



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА У ЦЕНТРУ ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД ОПШТИНА ПЕТРОВАЦ НА МЛАВИ И ЖАГУБИЦА

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



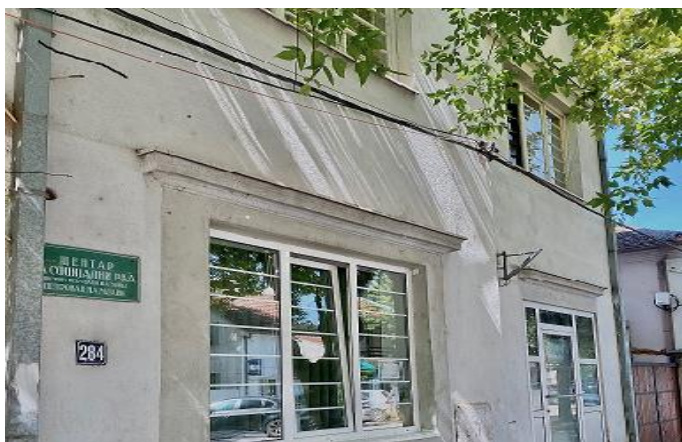
Број: 400-1077/2024-05/21
Београд, 10. децембар 2024. године



У Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица потребно је повећати ниво интерних контрола како би се спречио пријем у радни однос лица без адекватних знања, вештина и лиценци и како би се решио статус ангажованих лица ван радног односа, за пружање дневних услуга у заједници, који траје дужи низ година.



Државна ревизорска институција је прикупила и анализирала податке о запосленим и ангажованим лицима у установама социјалне заштите за период од 2021-2023. године. Имајући у виду величину ЦСР Петровац на Млави и Жагубица, 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



Центар не спроводи контролне активности везане за запослена и лица ван радног односа, па део запослених у Центру не испуњава услове прописане за рад на радном месту за које је закључен Уговор о раду и 49 лица је без сагласности надлежних органа ангажовано ван радног односа, за пружање дневних услуга у заједници, за шта су извршени расходи од 3 милиона динара.

Центар је ангажовао лица ван радног односа за обављање делатности Центра што није у складу са Законом о раду, поред наведеног је ангажовао и лица за обављање административних послова која нису била планирана.

Препоруке

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

- Ново ангажовање лица, обављају у складу са Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава;
- Заснивају радни однос са лицима чија стручна спрема одговара прописаним Правилником о организацији и систематизацији послова у Центру;
- Уговоре о раду закључују за радна места прописана важећим Правилником о организацији и систематизацији послова;
- Преиспитају потребу за стицањем уверења о положеном државном испиту запослених у Центру и поступе у складу са утврђеном потребом;
- Лица по основу уговора о делу и уговора о привременим и повременим пословима ангажује у складу са Законом о раду;
- Интерним актом дефинише елементе за утврђивање висине накнаде за ангажована лица, ради праведнијег положаја ангажованих лица;

Мере предузете у поступку ревизије:

- Планом рада за 2025. годину планирано је додатно ангажовање административних радника, за послове у Центру.



Садржај

<i>Скраћенице и термини</i>	4
I Резиме извештаја	5
1. Резиме и препоруке	5
2. Мере предузете у поступку ревизије	10
3. Захтев за достављање одазивног извештаја	10
II Увод	12
1. Проблем	12
2. Циљ ревизије	16
3. Ревизорска питања	16
4. Обим и ограничења ревизије	17
5. Методологија у поступку рада	18
III Опис предмета ревизије	20
1. Законодавни и институционални оквир	20
1.1. Законодавни оквир	20
1.2. Институционални оквир	22
2. Опште информације о Центру за социјални рад Општина Петровац на Млави и Жагубица	23
2.1. Оснивање Центра за социјални рад Општина Петровац на Млави и Жагубица	23
2.2. Статут Центра	24
2.3. Организациона структура и органи Центра	24
2.4. Број и структура запослених и корисника услуга у периоду 2021-2023. година	25
2.5. Број и врста ангажовања лица ван радног односа	26
2.6. Извршени расходи за запослене и ангажована лица ван радног односа	26
IV Закључци	27
ЗАКЉУЧАК 1. Расходи за запослене у Центру за социјални рад Општина Петровац на Млави и Жагубица нису извршени у потпуности у складу са прописима.	28
Налаз 1.1. Број запослених у Центру је у складу са максималним бројем запослених утврђених Решењем о утврђивању броја стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета на пословима јавних овлашћења	28
Налаз 1.2 Ново запошљавање једног лица на неодређено време у Центру, није извршено у складу са прописима	30
Налаз 1.3. Центар за социјални рад општине Петровац на Млави и Жагубица није поштовао прописе који уређују организацију, нормативе и стандарде рада као и прописе који утврђују услове за заснивање радног односа у Центру.	34



Налаз 1.4. Обрачун и исплата основне плате запослених у Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица није извршен у складу са прописима у делу који се односи на евиденције о времену проведеном на раду.	42
Налаз 1.5. Обрачун накнада, додатака, пореза и доприноса на плату није у складу са прописима у делу који се односи на обрачун минулог рада.	46
Налаз 1.6. У Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица расходи за накнаде у натури, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима нису извршавани у складу са прописима, у делу који се односи на исплату накнаде погребних услуга.	50
ЗАКЉУЧАК 2. Центар за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица није у потпуности био успешан у управљању ангажовањем лица ван радног односа што може довести у питање ефикасност пословања Центра.	55
Налаз 2.1. Ангажовање лица ван радног односа у Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица није обављано у складу са прописима.	55
Налаз 2.2. Центар није планирао број додатно потребних административних радника.	62
Налаз 2.3. Уговарање накнаде за ангажовање лица ван радног односа без постојања критеријума за утврђивање висине накнаде и њихов неуједначени третман у погледу права и обавеза, може утицати на ефикасност пословања Центра и остваривања циљева социјалне заштите.	68
V Прилози	72
Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....	73
Прилог 2 – Методологија за избор субјеката ревизије - центара за социјални рад.....	74
Прилог 3 – Остала питања	76



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 за Општину Петровац на Млави и Жагубица	Центар
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
Корисник јавних средстава	КЈС
Привремено поврмени послови	ППП
Уговори о делу	УОД



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:

У Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица потребно је повећати ниво интерних контрола како би се спречио пријем у радни однос лица без адекватних знања, вештина и лиценци и како би се решио статус ангажованих лица ван радног односа, за пружање дневних услуга у заједници, који траје дужи низ година.

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

Закључак 1: Расходи за запослене у Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица нису извршени у потпуности у складу са прописима.

Налаз 1.1 Број запослених у Центру је у складу са максималним бројем запослених утврђених Решењем о утврђивању броја стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета на пословима јавних овлашћења.

Законом о запосленима у јавним службама утврђено је доношење Правилника о организацији и систематизацији послова, утврђени су организациони делови у јавној служби, радна места у организационим деловима, опис послова који се обављају на радним местима, стручна спрема, број извршилаца и други посебни услови за рад на тим пословима.

Број запослених у Центру је у складу са Правилником о организацији и систематизацији послова и Решењем Министарства.

Налаз 1.2 Ново запошљавање једног лица на неодређено време у Центру, није извршено у складу са прописима.

Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава уређен је поступак за нова запошљавања код корисника јавних средстава. Решењем Министарства рада и социјалне политике дефинисан је број стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета.

Након спроведених ревизорских поступака закључили смо да је Центар без прописане сагласности надлежних органа примио у радни однос једно лице у августу 2021. године и по том основу извршио расходе од 450.381 динар.

Због погрешног тумачења законских одредби у поступку нових запошљавања примљено је једно лице у радни однос без прописане сагласности.

Уколико се заснива радни однос без прописаних сагласности, обавезе и извршени расходи Центра ће бити већи од одобрених.



Налаз 1.3 Центар за социјални рад општине Петровац на Млави и Жагубица није поштовао прописе који уређују организацију, нормативе и стандарде рада као и прописе који утврђују услове за заснивање радног односа у Центру.

Закон о социјалној заштити у делу који се односи на Установе социјалне заштите прописује да послове социјалне заштите обављају стручни радници, стручни сарадници, помоћни радници и друга лица. Законом о раду су дефинисани елементи уговора о раду.

Након спроведених ревизорских поступака закључили смо да 10 запослених немају прописану или одговарајућу стручну спрему, немају прописане лиценце за рад а најмање један запослени је распоређен на радно место које није систематизовано, што све заједно смањује економичност рада Центра. Такође, Центар је засновао радни однос са више стручних радника на пословима социјалне заштите од броја прописаног Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад у делу који се односи на норматив кадрова.

Због непоштовања одредби интерних аката Центар је у периоду 2021-2023. година закључивао уговоре о раду са лицима која не испуњавају прописане услове за рад на радним местима на која су распоређени.

Уколико запослени не испуњавају услове прописане за рад на радним местима на која су распоређени неће моћи да обаве радне задатке у року па ће бити потребно додатно ангаживање радне снаге, што може узроковати веће расходе Центра.

Налаз 1.4 Обрачун и исплата основне плате запослених у Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица није извршен у складу са прописима у делу који се односи на евиденције о времену проведеном на раду.

Закон о раду прописује да се зарада састоји од зараде за обављени рад и времена проведеног на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду. Законом о запосленима у јавним службама прописано је да се основна плата одређује множењем основице са коефицијентом за обрачун плате.

Евиденција о времену проведеном на раду достављена у поступку ревизије не садржи време почетка и краја рада и дани годишњег одмора из решења су евидентирани као радни дани.

Због непостојања интерног акта о начину евидентирања радног времена запослених у Центру се не води поуздана евиденција о времену проведеном на раду.

Уколико се не уреди евиденција о времену проведеном на раду постоји ризик да ће се извршити расходи за плате за часове рада који нису остварени.

Налаз 1.5 Обрачун накнада, додатака, пореза и доприноса на плату није у складу са прописима у делу који се односи на обрачун минулог рада.

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

Обрачун накнада, додатака, пореза и доприноса на плату у 2021. години и до марта 2022. године запослених радника у Центру који су примали накнаду за приправност није у складу са прописима, због погрешно обрачунатог минулог рада.

Погрешно обрачунат минули рад у наведеном периоду је последица недостатка интерних контрола код обрачуна зарада.



Уколико се обрачун минулог рада не врши у складу са прописима извршени расходе за запослене биће већи.

Налаз 1.6 У Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица расходи за накнаде у природи, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима нису извршавани у складу са прописима, у делу који се односи на исплату накнаде погребних услуга.

Законом о раду и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту прописано је извршење расхода за накнаде у природи, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима.

Приликом исплате накнаде погребних услуга Центар није прибавио доказ о висини насталих трошкова већ је накнаду исплатио у максимално дозвољеном износу.

