односа преко прописаног ограничења од 10% на дан 31.12. посматране године

Година	Неодређено време	10%	Одређено време	Број лица ангажованих ван радног односа преко 10% без сагласности			Разлика (преко 10% без сагласности)
				Уговор о ППП	Уговор о делу	Уговор о допунском раду	
1	2	3	4	5	6	7	8(4+5+6+7-3)
31.12.2021.	66	7	3	9	19	2	26
31.12.2022.	65	7	7	10	19	2	31
31.12.2023.	79	8	6	12	16	2	28

ЦСР Нови Пазар ангажовао је 26 лица у 2021, 31 лице у 2022, и 28 лица у 2023. години, по основу уговора о ППП, уговора о делу и уговора о допунском раду, без добијене сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање и на тај начин више извршио расходе за стручне услуге у већем износу од најмање 2.416.000 динара, што није у складу са одредбама члана 27к и 56 Закона о буџетском систему и члана 2 и 3 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

¹³⁹ Члан 27к став 4 Закона о буџетском систему.

¹⁴⁰ Члан 27к став 5 Закона о буџетском систему.



Препорука број 5: Препоручујемо руководству ЦСР Нови Пазар да додатно радно ангажовање лица по основу уговора о привременим и повременим пословима, уговора о делу и уговора о допунском раду, 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.

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.¹⁴¹

У периоду 2021–2023. године, ЦСР Нови Пазар је закључио укупно 48 уговора о ППП ангажујући лица у различитим временским периодима и за обављање различитих пословних активности на радним местима прописаним Правилником о организацији и систематизацији послова.

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

Табела број 19: Закључени уговори за привремене и повремене послове на систематизованим радним местима у периоду 2021–2023. године

Радно место	Број уговора по годинама		
	2021.	2022.	2023.
Магационер	5	4	2
Портир	4	3	1
Технички секретар	1	/	/
Техничар одржавања одеће	4	1	1
Референт за правне, кадровске и административне послове	/	1	1
Сервирка	4	5	3
Возач	/	2	2
Спремачица	/	3	1
Укупно	18	19	11

У поступку ревизије извршили смо увид у све уговоре о привременим и повременим пословима 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 закључених и тестираних уговора о ППП, а из које се може видети да је у току једне године ЦСР Нови Пазар закључивао више уговора са једним лицем.

¹⁴¹ Члан 197 Закона о раду.



Табела број 20: Преглед свих закључених и тестираних уговора о ППП у ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године

Година	Број ангажованих лица	Број закључених и тестираних Уговора о ППП
2021.	9	18
2022.	10	19
2023.	11	12
Укупно	30	49

Извршили смо увид у документацију која се односи на закључене уговоре о привременим и повременим пословима за сва ангажована лица у периоду 2021–2023. године и то: уговор о привременим и повременим пословима, извод евиденционог рачуна са кога је исплаћена накнада, МА обрасце – Потврда о поднетој пријави на обавезно социјално осигурање, као и у достављене извештаје о извршеном послу у случајевима где је увид био могућ.

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

ЦСР Нови Пазар је у периоду 2021–2023. године, ангажовао 12 различитих лица (на радним местима датим у Табели број 19) са којима је закључио 48 уговора о ППП за обављање послова из делатности Центра, а који по својој природи нису привременог или привременог карактера, што није у складу са чланом 197 Закона о раду и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за стручне услуге у већем износу од најмање 1.799.665 динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године није водио ажурну евиденцију о доласцима и одласцима са посла лица ангажованих по основу уговора о ППП.

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

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



Препорука број 6: Препоручујемо руководству ЦСР Нови Пазар да донесе интерни акт којим ће ближе уредити начин евидентирања доласка на рад, одласка са рада и излазака у току радног времена запослених, а између осталог и за лица ангажована ван радног односа.

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 одређен ствари, самостално извршење одређеног физичког или интелектуалног посла¹⁴².

Као што је наведено у тачки 2. Опште информације о Центру за социјални рад Нови Пазар, 2.2. Статут ЦСР Нови Пазар, као претежна делатност Центра дефинисана је делатност 88.99 – остала непоменута социјална заштита без смештаја док је проширена делатност 87.10 – делатности смештајних установа с медицинском негом односно пружање услуга домског смештаја за одрасле и старије, који су смештени у Домском одељењу за одрасле и старије „Нови Пазар“, као организационим делом ЦСР Нови Пазар.