Због непоштовања интерних аката Центар није прибавио документацију утврђену интерним актом пре исплате погребних трошкова, већ је исплаћена помоћ у висини просечне зараде у Републици Србији без пореза и доприноса, према последњем објављеном податку органа надлежног за статистику, што је максимални износ до ког може бити исплаћена помоћ.

Уколико Центар не буде утврђивао висину стварно насталих трошкова погребних услуга него врши исплату максимално утврђене накнаде може неосновано увећати расходе.

Закључак 2: Центар за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица није у потпуности био успешан у управљању ангажовањем лица ван радног односа што може довести у питање ефикасност пословања Центра.

Налаз 2.1. Ангажовање лица ван радног односа у Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица није обављано у складу са прописима.

Законом о буџетском систему између осталог прописано је да број запослених на одређено време, 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 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. Законом о раду прописано је да Послодавац може са одређеним лицем да закључи уговор о делу, ради обављања послова који су ван делатности послодавца.

Укупан број лица ангажованих на одређено време, по уговорима о привременим и повременим пословима и уговорима о делу без сагласности комисије је већи од дозвољеног Законом о буџетском систему. Без сагласности комисије са стањем на дан 30. децембра 2021. године ангажовано је преко дозвољеног броја 20 лица, са стањем на дан 30. децембра 2022. године ангажовано 14 лица више и са стањем на дан 29. децембра 2023. године ангажовано 15 лица више, и по том основу извршени су расходи од 2.980.591 динар.

Центар је ангажовао лица за рад ван радног односа за обављање послова личног пратиоца и геронто-домаћице (помоћ у кући), а који послови су у оквиру делатности Центра и уговоре о привремено повременим пословима за послове који су по својој природи такви да трају дуже од 120 дана у календарској години, што није у складу са чланом 199 и 197 Закона о раду.



Уколико се настави са ангажовањем лица ван радног односа супротно прописима могу се повећати расходи Центра.

Налаз 2.2. Центар није планирао број додатно потребних административних радника.

Законом о буџетском систему прописано је да 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. Индиректни корисници средстава буџета локалне власти обавезни су да припреме предлог финансијског плана на основу смерница које се односе на буџет локалне власти. Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите прописано је да пружалац услуге има дефинисан годишњи програм рада који садржи циљеве и активности пословања.

У поступку ревизије утврдили смо да Центар није у Програму рада планирао број ангажованих лица ван радног односа за административне послове.

Због повећања обима незавршених послова Центар је ангажовао лица ван радног односа за обављање административних послова који нису планирани годишњим планом рада.

Уколико се потребе за додатним запошљавањем не планирају може доћи до непланираних повећаних расхода Центра.

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

Законом о социјалној заштити дефинисани су циљеви социјалне заштите. Оснивач Центра је, ради остварења циљева социјалне заштите доносио Правилнике о пружању дневних услуга у заједници, утврдио учешће у цени и цену пружене услуге.

У поступку ревизије утврдили смо да је Центар за пружање дневних услуга у заједници ангажовао иста незапослена лица за рад ван радног односа, са којима је закључивао уговоре о делу и уговоре о привремено повременим пословима, супротно прописима и да је висина накнаде за њихово ангажовање утврђена без јасних критеријума.

До ангажовања лица за рад ван радног односа супротно прописима дошло је због поверавања послова дневних услуга у заједници Центру и ако нема запослене за обављање поверне делатности. Такође, због запошљавања лица неодговарајуће школске спреме јавља се потреба за додатним ангажовањем лица ван радног односа, што повећава расходе.

Континуирано ангажовање истих лица за рад ван радног односа ствара ризик да поменути лица не остварују сва права која би имала из радног односа и смањује ефикасност рада Центра.

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 Петровац и Жагубица дала следеће **препоруке**¹, да:

1. Ново ангажовање лица, обављају у складу са Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава (Налаз 1.2. Препорука број 1 – Приоритет 1).
2. Ново запошљавање лица, обављају у складу са Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад (Налаз 1.3. Препорука број 2 – Приоритет 1).
3. Заснивају радни однос са лицима чија стручна спрема одговара прописаним Правилником о организацији и систематизацији послова у Центру (Налаз 1.3. Препорука број 3 – Приоритет 1).
4. Уговоре о раду закључују за радна места прописана важећим Правилником о организацији и систематизацији послова (Налаз 1.3. Препорука број 4 – Приоритет 1).
5. Прецизније дефинишу потребну стручну спрему за радна места у организационој јединици Жагубица, водећи рачуна о пословима које запослени треба да обавља а не само о нивоу захтеване стручне спреме (Налаз 1.3. Препорука број 5 – Приоритет 1).
6. Врше континуирано стручно усавршавање запослених како би могли да добију одговарајућу лиценцу за рад (Налаз 1.3. Препорука број 6 – Приоритет 1).
7. Преиспитају потребу за стицањем уверења о положеном државном испиту запослених у Центру и поступи у складу са утврђеном потребом (Налаз 1.3. Препорука број 7 – Приоритет 1).
8. Интерним актом уреди начин евидентирања временаведеног на раду из ког се може недвосмислено утврдити време доласка и одласка на посао и са посла као и укупно времеведено на раду. (Налаз 1.4. Препорука број 8 – Приоритет 1).
9. Усагласе интерна акта са одредбама Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у делу којим се прописује право деце запослених на пригодне поклоне за Нову годину. (Налаз 1.6. Препорука број 9 – Приоритет 1).
10. Документују трошкове погребних услуга пре исплате помоћи запосленима у случају смрти. (Налаз 1.6. Препорука број 10 – Приоритет 1).
11. Користе годишњи одмор у складу са донетим решењима (Налаз 1.6. Препорука број 11 – Приоритет 1).

¹ Приоритет 1 - означава неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до 90 дана.
Приоритет 2 - означава неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.
Приоритет 3 - означава неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до три године.



12. Лица по основу уговора о делу и уговора о привременим и повременим пословима ангажује у складу са Законом о раду. (Налаз 2.1. Препорука број 12 – Приоритет 3).

13. Интерним актом дефинише елементе за утврђивање висине накнаде за ангажована лица, ради праведнијег положаја ангажованих лица. (Налаз 2.3. Препорука број 13 – Приоритет 1).

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

1. Да надлежно Министарство у посматраном периоду није спроводило контролу достављене документације при пријему захтева за одобрење додатног запошљавања у Центру, који је подносио прописани ПРМ Образац – Ново запошљавање и додатно радно ангажовање у ком није попуњаван податак о броју већ ангажованих лица ван радног односа (Налаз 1.2.);
2. Оснивачу Центра за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица, да није донета Одлука о радном времену, коју је у складу са чланом 147 Закона о социјалној заштити требао донети оснивач Центра. (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“ Центар за социјални рад Општине Петровац на Млави и Жагубица је предузео следеће мере:

1. Годишњим планом рада за 2025. годину планирао је и додатно ангажовање лица за обављање административних послова (Налаз 2.2).

3. Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужни да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности и 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 и несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

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

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених неправилности и несврсисходности, односно свих закључака и



налаза датих у Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама, осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања дужни су да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

1. За налазе, односно неправилности и несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању неправилности и несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно неправилности и несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности и несврсисходности или смањења ризика од појављивања неправилности и 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 и 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 и несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности и несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 став 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
10. 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 општина Петровац на Млави и Жагубица ^[1], код кога је у периоду од марта до новембра 2024. године спроведена ревизија правилности и сврсисходности пословања на ову тему.

Ревизија правилности и сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији^[2], Пословником Државне ревизорске институције^[3] 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 заштити², 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 искључености³.

Услуге социјалне заштите су активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици (у даљем тексту корисник) ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања и ублажавања ризика неповољних животних околности, као и стварање могућности да самостално живе у друштву. Право на различите врсте материјалне подршке остварује се ради обезбеђивања егзистенцијалног минимума и подршке социјалној укључености корисника.⁴

Корисници социјалне заштите су држављани Републике Србије, али могу бити и страни држављани и лица без држављанства, у складу са законом и међународним уговорима.⁵

Према Закону о социјалној заштити и Уредби о мрежи установа социјалне заштите, све установе социјалне заштите у Републици Србији⁶ можемо разврстати у следеће категорије:

- Центри за социјални рад;
- Установе социјалне заштите које пружају услуге домског смештаја

^[1] Број ревизије: 400-1077/2024-05 од 28. марта 2024. године.

^[2] „Сл. гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон.

^[3] „Сл. гласник РС”, бр. 9/09.

² „Сл. гласник РС”, бр. 24/11, 117/22 (УС).

³ Члан 2 Закона о социјалној заштити.

⁴ Члан 5 Закона о социјалној заштити („Сл. гласник РС”, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС)

⁵ Члан 6 Закона о социјалној заштити („Сл. гласник РС”, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС)

⁶ „Сл. гласник РС”, бр.16/2012 и 12/2013.



- a. Установе за децу и младе
- b. Установе за одрасле и старије
- Центри за породични смештај и усвојење

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

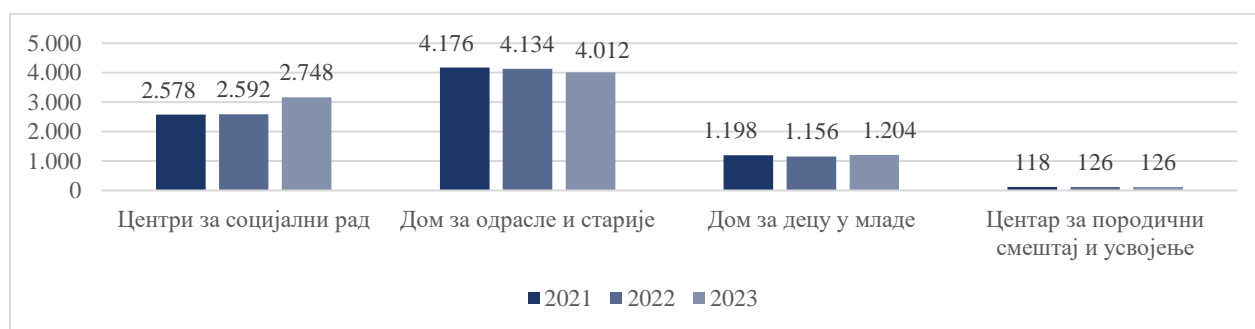


Извор: РЗСЗ

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

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

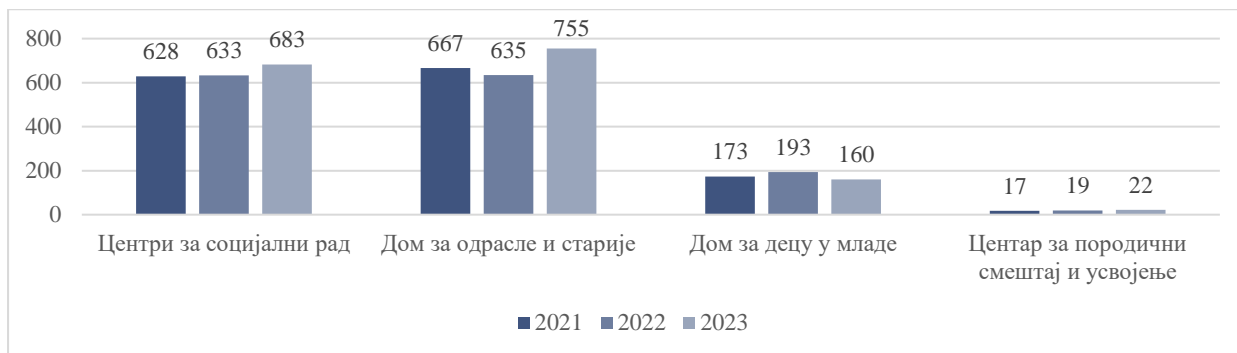
Графикон број 2: Број запослених на неодређено време у установама социјалне заштите у Републици Србији у периоду од 2021-2023. године



Извор: РЗСЗ

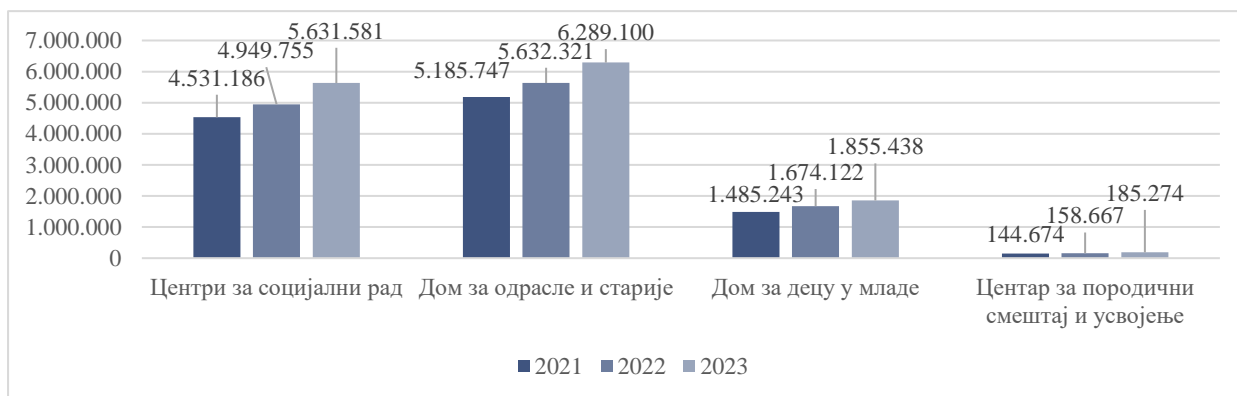


Графикон број 3: Број запослених на одређено време у установама социјалне заштите у Републици Србији у периоду од 2021-2023. године



Извор: Упитник ДРИ

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



Извор: Упитник ДРИ

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

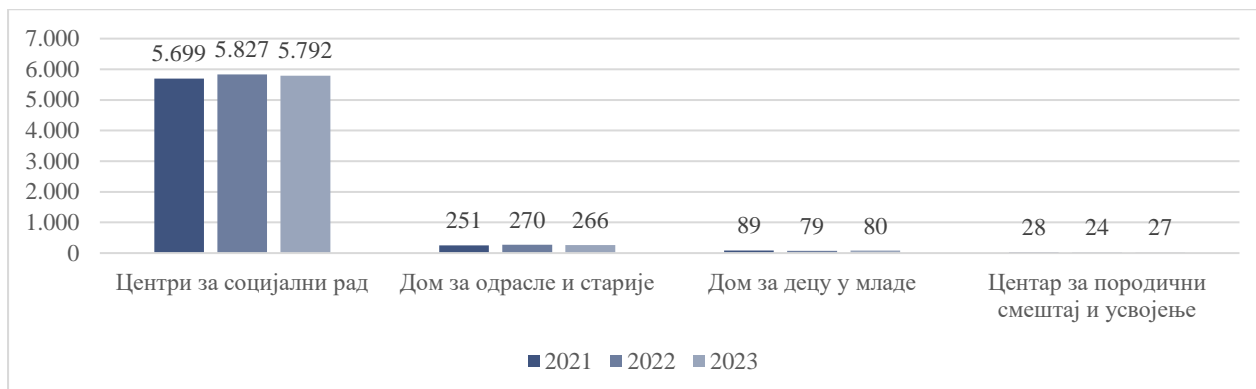
Према Закону о раду, ангажовање лица ван радног односа може бити успостављено на основу; 1) Уговора о привремено повременим пословима; 2) Уговора о делу; 3) Уговора о стручном оспособљавању и усавршавању; 4) Уговор о допунском раду. Другим речима, ангажовање лица на овај начин не подразумева да су лица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

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

Анализа броја лица ангажованих ван радног односа у установама социјалне заштите (број закључених уговора) и извршених расхода за исплату накнада за њихово ангажовање показује да се овај број из године у годину повећава и да се све већа средства код установа социјалне заштите издвајају за измиривање ових обавеза.

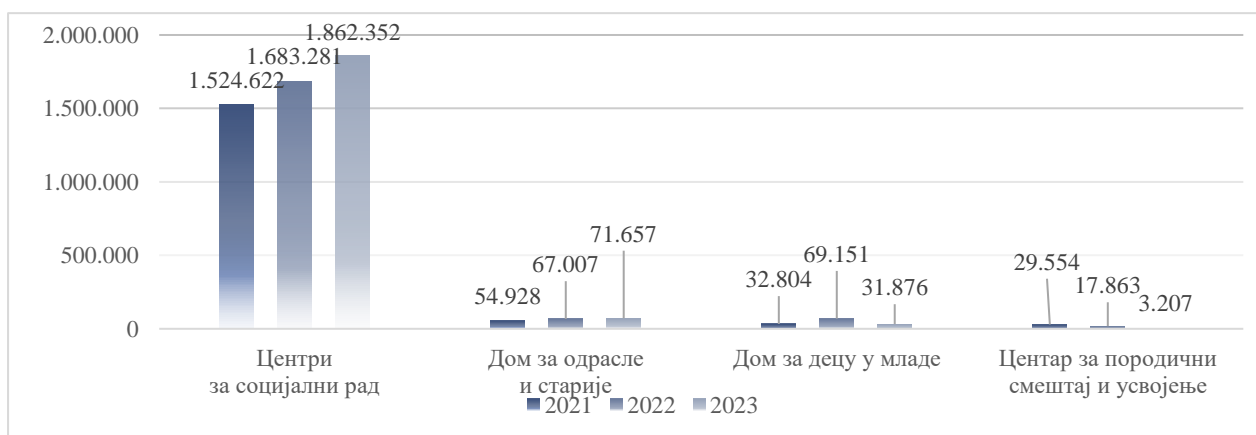


Графикон број 5: Број закључених уговора за ангажовање лица ван радног односа у периоду од 2021-2023. године у установама социјалне заштите у Републици Србији



Извор: Упитник ДРИ

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



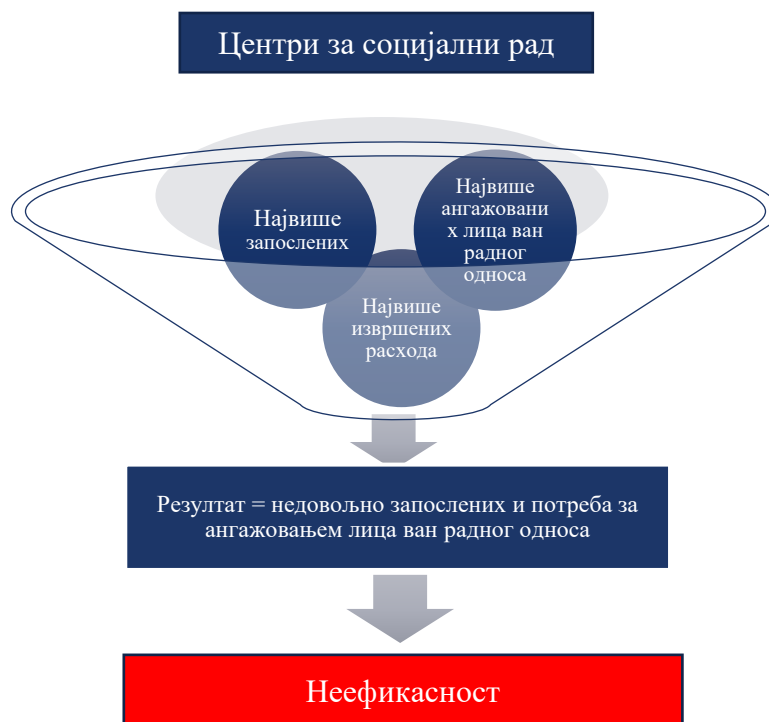
Извор: Упитник ДРИ

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

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



Слика број 1 - Графички приказ проблема у Центрима за социјални рад



2. Циљ ревизије

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

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

3. Ревизорска питања

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

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

Критеријуми коришћени у ревизији

Како би одговорила на постављена ревизорска питања, Државна ревизорска институција је успоставила критеријуме које су базирани на закону и подзаконским и



интерним актима, стандардима ревизије према којима се може проценити и оценити правилност извршених расхода за запослене и расхода за лица ангажована ван радног односа, али и ефикасност као однос између искоришћености ресурса и постигнутих резултата.

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

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

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

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

4. Обим и ограничења ревизије

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

За потребе оцене да ли су расходи за запослене у Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица 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 Центру за социјални рад општина Петровац и Жагубица као и да ли Уговори о раду садрже све битне елементе предвиђене прописима?
4. Да ли је за обрачун плата коришћена одговарајућа основица као и одговарајући коефицијент (основни, додатни)?
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 од 2021-2023. године;



- Податке о броју ангажованих лица ван радног односа у установама социјалне заштите у периоду од 2021-2023. године⁷;
- Податке о укупном броју корисника и корисничких група у установама социјалне заштите у периоду 2021-2023. године.

Такође, податке о центрима за социјални рад прикупљали смо и путем Упитника који је креиран од стране Државне ревизорске институције. Упитник је путем администраторског панела Државне ревизорске институције (<http://upitnik.dri.rs>) послат на адресе 212 установа социјалне заштите.

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

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

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

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

⁷ Министарство за рад као ни Републички завод за социјалну заштиту немају успостављену јединствену евиденцију о лицима која су у Центрима за социјални рад ангажована ван радног односа.;



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

1.1. Законодавни оквир

Законом о социјалној заштити⁸ 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 службама⁹ 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 систему¹⁰ 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. 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 раду¹¹ 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 усавршавању¹².

⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 24/11, 117/22 (УС);

⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021;

¹⁰ „Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 – др. закон и 92/2023) – члан 27к

¹¹ „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018

¹² „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – члан 197-202



Законом о платама у државним органима и јавним службама¹³ 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 набавкама¹⁴ уређују се правила поступака јавних набавки које спроводе наручиоци или други субјекти у случајевима одређеним овим законом, ради закључења уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, оквирног споразума као и спровођења конкурса за дизајн. Чланом 12 став 8, Закона о јавним набавкама прописано је да се овај закон не примењује на уговоре који се закључују у складу са одредбама закона којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада осим уговора о делу. Стога, Уговор о делу представља врсту ангажовања запослених за које је потребно применити одредбе Закона о јавним набавкама, а све у складу са чланом 27, Закона којом су утврђени прагови до којих се закон не примењује 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 средстава¹⁵ 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 службама¹⁶ 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.

Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији¹⁷ 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 рад¹⁸ 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 заштити¹⁹ утврђени су стручни послови у социјалној заштити, као и ближи услови и стандарди за њихово обављање.

¹³ „Сл. гласник РС“, бр. 34/2001, 62/2006 - др. закон, 63/2006 – испр. др. закона, 116/2008 - др. закони, 92/2011, 99/2011 - др. закон, 10/2013, 55/2013, 99/2014, 21/2016 - др. закон, 113/2017 - др. закони, 95/2018 - др. закони, 86/2019 - др. закони, 157/2020 - др. закони и 123/2021 - др. закони;

¹⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 91/2019 и 92/2023;

¹⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 159/2020 и 116/2023;

¹⁶ „Сл. гласник РС“, бр. ...157/2020 – др.закон, 19/2021, 48/2021, 123/2021 – др. закон, 73/2023, 83/2023 и 119/2023;

¹⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 29/2019, 60/2020 и 88/2023;

¹⁸ „Сл. гласник РС“ бр. 59/08, 37/10, 39/11 - др. правилник, 1/12 - др. правилник, 51/19, 12/20 и 83/22;

¹⁹ „Сл. гласник РС“ бр. 1/2012 и 42/2013;



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

1.2. Институционални оквир

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

Центар за социјални рад може основати само јединица локалне самоуправе²⁰.

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 и врши друге послове утврђене законом и прописима донетим на основу закона.

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 поверени²¹.

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 др²².

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 заштиту²³.

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 рада²⁴.

²⁰ Члан 10 Закона о социјалној заштити.

²¹ Члан 120 Закона о социјалној заштити.

²² Члан 121 Закона о социјалној заштити.

²³ Члан 137 Закона о социјалној заштити.

²⁴ Члан 12 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад.



За законитост рада, поштовање стандарда стручног рада, унутрашњу и спољну координацију, планирање, организовање и контролу запослених одговоран је директор ЦСР²⁵.

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 корисника²⁶.

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 тимови²⁷.

ЦСР је дужан да извештава надлежни орган државне управе, односно покрајински орган управе и надлежни орган ЈЛС о свом раду²⁸.

2. Опште информације о Центру за социјални рад Општина Петровац на Млави и Жагубица

2.1 Оснивање Центра за социјални рад Општина Петровац на Млави и Жагубица

Општина Петровац на Млави се налази у североисточној Србији, у Браничевском округу и простире се на 655 км² распоређених у 34 насеља. Негативан тренд сталног броја становника је седам пута већи од републичког просека. Просечна старост становништва је такође већа од републичког просека.

Општина Жагубица се налази у источном делу Србије и југоисточном делу Браничевског округа о простире се на 760 км² распоређених у 16 насеља и 15 месних заједница. Општина спада у најређе насељене општине у Републици Србији. У последња три пописа забележен је пад броја становника општине Жагубица.

Центар за социјални рад Општине Петровац на Млави и Жагубица основан је као међуопштински центар чије је седиште у Петровцу на Млави са организационом јединицом у Жагубици. Седиште Центра је у улици Српких владара 284, 12300 Петровац на Млави а одељења у Жагубици у улици Хомољској бб.

Центар за социјални рад Општина Петровац на Млави и Жагубица основан је 1980. године као међуопштински центар за општине Петровац на Млави и Жагубица. Средином деведесетих година прошлог века заокружује се кадровска, техничка и просторна опремљеност Центра. Извршена је адаптација и доградња пословног простора, набављена

²⁵ Члан 27 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад.

²⁶ Члан 29 ст. 1 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.

²⁷ Члан 34 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.

²⁸ Члан 5 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.



је компјутерска опрема и обучени кадрови за рад на рачунарима, кадровски су попуњени стручни тимови и набављена су нова возила за теренски рад.

Према одредбама прописа који регулишу делатност Центра, најважнија су права која се остварују у оквиру система социјалне заштите у делу породично-правне заштите, а за која је надлежан Центар за социјални рад, у својству органа старатељства и социјалне заштите у спровођењу Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана, као и проширених права из надлежности локалне самоуправе. У циљу остваривања права корисника на најцелисходнији начин уведен је систем приправности која подразумева непосредни контакт и сарадњу стручних радника Центра са Полицијском станицом, Здравственим центром и другим службама на локалном нивоу 24 часа сваког дана. Центру су од стране локалне самоуправе поверене и две дневне услуге у заједници: „Помоћ у кући“ и „Лични пратилац детета са сметњама у развоју“.

2.2. Статут Центра

Управни одбор Центра је донео Статут центра за социјални рад Петровац на Млави и Жагубица 25. јануара 2013. године. Центар обавља послове социјалне заштите и социјалног рада, послове заштите породице, помоћ породици, послове старатељства и друге послове прописане законом и другим прописима под шифром делатности 88.99 остала непоменута социјална заштита без смештаја. Центар је установа од општег интереса и има својство правног лица. Основан је са једном организационом јединицом – Одељење у Жагубици. Одлуком о измени Статута из 2017. године постојећој организационој јединици додају се две нове – служба за помоћ у кући и служба личног пратиоца детета са сметњама у развоју. У поступку ревизије достављана нам је сагласност општина Петровац на Млави и Жагубица на измене и допуне Статута.

Органи Центра су директор, Управни и Надзорни одбор. Центар заступа и представља директор или лице које он овласти.

Као корисник јавних средстава, Центар остварује средства за рад из јавних прихода и то:

- 1) Доприноса за обавезно социјално осигурање,
- 2) Буџета Републике Србије,
- 3) Буџета оснивача,

Центар може да стиче средства за рад и од донација из земље и иностранства, легата и завештања, као и других извора у складу са законом.

2.3. Организациона структура и органи Центра

Организациона структура Центра дефинисана је Правилником о организацији и систематизацији послова у Центру за социјални рад општина Петровац и Жагубица број 551-10-361/2018 од 7. марта 2018. године. На поменути правилник сагласност је дала Скупштина општине Петровац на Млави Решењем број 020-61/2018-02 од 16. марта 2018. године и сагласност Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања број 110-00-253/2018-09 од 19. марта 2018. године. Према наведеном акту организациону структуру чине директор, организационе јединице Центра и стручна и саветодавна тела. У Правилнику о организацији и систематизацији послова у Центру за социјални рад општина Петровац и Жагубица наведене су следеће организационе јединице: Служба стручног рада на пословима социјалног рада и управно-правним пословима у седишту у Петровцу,



одељење у Жагубици, служба за финансијско административне и техничке послове, служба за пружање услуга у заједници у седишту у Петровцу.

Управни одбор је орган управљања а Надзорни одбор орган надзора у раду Центра. Управни и Надзорни одбор именовано је оснивач Центра на период од четири године. У периоду ревизије именовани су одбори решењима од 18. децембра 2020. године.

У Центру се образују стална и повремена стручна и саветодавна тела. Стална тела Центра су: колегијум руководиоца, колегијум службе/одељења, стална комисија органа старатељства и тим стручњака, са задатком да помажу у спречавању насиља у породици и пружају подршку жртвама насиља у породици. Повремена тела су остали стручни тимови.

2.4. Број и структура запослених и корисника услуга у периоду 2021-2023. година

Центар је доносио годишње програме и планове рада у оквиру којих се налази и кадровски план.

Табела број 1: Запослени на неодређено и одређено време са стањем на дан

Запослени по годинама	На неодређено време	На одређено време	Укупно
31.12.2021.	16	1	17
31.12.2022.	17	5	22
31.12.2023.	16	5	21

Извор података: Уговори о раду

У приказаним радницима на одређено време налази се и директорка Центра чија зарада се финансира из буџета Републике Србије.

Табела број 2: Број запослених по годинама и извору финансирања плата

Запослени по годинама	На терет буџета Републике	На терет буџета општине Петровац	На терет буџета општине Жагубица	Укупно
31.12.2021.	14	2	1	17
31.12.2022.	14	6	2	22
31.12.2023.	15	4	2	21

Извор података: Исплатне листе зараде за децембар по годинама

Графикон број 7: Број корисника услуга ЦСР општина Петровац на Млави и Жагубица у периоду од 2021 – 2023. године





Извор: Подаци субјекта ревизије број 551-10-816/2024

2.5. Број и врста ангажовања лица ван радног односа

У посматраном периоду локална самоуправа је сопственим средствима и из средстава наменских трансфера, финансирала расходе за лица ангажована ван радног односа на услугама: Помоћ у кући, Лични пратилац деце са сметњама у развоју и остали послови (више врста административних послова).

Центар је закључивао уговоре о привремено повремени пословима (ППП) и уговоре о делу (УОД) са истим лицима више пута у току године, за обављање поменутих послова.

Табела број 3: Број закључених уговора са лицима ангажованим ван радног односа по врсти услуга

Број закључених уговора	Помоћ у кући ППП	Помоћ у кући УОД	Лични пратиоци ППП	Лични пратиоци УОД	Остали послови ППП	Остали послови УОД
31.12.2021.	11	10	22	18	2	3
31.12.2022.	6	6	20	17	3	
31.12.2023.	8	4	17	13	4	1

Извор података: Табела достављена од субјекта ревизије

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

Расходи за лица ангажована ван радног односа у посматраном периоду 2021-2023. година исказани су у оквиру расхода за стручне услуге који износе око једне трећине расхода за запослене.

Табела број 4: Преглед извршених расхода из Обрасца 5 Извештај о извршењу буџета Програм 902 – Социјална заштита, Програмска активност 0005 – Обављање делатности установа социјалне заштите

Година	Расходи за запослене		Расходи за стручне услуге		Учешће расхода за стручне услуге у расходима за запослене
	конто 410000		конто 423500		
	План	Извршење	План	Извршење	%
2021.	25.309.000	24.458.000	8.584.000	8.276.000	33,84
2022.	28.011.000	27.950.000	7.847.000	7.877.000	28,18
2023.	32.068.000	32.021.000	9.294.000	9.284.000	28,99

Извор података: Програми рада и Извештаји о извршењу буџета 2021, 2022 и 2023. година

Поред расхода за лица ангажована ван радног односа у оквиру стручних услуга у 2021. години исказани су и расходи за безбедност и здравље на раду у износу од 91.000 динара и расходи за управни и надзорни одбор у износу од 65.977 динара.