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

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

Даље, као што је већ поменуто у тачки 2 овог извештаја Статутом је предвиђено да Центар обавља, између осталог, и следеће стручне послове у спровођењу социјалне заштите, социјалног рада, породично-правне заштите и старатељства:

- пружа дијагностичке услуге, спроводи одговарајући третман, саветодавно-терапијске услуге и стручну помоћ корисницима;
- спроводи социјалну заштиту старих лица и пензионера преко Дома за смештај старих лица као одељења Центра и то путем збрињавања које обухвата становање, исхрану, одевање, негу, здравствену заштиту у складу са посебним прописима, радно окупационе, културно-забавне и рекреативне активности и друго.

У периоду 2021–2023. године, ЦСР Нови Пазар је закључио укупно 56 уговора о делу за обављање различитих пословних активности и том приликом ангажовао лица:

1) по основу два Уговора о пружању услуга социјалне заштите¹⁴³ и то: а) помоћи у кући и б) терапијске и социјално-едукативне услуге, закључених током 2021, 2022. и 2023. године, након спроведеног поступка набавке, између Града Нови Пазар и ЦСР Нови Пазар. 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 Града Новог Пазара.

У Уговору о пружању услуге социјалне заштите „Помоћ у кући“ наведено је да је сврха помоћи у кући подршка корисницима у задовољавању свакодневних животних потреба како би се унапредио или одржао квалитет живота. Реализацијом активности услуге помоћи у кући обезбеђује се одговарајућа нега и помоћ која, у складу са проценом потреба корисника, може обухватати: 1) помоћ у обезбеђивању исхране; 2) помоћ у одржавању личне хигијене и хигијене стана; 3) помоћ у загревању просторија; 4) помоћ у задовољавању социјалних, културно-забавних и других потреба; 5) посредовање у обезбеђивању различитих врста услуга; 6) набавку и надгледање узимања лекова; 7) санирање и негу мањих повреда; 8) контролу виталних функција.

¹⁴² Члан 199 Закона о раду.

¹⁴³ 1) Уговор о пружању услуга социјалне заштите „Помоћ у кући“ број: IV-551-659/21 од 25. јуна 2021. године, IV-551-806/22 од 1. јуна 2022. године и IV-551-654/23 од 3. јула 2023. године.

2) Уговор о пружању услуга социјалне заштите – Терапијске и социјално-едукативне услуге број: IV-551-691/21 од 1. јула 2021. године, IV-551-805/22 од 31. маја 2022. године и IV-551-654/23 од 30. јуна 2023. године.



У Уговору за пружање терапијске и социјално-едукативне услуге наведено је да терапијске и социјално-едукативне услуге обухватају интензивне услуге подршке породици која је у кризи; саветовање и подршка родитеља, хранитеља и усвојитеља; подршка породици која се стара о свом детету или одраслом члану породице са сметњама у развоју; одржавање породичних односа и поновно спајање породице; саветовање и подршка у случајевима насиља; породична терапија; медијација; СОС телефони; активација и друге саветодавне и едукативне услуге и активности.

Директор ЦСР Нови Пазар је периоду -2021–2023. године закључио 49 уговора о делу са лицима која су била ангажована за обављање послова геронтодомаћице – неговатељице и за пружање терапијско и социјално едукативне услуге на период од шест месеци почев од 1. јула до 31. децембра 2021. и 2023. године односно 7 месеци почев од 1. јуна до 31. децембра 2022. године. Лица су ангажована у Домском одељењу за одрасле и старије на радним местима која су предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова и то: а) у Служби за помоћ у кући радно место „сарадник на пословима у заједници – послови геронтодомаћице – неговатељице“ и б) у Служби за заштиту деце и младих и Служби за заштиту одраслих и старих радна места „супервизор“ и „водителј случаја“;

2) за обављање послова обуке запослених у рачуноводству у циљу оспособљавања за рад у електронском систему извршења буџета и у програму „ИСКРА“;

3) за обављање послова јавних набавки ангажујући једно лице за потребе Домског одељења за одрасле и старије у 2023. години.

У наредној табели дајемо преглед закључених и тестираних уговора о делу и броја ангажованих лица са описом послова.

Табела број 21: Преглед закључених и тестираних уговора о делу и броја ангажованих лица са описом посла у периоду 021–2023. године

Врста посла	Број ангажованих лица	Број закључених уговора о делу
Послови геронтодомаћице – неговатељице (наменски трансфери)	38	38
Терапијске и социјално-едукативне услуге (наменски трансфери)	11	11
Послови обуке запослених у рачуноводству	2	4
Послови јавних набавки	1	3
Укупно	52	56

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.