IV Закључци

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

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

1. Расходи за запослене у Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица нису извршени у потпуности у складу са прописима.
2. Центар за социјални рад Општина Петровац на Млави и Жагубица није у потпуности био успешан у управљању ангажовањем лица ван радног односа, што може довести у питање ефикасност пословања Центра.



ЗАКЉУЧАК 1. Расходи за запослене у Центру за социјални рад Општина Петровац на Млави и Жагубица нису извршени у потпуности у складу са прописима.

С обзиром на дефинисани проблем ове ревизије циљ је био да испитамо да ли су расходи за запослене у Центру 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 општина Петровац на Млави и Жагубица извршени у складу са прописима подразумева давање одговора на следећа питања:

1. Да ли је број запослених у складу са максималним бројем запослених утврђеним Решењем о утврђивању броја стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета на пословима јавних овлашћења и Одлуком надлежног органа локалне самоуправе и да ли је Правилник о систематизацији усклађен са Решењем и Одлуком?
2. Да ли је прибављена сагласност надлежног Министарства за нова запошљавања као и да ли се број запослених креће у оквиру буџетских ограничења дефинисаним Законом о буџетском систему?
3. Да ли запослени испуњавају услове за обављање послова на радном месту прописаним Правилником о организацији и систематизацији послова и другим прописима који дефинишу услове за запошљавање у Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица 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 Центру је у складу са максималним бројем запослених утврђених Решењем о утврђивању броја стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета на пословима јавних овлашћења.



Законом о запосленима у јавним службама утврђено је доношење Правилника о организацији и систематизацији послова, утврђени су организациони делови у јавној служби, радна места у организационим деловима, опис послова који се обављају на радним местима, стручна спрема, број извршилаца и други посебни услови за рад на тим пословима.

Број запослених у Центру је у складу са Правилником о организацији и систематизацији послова и Решењем Министарства.



Законом о социјалној заштити²⁹ дефинисано је да на акт о организацији и систематизацији послова установе социјалне заштите сагласност даје оснивач. На акт о организацији и систематизацији послова центра за социјални рад, у делу који се односи на вршење поверених послова, сагласност даје министарство надлежно за социјалну заштиту.

У Центру је донет Правилник о организацији и систематизацији послова у центру за социјални рад општина Петровац и Жагубица број 551-10-361/2018 од 7. марта 2018. године. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, дописом број 110-00-253/2018-09 од 19. марта 2018. године, дало је сагласност на наведену систематизацију. Скупштина општине Петровац на Млави дала је сагласност решењем 020-61/2018-02 од 16. марта 2018. године, а Скупштина општине Жагубица решењем 1-01-020-727/2018 од 23. априла 2018. године. На измене и допуне правилника о организацији и систематизацији послова од 27. децембра 2022. године и од 13. новембра 2023. године (поверени послови), Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања дало је сагласност.

Правилником о организацији и систематизацији послова у центру за социјални рад општина Петровац и Жагубица број 551-10-361/2018 од 7. марта 2018. године, прописано је укупно 19 извршилаца, од којих се 16 финансирају из буџета Републике Србије и три из буџета оснивача (општина Петровац на Млави и Жагубица). Такође, поменути правилником о организацији и систематизацији послова чланом 24 систематизована су радна места сарадници на пословима пружања услуга у заједници и то: Сарадник на услугама у заједници- послови геронто-домаћице и Сарадник на услугама у заједници- послови личног пратиоца детета са сметњама у развоју, при чему није одређен конкретан број извршилаца по радном месту.

На дан 30. децембра 2021. године, према достављеној документацији и подацима презентованим од субјекта, у радном односу било је укупно 17 извршиоца од чега 16 на неодређено време и једно лице на одређено време.

На дан 30. децембра 2022. године 17 на неодређено време и пет лица ангажованих по уговору о раду на одређено време (једно лице за послове директорке, једно лице ради замене запослене која је на боловању а преостала три лица за друге послове, од чега два лица за послове геронто-домаћице).

На дан 29. децембра 2023. године, у радном односу било је 17 лица на неодређено време а четири лица по уговору о раду на одређено време (једно лице ради замене запослене која је на боловању, два лица за послове геронто-домаћице и једно за друге послове).

Број запослених у радном односу у Центру у оквирима је укупног броја радних места прописаних Правилником о организацији и систематизацији послова у центру за социјални рад општина Петровац и Жагубица број 551-10-361/2018 од 7. марта 2018. године.

Министарство рада и социјалне политике донело је Решење број 112-01-151/91/2008-09 од 1. децембра 2008. године којим је утврђено да се из републичког буџета финансира 16 радника. Скупштине општина су донеле Одлуке о максималном броју запослених на неодређено време којима се утврђује број запослених у Центру који се финансирају из буџета локалне власти и то 2017. године Жагубица један запослени и 2018. године Петровац на Млави два запослена, што укупно износи три запослена. Наведене одлуке јединица локалне самоуправе донете су на основу члана 6 Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору који се примењивао до 31. децембра 2019. године.

²⁹ (Закон о социјалној заштити „Службени гласник РС“, број 24/11 и 117/22-одлука УС, члан 12)



Табела број 5: Број запослених на неодређено време у Центру

Назив правног акта	Број запослених	Стваран број запослених			Више
		2021.	2022.	2023.	21/22/23
Решење Министарстава за рад	16	13	14	14	-
Одлуке локалних самоуправа	3	3	3	3	-
Правилник о систематизацији у 2023. години	19	16	17	17	-
УКУПАН БРОЈ ЗАПОСЛЕНИХ		16	17	17	-

На дан 30. децембра 2021. године, према достављеној документацији и подацима презентованим од субјекта, у радном односу на неодређено време било је 16 лица од чега 13 који се финансирају из републичког буџета и три који се финансирају из буџета локалне власти. На дан 30. децембра 2022. године било је 17 лица у радном односу на неодређено, од чега 14 који се финансирају из републичког буџета и три који се финансирају из буџета локалне власти. На дан 29. децембра 2023. године, у радном односу на неодређено време било је 17 лица од чега 14 који се финансирају из републичког буџета и три који се финансирају из буџета локалне власти.

Укупан број лица, на крају ревидираних година, запослених у радном односу на неодређено време у Центру, у оквиру је броја извршилаца прописаног Решењем Министарства за рад и социјалну политику.

Налаз 1.2 Ново запошљавање једног лица на неодређено време у Центру, није извршено у складу са прописима.



Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава уређен је поступак за нова запошљавања код корисника јавних средстава. Решењем Министарства рада и социјалне политике дефинисан је број стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета.

Након спроведених ревизорских поступака закључили смо да је Центар без прописане сагласности надлежних органа примио у радни однос једно лице у августу 2021. године и по том основу извршио расходе од 450.381 динар.

Због погрешног тумачења законских одредби у поступку нових запошљавања примљено је једно лице у радни однос без прописане сагласности.

Уколико се заснива радни однос без прописаних сагласности, обавезе и извршени расходи Центра ће бити већи од одобрених.



Законом о буџетском систему³⁰ између осталог прописано је да корисницима јавних средстава дозвољено је 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 (умањен за број новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника у тој календарској години), док о пријему новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника изнад тог процента одлучује тело Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Истим чланом одређено је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев 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 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.

Поменути чланом дефинисано је и да корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених, односно ангажованих лица у смислу става 4. овог члана.

Наведеним чланом такође је прописано да у ограничење из става 4. овог члана не убрајају се лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, лица радно ангажована посредством Националне службе за запошљавање у циљу спровођења мера активне политике запошљавања у складу са прописима који уређују област запошљавања (јавни радови и додатно образовање и обуке), лица ангажована ради реализације пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација, уколико се накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима, финансирају из ових извора, као и лица ангажована од стране корисника програма обуке, акредитованих реализатора обуке који су уписани у Сталну листу предавача и других реализатора обука коју води Национална академија за јавну управу.

Одредбе ст. 1. и 2. овог члана не односе се на судије, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца, наставно особље високошколске установе и научно и истраживачко особље научноистраживачке организације акредитоване у складу са законом, на изабрана, постављена и именована лица у државним органима и органима јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и на директоре јавних предузећа, друштва капитала, установа и јавних агенција чији су оснивачи Република Србија или јединице територијалне аутономије, односно локалне самоуправе, као и на особе са инвалидитетом у складу са прописима који уређују област професионалне рехабилитације и запошљавања особа са инвалидитетом.

Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава³¹ прописано је да број лица за која је добијена сагласност Комисије за пријем у радни однос на неодређено време, односно у радни однос на одређено време у својству приправника у претходној календарској години

³⁰ Закон о буџетском систему „Службени гласник РС“, број 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 92/23, члан 27 к

³¹ Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава „Службени гласник РС“, број 159/20 и 116/23, члан 7



рачуна се у ограничење од 70%, у смислу члана 27к став 1. Закона, у текућој календарској години.

Скретање пажње број 1. Скрећемо пажњу да надлежно Министарство у посматраном периоду није спроводило контролу достављене документације при пријему захтева за одобрење додатног запошљавања у Центру који је подносио прописани ПРМ Образац – Ново запошљавање и додатно радно ангажовање у ком није попуњаван податак о броју већ ангажованих лица ван радног односа.

Према документацији достављеној од субјекта ревизије, у 2021. години радни однос са једним лицем заснован је без прописане сагласности.

Табела број 6: Новозапослена лица по годинама

Закључак комисије	Одобрени број лица закључком комисије	Број новозапослених	Разлика (3-2)
1	2	3	4
28.10.2020. година	1	0	-1
26.02.2021. године	2	4	2
30.08.2022. године	1	1	0
30.08.2023. година	2	2	0
Укупно	6	7	1

Према информацији и документацији презентованој од субјекта ревизије у погледу радног односа на неодређено време: у 2020. години једном лицу је престао радни однос због одласка у пензију; у 2023. години је престао радни однос на неодређено време једном лицу услед смрти а другом због одласка у пензију (укупно два лица).

У поступку ревизије презентовани су нам закључци комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава која је дала сагласност за пријем у радно однос на неодређено време и то: закључком од 28. октобра 2020. године за једног извршиоца, закључком од 26. фебруара 2021. године за два извршиоца, закључком од 30. августа 2022. године за једног извршиоца и закључком од 30. августа 2023. године за два извршиоца.

У 2021. години у Центру су запослена четири лица на неодређено време, а презентоване су нам сагласности за три извршиоца док за још једно лице није презентована посебна сагласност комисије. У вези лица запосленог без сагласности комисије презентовано нам је Мишљење Министарства финансија из 2021. године упућено Министарству државне управе и локалне самоуправе којим се констатује да је у Центру могуће реализовати запошљавање без сагласности комисије. Такође, дата нам је на увид електронска порука (e-mail) из Министарства државне управе и локалне самоуправе у коме се наводи да према мишљењу Министарства финансија и Министарства државне управе и локалне самоуправе, Центар може искористити могућност запошљавања у оквиру 70% без сагласности Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање. Директорка центра донела је Одлуку број 112-10-1298/21 од 22. јула 2021. године, о пријему у стални радни однос поменутог лица, позивајући се у образложењу на наведена мишљења министарстава и електронску преписку. Тиме је са једним запосленим



у 2021. години заснован радни однос на неодређено време без потребне посебне сагласности комисије, а са позивом на правило да се без посебних дозвола и сагласности у текућој календарској години могу примити лица у радни однос на неодређено време до 70% укупног броја лица којима је престао радни однос на неодређено време по било ком основу у претходној календарској години. Међутим, Центар није узео у обзир члан 7 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава којим је прописано да број лица за која је добијена сагласност Комисије за пријем у радни однос на неодређено време, односно у радни однос на одређено време у својству приправника у претходној календарској години рачуна се у ограничење од 70%, у смислу члана 27к став 1. Закона, у текућој календарској години. Како је у Центру у 2020. години једном лицу престао радни однос због одласка у пензију а касније у истој години је комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава дала сагласност за пријем у радно однос на неодређено време закључком од 28. октобра 2020. године за једног извршиоца, то се у овом случају у 2021.(текућој) години није могло на такав начин применити правило од 70% и запошљавању по том основу без сагласности, јер се у број по том основу урачунава већ добијена сагласност за једног извршиоца из 2020.(претходне) године у смислу члана 7 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава. Заснивањем радног односа на неодређено време са једним лицем без прописаних сагласности извршени су расходи у 2021. години од 450.381 динар.

У 2022. години једно лице засновало је радни однос на неодређено време и презентована нам је сагласност за једног извршиоца. У 2023. години два лица засновала су радни однос на неодређено време и презентована нам је сагласност за два извршиоца. Укупно у посматраном периоду 2021-2023. година седам лица је засновало радни однос на неодређено време а презентована нам је сагласност комисије за шест лица. Центар је, у периоду 2021- 2023. година, прибавио сагласности за ново запошљавање шест лица на неодређено време, док за једно лице нема прописану сагласност.

Због погрешне примене прописа са једним запосленим Центар је у 2021. години засновао радни однос на неодређено време без сагласности комисије, погрешном применом правила да се без посебних дозвола и сагласности у текућој календарској години могу примити лица у радни однос на неодређено време до 70% укупног броја лица којима је престао радни однос на неодређено време по било ком основу у претходној календарској години.

Уколико се врши запошљавање лица без прописаних сагласности може доћи до повећања расхода за плате.

У Центру је на дан 30. децембра 2021. године само директорка била ангажовно уговором о раду на одређено време. У 2022. години (на дан 30. децембра) било је пет лица ангажованих по уговору о раду на одређено време, од којих једно лице за послове директорке, једно лице ради замене запослене која је на боловању а преостала три лица за друге послове. На дан 29. децембра 2023. године поред директорке, четири лица је било ангажовано по уговору о раду на одређено време, од чега једно лице ради замене запослене која је на боловању а преостала три лица за друге послове.

Укупан број ангажованих лица за рад на одређено време (који се рачунају у збир) је у оквиру ограничења одређених Законом о буџетском систему.



Препорука број 1: Препоручујемо одговорним лицима Центра да, ново ангажовање лица, обављају у складу са Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.

Налаз 1.3. Центар за социјални рад општине Петровац на Млави и Жагубица није поштовао прописе који уређују организацију, нормативе и стандарде рада као и прописе који утврђују услове за заснивање радног односа у Центру.



Закон о социјалној заштити у делу који се односи на Установе социјалне заштите прописује да послове социјалне заштите обављају стручни радници, стручни сарадници, помоћни радници и друга лица. Законом о раду су дефинисани елементи уговора о раду.

Након спроведених ревизорских поступака закључили смо да 10 запослених немају прописану или одговарајућу стручну спрему, немају прописане лиценце за рад а најмање један запослени је распоређен на радно место које није систематизовано, што све заједно смањује економичност рада Центра. Такође, Центар је засновао радни однос са више стручних радника на пословима социјалне заштите од броја прописаног Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад у делу који се односи на норматив кадрова.

Због непоштивања одредби интерних аката Центар је у периоду 2021-2023. година закључивао уговоре о раду са лицима која не испуњавају прописане услове за рад на радним местима на која су распоређени.

Уколико запослени не испуњавају услове прописане за рад на радним местима на која су распоређени неће моћи да обаве радне задатке у року па ће бити потребно додатно ангаживање радне снаге, што може узроковати веће расходе Центра.

Закон о социјалној заштити прописује да послове у установама социјалне заштите обављају стручни радници, стручни сарадници, помоћни радници и друга лица. Исти закон³² наводи да су стручни радници у центру за социјални рад социјални радник, психолог, педагог, андрагог, специјални педагог, правник и социолог, док су стручни сарадници лица друге одговарајуће струке, са стеченим високим образовањем на студијама првог и другог степена, односно на основним студијама, која обављају послове из своје струке у центрима социјалне заштите и код пружаоца услуга социјалне заштите.

Правилником о организацији и систематизацији послова у јавној служби (у даљем тексту Правилник), утврђују се организациони делови у јавној служби, радна места у организационим деловима, као и радна места за која се као посебан услов предвиђа познавање језика и писама националне мањине који је у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе у којој се налази седиште јавне службе, односно њене организационе јединице, опис послова који се обавља на радним местима, одређење стручне спреме, односно образовања потребног за обављање послова радног места, број извршилаца и други посебни услови за рад на тим пословима³³.

³² члан 136 Закон о социјалној заштити

³³ Закон о запосленима у јавним службама члан 30 став



Правилником о систематизацији у оквиру сваке организационе јединице дефинишу се називи радних места, стручна спрема, услови за запослење, радно искуство, посебни услови, као и број потребних извршилаца и извор финансирања. Стручна спрема, односно образовање у Правилнику се одређује навођењем врсте и нивоа, односно степена образовања потребног за обављање послова одређеног радног места, при чему на истом радном месту, ако природа посла то дозвољава, може бити одређено највише два узастопна нивоа, односно степена образовања³⁴. Полазећи од дефинисања назива радног места и утврђивања броја потребних извршиоца, један од битних услова за запослење је стручна спрема коју запослени поседује. Стручна спрема за свако радно место прописана је Правилником о организацији и систематизацији послова, а доказује се одговарајућом дипломом образовне установе.

Радни однос се заснива закључењем уговора о раду између запосленог и директора, односно запосленог ког он овласти. Уговор садржи елементе прописане законом којим се уређује област рада, с тим што се као назив посла у уговору о раду наводи назив радног места из Правилника о организацији и систематизацији послова у јавној служби³⁵. Приликом ангажовања радника и закључивањем Уговора о раду неопходно је прецизно утврдити и дефинисати називе радних места, као и опис послова које ће запослени обављати на одговарајућем радном месту. Сви запослени имају исте услове за заснивање радног односа без обзира у којој организационој јединици ће обављати свој рад. Пре закључивања уговора о раду запослени је у обавези да приложи доказе на основу којих верификује своју стручну спрему, радно искуство које поседује као и остале доказе који су неопходни за дато радно место (лиценце за обављање послова, завршена обука по одговарајућем акредитованом програму, Државни стручни испит и остало).

У Центру за социјални рад Општина Петровац и Жагубица у посматраном периоду ангажовани су радници који обављају рад у седишту Центра у Петровцу на Млави, као и у одељењу у Жагубици.

У Центру постоји 13 систематизованих радних места организованих кроз рад Службе стручног рада на пословима социјалног рада и на управно-правним пословима, службе за финансијско-административне послове и службе за пружање услуга у заједници у седишту Центра у Петровцу, док се у Одељењу у Жагубици обављају само послови социјалног рада и управно-правни послови.

У оквиру систематизованих радних места, а у оквиру службе за финансијско-рачуноводствене послове и техничке послове, поред дипломираног економисте за финансијско-рачуноводствене послове, прописано је и радно место благајника. Услов за заснивање радног односа у оквиру радног места благајника прописује да је потребно средње образовање економске струке или административне струке.

Увидом у уговор о раду и документацију о испуњености услова за заснивање радног односа на месту благајника утврдили смо да је Уговор о раду закључен 2017. године са запосленом која поседује IV степен стручне спреме, по занимању техничар органске хемије, а која је распоређена на радно место благајника, што није у складу са Правилником о организацији и систематизацији послова. За радно место благајника прописано је поседовање дипломе средње економске или административне струке.

У оквиру исте службе Правилником је систематизовано радно место портира. Неки од послова које портир обавља су пријем странака и давање потребних обавештења, вођење евиденције о доласцима странака и запослених, примање поште и остале писмене отправке, а у случајевима када није ангажован као портир управља моторним возилом и врши превоз

³⁴ Закон о запосленима у јавним службама члан 30 став 7

³⁵ Закон о запосленима у јавним службама члан 36 став 1 и 2



корисника по налогу руководиоца службе, припрема путне налоге, контролише исправност возила и ради друге послове по налогу непосредног руководиоца.

Увидом у закључене Уговоре о раду утврђено је да је са једним лицем закључен уговор о раду 2017. године којим се запослени распоређује на радно место „технички радник и возач“, што није у складу са Правилником у коме је наведени опис послова дефинисан радним местом “портир”.

Правилником је дефинисано радно место „правни сарадник на пословима локалне заједнице“, које се финансира из буџета општине Жагубица за које је прописан услов висока или виша школа. Због непрецизно дефинисаног услова који се односи на потребну школску спрему послове правног сарадника на пословима локалне заједнице обавља професор физичког васпитања.

Центар је на два радна места запослио лица чије образовање не одговара потребама радних места а са једним лицем је закључен уговор о раду којим се заснива радни однос на радном месту које није прописано Правилником о организацији и систематизацији послова, што може утицати на ефикасност рада Центра.

Уколико се у Центру запошљавају лица неадекватне школске спреме поверени послови неће бити на време и квалитетно обављени па ће се јавити потреба за додатним ангажовањем радне снаге што ће утицати на економичност и ефикасност рада Центра.

Стручни радници и стручни сарадници у социјалној заштити имају право и дужност да у току професионалног рада стално прате развој науке и струке и да се стручно усавршавају ради одржавања и унапређивања професионалних компетенција и квалитета стручног рада³⁶. Усавршавање стручних радника услов је за напредовање и стицање, односно обнављање лиценце. Према Правилнику о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити,³⁷ лиценца се издаје за обављање основних стручних послова социјалне заштите, специјализованих стручних послова социјалне заштите, супервизијских послова као и правних послова у социјалној заштити.