Такође, извршили смо увид у документацију која се односи на закључене уговоре о делу за сва ангажована лица у периоду 2021–2023. године и то у: уговор о делу, извод са евиденционог рачуна са кога је исплаћена накнада, као и у достављене извештаје о извршеном послу у случајевима где је увид био могућ.

У поступку ревизије, увидом у закључене уговоре о делу и Правилник о организацији и систематизацији послова, анализом описа послова, утврдили смо да од укупно 52 ангажована лица у ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године, са 49 лица ЦСР Нови Пазар је закључио 49 уговора о делу ради обављања послова геронтодомаћице и



пружања терапијске и социјално-едукативне услуге који су у оквиру делатности Центра, а радна места предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова, што није у складу са одредбама члана 199 Закона о раду.

ЦСР Нови Пазар је у периоду 2021–2023. године, по основу уговора о делу ангажовао 49 лица за обављање послова који су из делатности Центра (геронтодомаћица и супервизор / водитељ случаја), и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за стручне услуге у већем износу од најмање 1.472.000 динара, што није у складу са чланом 199 Закона о раду и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.



Препорука број 7: Препоручујемо руководству ЦСР Нови Пазар 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.

2.1.3. Ангажовање лица по основу уговора о допунском раду

Запослени који ради са пуним радним временом код послодавца може да закључи уговор о допунском раду са другим послодавцем, а највише до једне трећине пуног радног времена.¹⁴⁴

У поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године:

1. закључио укупно шест уговора о допунском раду до једне трећине пуног радног времена са два лица која раде са пуним радним временом у Дому здравља Нови Пазар (доктор специјалиста ургентне медицине) односно Општој болници Нови Пазар (медицинска сестра);
2. лица су ангажована ради обављања послова у оквиру својих специјалности у Домском одељењу за одрасле и старије.

Налаз 2.2. ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар 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 Нови Пазар у посматраном периоду није планирао ни број ни структуру лица која би у току године могла бити ангажована ван

¹⁴⁴ Члан 202 Закона о раду.



радног односа већ се руководио одобреним средствима од стране јединице локалне самоуправе.

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

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

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

Табела број 22: Расходи за лица ангажована ван радног односа у ЦСР Нови Пазар и Домском одељењу за одрасле и старије према врстама закључених уговора у периоду 2021–2023. године

– у хиљадама динара –

Година	Врста уговора	ЦСР Нови Пазар	Домско одељење за одрасле и старије	Укупно накнаде по врсти уговора	Укупно накнаде
1	2	3	4	5(3+4)	6
2021.	Уговори о ППП	/	629	629	1.251
	Уговори о делу	572	/	572	
	Уговори о допунском раду	/	50	50	
2022.	Уговори о ППП	/	717	717	1.273
	Уговори о делу	500	/	500	
	Уговори о допунском раду	/	56	56	
2023.	Уговори о ППП	/	453	453	1.169
	Уговори о делу	505	150	655	
	Уговори о допунском раду	/	61	61	

ЦСР Нови Пазар иако није прописао обавезу ангажованог лица да доставља извештаје о извршеном послу, у поступку ревизије утврдили смо да су у периоду 2021–2023. године, лица ангажована по основу уговора о ППП и уговора о делу достављала извештаје о извршеном послу, што показује да је Центар препознао потребу за оваквом врстом извештаја.

Недостатак планирања броја и структуре лица која би у току године могла бити ангажована ван радног односа, 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 Нови Пазар 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. Анализа је показала да је ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године повећавао из године у годину уговорену накнаду за одређени број радних места (спремачица, сервирка, магационер, портир), без постојања јасног критеријума. Анализа је такође показала да лица ангажована по уговору о ППП са I, II, III и IV степеном стручне спреме имају већи износ утврђене накнаде него што би имала основну плату да су у радном односу, док за лица ангажована преко уговора о делу са VII степеном стручне спреме имају мањи износ утврђене накнаде него што би имала основну плату да су у радном односу. У току ревизије утврдили смо да је ЦСР Нови Пазар накнаду за уговоре о ППП и уговоре о делу уговарао без јасних критеријума (утврђених елемента) због чега су се накнаде за исте или сличне послове код ових уговора разликовале. Све напред наведено може утицати на ефикасност пословања Центра и остваривања циљева социјалне заштите.

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

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

Увидом у уговоре о делу и уговоре о ППП који су у периоду 2021–2023. године закључени у ЦСР Нови Пазар 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 утврдили смо да је ЦСР Нови Пазар накнаду за уговоре о ППП уговарао без јасних критеријума (утврђених елемента) због чега су се накнаде за исте или сличне послове код ових уговора разликовале.

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

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

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

Анализа је показала да је ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године повећавао из године у годину уговорену накнаду за одређени број радних места (спремачица, сервирка, магационер, портир), без постојања јасног критеријума.



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

Разлику између нето уговорене накнаде и основне плате на радним местима систематизованим Правилником о организацији и систематизацији послова у ЦСР Нови Пазар а за које је ЦСР Нови Пазар ангажовао лица по основу уговора о ППП, приказујемо у наредној табели.

Табела број 23: Упоредни преглед нето уговорене накнаде и основне плате на систематизованим радним местима а за које је ЦСР Нови Пазар ангажовао лица по основу уговора о ППП

– у динарима –

Радно место из Правилника о организацији и систематизацији послова	Година ангажовања	Степен стручне спреме	Нето уговорена накнада – месечно	Основна плата	Разлика
1	2	3	4	5	6(4-5)
Спремачица	2022.	I	35.084	28.089	6.995
	2023.	I	39.470	31.600	7.870
Техничар одржавања одеће	2021.	II	32.485	26.117	6.368
	2022.	II	35.084	28.203	6.881
	2023.	II	39.470	31.728	7.742
	2021.	II	32.485	26.117	6.368
Сервирка	2022.	II	35.084	28.203	6.881
	2023.	II	39.470	31.728	7.742
Магационер	2021.	III	37.170	35.256	1.914
	2022.	III	40.144	38.072	2.072
	2023.	III	45.162	44.283	879
	2021.	III	37.170	35.256	1.914
Портир	2022.	III	40.144	38.072	2.072
	2023.	III	45.162	44.283	879
Возач	2022.	III	40.144	38.072	2.072
	2023.	III	45.162	44.283	879
Референт за правне, кадровске и административне послове	2022.	IV	40.144	40.577	(433)
	2023.	IV	45.162	47.186	(2.024)
Технички секретар	2021.	IV	37.170	37.575	(405)

У наставку дајемо илустративни пример који потврђује да је ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године, уговарао и повећавао накнаду без јасно утврђених критеријума:

Илустровани пример

ЦСР Нови Пазар је у 2022. години ангажовао незапослено лице „ХУ“, са средњом стручном спремом закључењем Уговора о ППП, за обављање послова на систематизованом радном месту „сервирка“ на период од 120 дана. Након истека 120 дана у једној календарској години, са истим лицем закључен је нови Уговор о ППП на систематизованом радном месту „спремачица“. У оба случаја ради се о пословима који су по свом опису јако слични. У свим уговорима, дефинисан је



износ накнаде који је већи него што би то лице имало основну плату да је у радном односу. Преласком у нову календарску годину, врста послова остаје иста, али уз увећање накнаде из године у годину. У овом случају износ накнаде за готово исте послове које је лице обављало у периоду 2021–2023. године, повећао се за 6.985 динара.

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

Када је у питању ангажовање лица по основу уговора о делу, извршили смо упоредну анализу на начин како смо то урадили код уговора о ППП односно у наредној табели дајемо упоредни преглед исплаћеног износа нето накнаде и обрачунате основне плате по претходно описаном методу за радна места која су предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова, а за које је ЦСР Нови Пазар ангажовао лица по основу уговора о делу.

Табела број 24: Упоредни преглед нето уговорене накнаде и основне плате на систематизованим радним местима, а за које је ЦСР Нови Пазар ангажовао лица по основу уговора о делу

– у динарима –

Радно место из Правилника о систематизацији	Опис послова (услуге социјалне заштите)	Година ангажовања	Степен стручне спреме	Нето уговорена накнада – месечно	Основна плата	Разлика
1	2	3	4	5	6	7(5–6)
Сарадник на пословима у заједници – геронтодомаћица /неговатељица	Помоћ у кући за старије особе и за децу са сметњама у развоју	2021.	IV	28.000	38.776	(10.776)
		2022.	IV	25.000	41.875	(16.875)
		2023.	IV	30.000	48.708	(18.708)
Супервизор /Водитељ случаја	Терапијске и едукативно-саветодавне услуге	2021.	VII	35.000	68.015	(33.015)
		2022.	VII	30.000	73.453	(43.453)
		2023.	VII	40.000	82.625	(42.625)

И овде је анализа показала да је ЦСР Нови Пазар у периоду 2021–2023. године повећавао из године у годину уговорену накнаду за радна места (геронтодомаћице и водитеља случаја), без постојања јасног критеријума.