Табела бр 7: Преглед назива радних места у Центру за које је неопходно поседовање лиценце

Редни број	Назив радног места
1.	Руководилац одељења центра за социјални рад и домског одељења при центру за социјални рад
2.	Водитељ случаја у Центру за социјални рад - руководиоца службе социјалног рада
3.	Супервизор
4.	Водитељ случаја у Центру за социјални рад
5.	Стручни радник на управно - правним пословима
6.	Стручни радник на пословима социјалног рада - пријемни радник
7.	Руководилац службе услуга у заједници
8.	Стручни радник на управно-правним пословима (на пословима локалне заједнице)

Према Правилнику о организацији и систематизацији послова, постоји обавеза поседовања лиценце за обављање послова, на осам радних места у складу са законом којим се уређује социјална заштита и прописима донетим на основу закона. У зависности од врсте послова које обављају у систему социјалне заштите, стручни радници и стручни сарадници морају поседовати ону врсту лиценце која је прописана за одговарајућу врсту посла.

³⁶ Закон о социјалној заштити члан 144

³⁷ Правилник је објављен у „Службеном гласнику РС“, бр 42/2013 од 14.5.2013. године, а ступио је на снагу 22.5.2013. године



Лиценца се издаје од стране Коморе социјалне заштите и има рок важења 6 година, након чега се обнавља.

Табела број 8 : Процент лица која немају лиценцу за обављање послова социјалног рада у Центру у 2023. години

Назив радног места	Број лица ангажованих у 2023. години	Број лица која немају лиценцу	Процент лица без лиценце
Водитељ случаја у Центру за социјални рад	8	2	25%
Стручни радник на управно правним пословима	2	1	50%
Стручни радник на управно-правним пословима (на пословима локалне заједнице)	2	2	100%

У поступку ревизије извршили смо увид у досијеа запослених који су дужни да имају лиценце и закључили да пет лица не поседује лиценцу за обављање стручних послова, што није у складу са чланом 144 Закона о социјалној заштити.

Према важећем Правилнику о организацији и систематизацији послова у Центру, као један од посебних услова за обављање послова на радном месту прописано је поседовање уверења о положеном државном стручном испиту. Иако Закон о запосленима у јавним службама сам појам „државни стручни испит“ нигде не квалификује као услов за обављање послова, у Уредби о државном стручном испиту у члану 5 став 2 наводи се да државни стручни испит могу полагати и друга заинтересована лица за рад на пословима за које је услов положен државни стручни испит, а која су се оспособила за самосталан рад у струци. Према Правилнику о организацији и систематизацији послова у Центру поседовање државног стручног испита обавезно је за радна места: Руководилац службе стручног рада; Супервизор; Водитељ случаја у Центру за социјални рад; Стручни радник на управно-правним пословима; Стручни радник на пословима социјалног радника – пријемни радник; Дипломирани економиста за финансијско-рачуноводствене послове; Руководилац службе; Благајник; Портир и Стручни радник на управно-правним пословима на пословима локалне заједнице. Према Уредби о државном стручном испиту, орган у коме је кандидат запослен дужан је да поднесе захтев, као и да уплати трошкове полагања државног стручног испита. На основу добијене Информације одговорних лица Центра о пријавама за полагање државног испита закључујемо да је Центар вршио уплату за полагање државног стручног испита надлежном Министарству, што је у складу са наведном Уредбом. У 2022. и 2023. години Центар је извршио уплату за пет радника на име трошкова полагања државног стручног испита у прописаном износу од 7.500 динара по запосленом, а запослени нису излазили на полагање испита.

Увидом у досијеа запослених, као и на основу Информације одговорних лица Центра, закључили смо да шест лица нема положен државни стручни испит, што није у складу са Правилником о организацији и систематизацији послова Центра.

Поред лиценце и државног стручног испита, као један од посебних услова за заснивање радног односа стручних радника и стручних сарадника, према Правилнику о организацији и систематизацији послова, прописује се завршен програм обуке који је релевантан за пружање услуга у заједници. Програм обуке који се односи на стручно



усавршавање као и стицање неопходних знања и вештина стручних радника у центрима за социјални рад реализује се од стране Републичког завода за социјалну заштиту.

Лица која обављају послове личних пратиоца и геронто домаћица су завршили обуке за обављање поверених послова.

Запослени у Центру за социјални рад Општина Петровац на Млави и Жагубица похађају програме обуке у складу са прописима. Остали стручни радници су похађали различите обуке из области социјалне заштите.

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.

Према последњем попису становништва из 2022. године, број пописаних становника општина Петровац на Млави и општина Жагубица износи 35.612.

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 раднике³⁸:

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

Правилник такође прописује да се за подручје ЦСР који обухвата 15.000 становника одређује један стручни радник на пословима социјалног рада и даље још један на сваких 5.500 становника. Један правник на управно-правним пословима се одређује за подручје ЦСР са мање од 30.000 становника, и даље по један на сваких 30.000 становника и један стручни радник на пословима планирања и развоја за подручје центра који има 150.000 становника и даље по један на сваки даљих 250.000 становника³⁹.

Број других радника је такође Правилником о организацији и нормативима кадрова одређен на основу броја становника општина. Имајући у виду величину општине Петровац на Млави и општине Жагубица, број других радника утврђен за величину ове општине је два радника на административно финансијском пословима и један радник на техничким пословима у центру који се оснива за подручје од 30.000 до 60.000 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 запослених⁴⁰.

³⁸ Члан 41 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР

³⁹ Члан 42 и 43 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР

⁴⁰ Члан 44 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР



Постојећим нормативом је такође прописано да се у центру по правилу запошљава најмање 50% социјалних радника у односу на укупан број стручних радника⁴¹.

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.

Као што је наведено, Центар за социјални рад Општина Петровац на Млави и Жагубица посао из области социјалне заштите обавља у седишту Центра у Петровцу и у Одељењу у Жагубици. Укупно је систематизовано 19 радних места за обављање послова из надлежности Центра и то:

1. Радна места која се финансирају из буџета Републике Србије:
 - 1.1. Директор Центра – 1 извршилац,
 - 1.2. Руководилац Одељења – 1 извршилац,
 - 1.3. Послови социјалног рада – 9 извршилаца,
 - 1.4. Управно-правни послови – 2 извршиоца,
 - 1.5. Административно финансијски послови – 2 извршиоца,
 - 1.6. Технички послови – 1 извршилац.
2. Радна места која се финансирају из буџета Општине Петровац на Млави:
 - 2.1. Руководилац службе услуга у заједници – 1 извршилац,
 - 2.2. Стручни радник на управно – правним пословима (на пословима локалне заједнице) – 1 извршилац
3. Радна места која се финансирају из буџета Општине Жагубица:
 - 3.1. Правни сарадник (на пословима локалне заједнице) – 1 извршилац.

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

Табела број 9 : Преглед броја запослених у ЦСР Општина Петровац на Млави и Жагубица у односу на утврђене нормативе

Правилник о нормативима	Назив радног места	Норматив према Правилнику	Број запослених у ЦСР Петровац и Жагубица		
			31.12.2021. година	31.12.2022. година	31.12.2023. година
			Извор финанс.	Буџет РС	Буџет РС
	директор и руководилац одељења	1	1	1	1
Члан 42 стручни радници	стручни радници на пословима социјалног рада	7	7	8	8
	правник на управно-правним пословима	3	3	3	2

⁴¹ Члан 44а Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР



Члан 43 други радници	административно-финансијски послови	3	2	2	2
	технички послови	2	1	1	1
Укупно		16	14	15	14

Центар је из буџета финансирао једног социјалног радника више од броја прописаног нормативом у 2022. и у 2023. години. Укупан број запослених је мањи од укупног броја утврђеног нормативом.

У наредној табели дајемо преглед броја становника, броја корисника и проценат попуњености радних места, која се финансирају из буџета Републике Србије у односу на нормативе у 2023. години:

Табела број 10 : Подаци о ЦСР Петровац на Млави и Жагубица за 2023. годину

ЦСР	Број становника	Број корисника	Решење Министарства	Систематизација	Попуњено у 2023.г	Процент попуњености
<i>I</i>	2	3	4	5	6	7(6/4)
ЦСР Петровац на Млави и Жагубица	35.612 ⁴²	1.979	16	16	14	87%

Према Правилнику о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад чланом 15 дефинисано је да је организациона јединица служба у којој се реализује део активности из делатности центра, како би се што боље остварили организациони циљеви, управљање обухватом посла, контрола рада, квалитет и ефикасност. Истим Правилником чланом 24 став 1 ближе је прецизирано да се унутрашње организационе јединице образују уколико је на стручним пословима у центру ангажовано најмање десет запослених са одговарајућом стручном спремом, док у центру који је основан за две или више општина, могу се формирати и посебна одељења за подручје једне општине. Основне унутрашње јединице су: Служба за заштиту деце и младих, Служба за заштиту одраслих и старих, Служба за правне послове и служба за финансијско-административне и техничке послове. Чланом 16 прописано је да у центру који је основан за две или више општина, поред организационих јединица, могу се формирати и посебна одељења за подручје једне општине.

Систематизација радних места, унутрашње уређење као и организациона структура утврђени су интерним актом Центра. Правилник о организацији и систематизацији послова у Центру за социјални рад Општина Петровац и Жагубица, број 551-10-361/2018 од 7. марта 2018. године уређује организационе јединице Центра. Организационе јединице Центра су:

- Служба стручног рада на пословима социјалног рада и управно-правним пословима у седишту у Петровцу;
- Служба за финансијско административне и техничке послове;
- Служба за пружање услуга у заједници у седишту у Петровцу и
- Одељење у Жагубици;

⁴² Податак након пописа становништва из 2022. године



Центар је унутрашње уређење и организациону структуру уредио у складу са Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад.

Законом о раду⁴³, прописано је да Уговор о раду садржи:

1. назив и седиште послодавца;
2. лично име запосленог;
3. врсту и степен стручне спреме, односно образовања запосленог, који су услов за обављање послова за које се закључује уговор о раду;
4. назив и опис послова које запослени треба да обавља;
5. место рада;
6. врсту радног односа (на неодређено или одређено време)
7. трајање уговора о раду на одређено време и основ за заснивање радног односа на одређено време;
8. дан почетка рада;
9. радно време (пуно, непуно или скраћено);
10. новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду;
11. елементе за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и друга примања запосленог;
12. рокове за исплату зараде и других примања на које запослени има право;
13. трајање дневног и недељног радног времена.