Анализа је такође показала да лица ангажована по уговору о делу са VII степеном стручне спреме имају мањи износ утврђене накнаде него што би имала основну плату да су у радном односу.

Поред тога што ЦСР Нови Пазар 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 25: 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 Нови Пазар дефинише елементе за утврђивање висине накнаде ангажованих лица ван радног односа, ради праведнијег положаја ангажованих лица.



Препорука број 9: Препоручујемо руководству ЦСР Нови Пазар 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 Нови Пазар, 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. године¹⁴⁵;
- 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 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;
- 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.

¹⁴⁵ 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 ревизије¹⁴⁶ 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 законом¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁶ 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.).

¹⁴⁷ 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"> • ЦСР Стара Пазова • ЦСР "Сава" Сремска Митровица • ЦСР Општине Бачка Паланка • ЦСР Општине Ковачица 	<ul style="list-style-type: none"> • ЦСР Пријепоље • ЦСР "Сава Илић" Аранђеловац • ЦСР Трстеник • ЦСР Шабац 	<ul style="list-style-type: none"> • ЦСР Босилеград • ЦСР Нови Пазар • ЦСР Општина Петровац на Млави и Жагубица • ЦСР Лебане

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



Прилог 3 – Остала питања

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

Припрема и доношење финансијског плана у ЦСР Нови Пазар

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.¹⁴⁸

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.

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.

Анализом последње измене финансијског плана Центра, утврђено је да ЦСР Нови Пазар није 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.

У поступку ревизије одговорна лица Центра доставила су образложење у коме је наведено да није вршено усклађивање финансијског плана са променама које су се односиле на преусмеравање апропријација (средстава) на више нивоа у СПИРИ-у.

Увидом у последњу измену финансијског плана за 2021, 2022. и 2023. годину утврдили смо да је највећа неусклађеност била у току 2023. године због чега је у наредној табели приказан упоредни преглед последње измене финансијског плана за 2023. годину¹⁴⁹ и података у колони 4 Обрасца 5 (одобрене апропријације у СПИРИ-у) са укупним подацима за све програмске активности које се односе на Центар.

¹⁴⁸ Члан 50 ст. 1 и 3 Закона о буџетском систему.

¹⁴⁹ Пета измена финансијског плана број IV-551-841/23-3 од 29. августа 2023. године.



Табела број 26: Упоредни преглед планираних расхода и издатака исказаних у последњој измени финансијског плана и одобрених апропријација исказаних у колони 4 Образаца 5 у 2023. години

– у хиљадама динара –

Ознака ОП	Конто	Опис	Последња измена финансијског плана	Одобрене апропријације (Колона 4 – Образац 5)	Разлика
1	2	3	4	5	6 = (4-5)
5175	411000	Плате, додаци и накнаде запослених	80.585	85.064	(4.479)
5177	412000	Социјални доприноси на терет послодавца	13.634	14.595	(961)
	413000	Накнаде у натури	417	395	22
5183	414000	Социјална давања запосленима	1.238	1.570	(332)
5188	415000	Накнада трошкова за запослене	2.356	2.382	(26)
5190	416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	232	142	90
5197	421000	Стални трошкови	6.598	7.665	(1.067)
1748	422000	Трошкови путовања	1.641	1.645	(4)
5211	423000	Услуге по уговору	29.581	31.610	(2.029)
5220	424000	Специјализоване услуге	932	932	0
5228	425000	Текуће поправке и одржавање	4.845	4.333	512
5231	426000	Материјал	16.180	16.157	23
5314	472000	Накнаде за социјалну заштиту из буџета	19.023	18.095	928
5328	482000	Порези, обавезне таксе, казне, пенали и камате	878	788	90
5332	483000	Новчане казне и пенали по решењу судова	5	63	(58)
5334	484000	Накнада штете за повреде или штету насталу услед елементарних непогода или других природних узрока	46	46	0
5337	485000	Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа	67	2.137	(2.070)
5173	400000	Текући расходи	178.258	187.619	(9.361)
5343	511000	Зграде и грађевински објекти	0	270	(270)
5348	512000	Машине и опрема	10.242	10.168	74
5341	500000	Издаци за нефинансијску имовину	10.242	10.438	(196)

ЦСР Нови Пазар није 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, што није у складу са одредбама 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.



Препорука број 10: Препоручујемо руководству ЦСР Нови Пазар да у колони одобрених апропријација (колони 4) Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 уноси тачне износе расхода и издатака одобрених финансијским планом.

Сагласност на Статут и акт о организацији и систематизацији послова

Законом о социјалној заштити прописано је да на статут и акт о организацији и систематизацији послова установе социјалне заштите сагласност даје оснивач, док у делу



који се односи на вршење поверених послова сагласност даје министарство надлежно за социјалну заштиту¹⁵⁰.

Скупштина града Новог Пазара као оснивач дала је сагласност на Статут Центра, али Министарство за рад у делу који се односи на вршење поверених послова није дало сагласност, што није у складу са чланом 12 Закона о социјалној заштити.

Увидом у Статут утврдили смо да није уређена организација рада односно Статутом нису дефинисане организационе јединице/службе које препознаје и дефинише Правилник о организацији и систематизацији послова а то су:

1. Служба за управно-правне послове са пријемном канцеларијом и канцеларијом за материјална давања;
2. Служба за заштиту деце и младих;
3. Служба за заштиту одраслих и старих лица;
4. Служба за финансијско-рачуноводствене, административне и техничке послове;
5. Служба помоћ у кући;
6. Организациона јединица – Домско одељење за одрасле и старије „Нови Пазар“.

Одредбама члана 18 Статута, Центар може да допуни или прошири своју делатност на основу одлуке Управног одбора Центра уз обавезну сагласност оснивача на исту.

Центар је на основу два Решења Привредног суда у Краљеву током 2012. и 2013. године проширио своју делатност додавањем нове делатности ради оснивања Домског одељења за одрасле и старије „Нови пазар“ као и ради усаглашавања делатности са законом и Уредбом о класификацији делатности.

У поступку ревизије утврдили смо да Управни одбор ЦСР Нови Пазар није донео 2012. и 2013. године одлуке о изменама и допунама Статута у делу проширења делатности због оснивања Домског одељења за одрасле и старије, због чега Статут Центра није усаглашен са Уредбом о класификацији делатности.



Препорука број 11: Препоручујемо руководству ЦСР Нови Пазар да достави Управном одбору предлог Статута који ће бити усаглашен са законом и Уредбом о класификацији делатности на који ће, сходно члану 12 Закона о социјалној заштити, оснивач и Министарство за рад дати сагласност.

Директор ЦСР Нови Пазар донео је у марту 2018. године Правилник о организацији и систематизацији послова у ЦСР Нови Пазар са Домским одељењем Града Новог Пазара¹⁵¹ на који је Градоначелник града Новог Пазара Решењем¹⁵² дао сагласност. На поменути Правилник Министарство за рад није дало сагласност у делу који се односи на вршење поверених послова. Након усвајања овог Правилника, биле су две измене и допуне Правилника о организацији и систематизацији послова, 2018. и 2020. године¹⁵³ без датих сагласности надлежних органа.

¹⁵⁰ Члан 12 Закона о социјалној заштити.

¹⁵¹ Број: IV-551-206/18 од 5. марта 2018. године.

¹⁵² Број: 022-32/18 од 15. марта 2018. године.

¹⁵³ Прва измена Правилника број: IV-551-1177/18 од 19. октобра 2018. године; Друга измена Правилника број: IV-551-807/20 од 29. маја 2020. године.



ЦСР Нови Пазар је септембра 2024. године извршио измене и допуне Правилника о организацији и систематизацији послова¹⁵⁴ у складу са новим Решењем Министарства за рад, којим је утврђен број стручних и других радника на пословима јавних овлашћења чији се рад финансира из буџета Републике.



Мера предузета у поступку ревизије: Руководство ЦСР Нови Пазар обратило се дописом Министарству за рад са захтевом за сагласност на Правилник о изменама и допунама Правилника о организацији и систематизацији послова из септембра 2024. године, након чега је Министарство за рад 8. октобра 2024. године дало сагласност.

¹⁵⁴ IV-551-535/2024 од 30. септембра 2024. године.