Уговор о раду не мора да садржи елементе из става 1. тач. 11–13) члана 33 Закона о раду, ако су они утврђени законом, колективним уговором, правилником о раду или другим актом послодавца у складу са законом, у ком случају у уговору мора да се назначи акт којим су та права утврђена у моменту закључења уговора о раду. На права и обавезе које нису утврђене уговором о раду примењују се одговарајуће одредбе закона и општег акта.

У поступку ревизије извршили смо поређење елемената које треба да садржи уговор о раду, прописане Законом о раду и уговора о раду које је Центар закључио са запосленима. Увидом у уговоре о раду закључили смо да садрже све елементе прописане чланом 33 Закона о раду.

Препоручује се одговорним лицима Центра да:

Препорука број 2: Ново запошљавање лица, обављају у складу са Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад.

Препорука број 3: Заснивају радни однос са лицима чија стручна спрема одговара прописаним Правилником о организацији и систематизацији послова у Центру.

Препорука број 4: Уговоре о раду закључују за радна места прописана важећим Правилником о организацији и систематизацији послова.

Препорука број 5: Прецизније дефинишу потребну стручну спрему за радна места у организационој јединици Жагубица, водећи рачуна о пословима које запослени треба да обавља а не само о нивоу захтеване стручне спреме.

Препорука број 6: Врше континуирано стручно усавршавање запослених како би могли да добију одговарајућу лиценцу за рад.

Препорука број 7: Преиспитају потребу за стицањем уверења о положеном државном испиту запослених у Центру и поступе у складу са утврђеном потребом.

⁴³ Закон о раду, члан 33



Налаз 1.4 Обрачун и исплата основне плате запослених у Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица није извршен у складу са прописима у делу који се односи на евиденције о времену проведеном на раду.



Закон о раду прописује да се зарада састоји од зараде за обављени рад и времена проведеног на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду. Законом о запосленима у јавним службама прописано је да се основна плата одређује множењем основице са коефицијентом за обрачун плате.

Евиденција о времену проведеном на раду достављена у поступку ревизије не садржи време почетка и краја рада и дани годишњег одмора из решења евидентирани су као радни дани.

Због непостојања интерног акта о начину евидентирања радног времена запослених у Центру се не води поуздана евиденција о времену проведеном на раду.

Уколико се не уреди евиденција о времену проведеном на раду постоји ризик да ће се извршити расходи за плате за часове рада који нису остварени.

Закон о раду прописује да се зарада састоји од зараде за обављени рад и времена проведеног на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду⁴⁴.

Законом о запосленима у јавним службама прописано је да се основна плата одређује множењем основице са коефицијентом за обрачун плате. Основна плата одређује се за радно место за које је запослени закључио уговор о раду, односно на које је премештен у складу са законом⁴⁵.

Основица за обрачун основне плате за остварене сате рада за запосленог који у току месеца није остварио пун фонд сати због одсуства са рада у складу са законом или због рада са непуним радним временом, добија се дељењем основице са бројем 174⁴⁶.

Документ на основу кога се одобрава исплата и врши евиденција расхода за плате запослених су месечне рекапитулације плата, потписане од стране лица које је рекапитулацију саставило - шефа рачуноводства, и одобрене од стране директора Центра, за сваки извор финансирања посебно.

Табела број 13: Преглед броја запослених по месецима исказан у рекапитулацијама плата

Месец	Број запослених 2021. године	Број запослених 2022. године	Број запослених 2023. године
Јануар	17	18	21
Фебруар	17	18	19
Март	17	18	19
Април	17	18	19
Мај	17	18	20
Јун	17	18	21
Јул	17	20	23

⁴⁴ Члан 105 Закона о раду

⁴⁵ Члан 105 Закона о запосленима у јавним службама

⁴⁶ Члан 108 Закона о запосленима у јавним службама



Август	17	21	22
Септембар	17	22	20
Октобар	18	22	20
Новембар	19	22	20
Децембар	17	22	21

Плате запослених у Центру

Плате запослених у установама социјалне заштите по основу цене рада су производ основице и коефицијента.

Средства потребна за исплату плата планирају се годишњим финансијским планом Центра а извршени расходи исказују у Извештају о извршењу буџета - образац број 5.

Табела број 14: Преглед планираних и извршених расхода за плате.

Година	Финансијски план	Извршени расходи
2021.	25.309.000	24.458.000
2022.	28.011.000	27.950.000
2023.	32.038.000	32.021.000

-у динарима-

Основица за обрачун плата

Основица за обрачун и исплату плата запослених у државним органима и јавним службама утврђује се актом Владе Републике Србије у нето износу.

Табела број 15: Преглед основица за обрачун и исплату плата у периоду од 2021-2023. години

-у динарима-

Нето основице за обрачун плата у социјалној заштити (републички и локални ниво)					
Период примене	Од децембра 2020. године	Од марта 2021. године	Од јануара 2022. године	Од јануара 2023. године	Од октобра 2023. године
За остале запослене (немедицинско особље)	3.464,45	3.514,65	3.795,82	4.270,30	4.270,30

У поступку ревизије извршена је провера примењене основице у месечним обрачунима плата и утврђено је да приликом обрачуна плата запослених у 2021, 2022 и 2023. Години.

Центар је примењивао основицу за обрачун и исплату плата утврђену актом Владе Републике Србије.

Утврђивање коефицијента за обрачун плата

Коефицијенти за обрачун плата запослених у Центру прописани су Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама а утврђују се



уговором о раду, на основу сложености послова, одговорности, услова рада и стручне спреме.

Коефицијент за обрачун плата запосленима у Центру одређује се уговором о раду, на основу врсте послова и стручне спреме, одговорности и руковођења и по основу стручно признатих и научних звања. Опис послова, потребна стручна спрема, радно искуство и остали услови за обављање послова сваког радног места ближе су одређени Правилником о организацији и систематизацији послова Центра.

Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама⁴⁷ (у даљем тексту Уредба), утврђују се коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених и то:

1. У јавним службама које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе;
2. У јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање;
3. У организацијама обавезног социјалног осигурања.

За установе социјалне заштите утврђени су коефицијенти у оквиру члана 2 тачке 11 ове Уредбе.

Извршили смо поређење основних коефицијената за обрачун плата из Уредбе са коефицијентима из уговора о раду које дајемо у табеларном прегледу.

Табела број 11: Преглед уговорених и коефицијената из Уредбе по годинама за све запослене у току године

Назив радног места	Основни коефицијент из уредбе	Основни коефицијент из уговора о раду	Број запослених 2021. године	Број запослених 2022. године	Број запослених 2023. године
Директор	25,84	25,84	1	1	1
Руководилац одељења међуопштинског центра за социјални рад у Жагубици	25,22	25,22	1	1	1
Супервизор	21,3	21,3	1	1	1
Стручни радници 7. Степен и шеф рачуноводства	19,35	19,35	10	12	14
Руководилац службе у центру за социјални рад	21,5	21,5	1	1	1
Водитељ случаја 6. степен	15,83	15,83	1	1	1
Благајник 4. Степен	10,69	10,69	1	1	1
Други радници 4. степен	10,69	10,69	1	2	2
Други радници (Лични пратиоци и помоћ у кући) 4. Степен	7,43	7,43	0	2	2
Укупно			17	22	24*

*Број запослених укључује и лица којима је до краја године престао радни однос и то један запослени је отишао у пензију, једна запослена је преминула и једној запослено је истекао уговор на одређено време.

⁴⁷ Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, чланови 1 и 2,



Центар је са запосленима уговорио коефицијенте за исплату плата у складу са Уредбом којом су прописани.

Упоредили смо додатне коефицијенте по основу руковођења из уговора о раду и Уредбе за које дајемо преглед.

Табела број 12: Упоредни преглед додатних коефицијената из Уредбе и уговора о раду

Назив радног места	Додатни коефицијент из уредбе	Коефицијент из уговора о раду
Директор*	2,58	2,58
Шеф рачуноводства у ЦСР са 30.000-50.000 становника	1,7	1,7
Руководилац одељења међуопштинског ЦСР до 30.000 становника	0,5	0,5

*10% од основног коефицијента за општине са 30.000-50.000 становника 2,58

Центар је са запосленима уговорио коефицијенте и додатне коефицијенте по основу руковођења у складу са Уредбом.

У поступку ревизије извршена је провера усклађености утврђених коефицијената у закљученим уговорима о раду и у месечним обрачунима плата. Коефицијенти из уговора о раду запослених Центра одговарају коефицијентима из месечних обрачуна плата у периоду 2021-2023. година.

Евиденција о запосленима у ЦСР Петровац и Жагубица

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 неизв Чланом 147 Закона о социјалној заштити прописано је да распоред рада, почетак и завршетак радног времена установе социјалне заштите, односно овлашћеног пружаоца услуга социјалне заштите утврђује оснивач уз сагласност наручиоца услуге.

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 одмора⁴⁸.

Центар није у поступку ревизије доставио одлуку о радном времену, донету од стране оснивача. Радно време Центра је радним данима од 7-15 часова. Са запосленима је уговорено радно време од 40 часова недељно.

Скретање пажње број 2: Скрећемо пажњу оснивачу Центра за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица, да није донета Одлука о радном времену, коју је у складу са чланом 147 Закона о социјалној заштити требао донети оснивач Центра.

Трећи елемент који одређује висину плате, поред основице и коефицијента, је време проведено на раду.

Евиденције присуства/одсуства са посла у Центру води се само формално у свесци у којој се не уписује време доласка и одласка са посла, већ се евидентира само долазак на

⁴⁸ Члан 24 став 1 Закона о евиденцијама у области рада.



посао, потписом запосленог. Поред евиденције у свесци Центар попуњава карнет о присуству на раду у ком се такође не евидентира време доласка и одласка са рада него само дневно радно време од 8 сати, који запослени потписују на крају месеца. Центар је у поступку ревизије доставио карнете који нису попуњени у складу са евиденцијом присуства/одсуства са рада који се води у свесци, из којих смо утврдили да постоје запослени који су према евиденцији из свеске користили слободан дан, у карнету је уписана цртица без образложења, а обрачун плате је извршен као да су радили. Према образложењу одговорних лица Центар не плаћа прековремени рад запосленима него дозвољава коришћење слободног дана, без доношења решења. Евиденција о прековременом раду и по том основу искоришћеним сатима одсуства са рада није достављена.

У току године доношена су решења којим је утврђивано право запосленог на годишњи одмор, али поједини запослени су радили у периоду на који гласе решења а нема поузданих доказа када је годишњи одмор стварно искоришћен. Наведена неусаглашеност између евиденција о доласку и одласку са посла са решењима о коришћењу годишњих одмора доводи до погрешног обрачуна зарада запослених, јер је запослени радио, а исплаћивана му је зарада као да је на годишњем одмору. Време проведено на раду је у карнету уписивано као годишњи одмор плус осам сати.

Са свим запосленим Центра уговорено је радно време од 40 часова недељно.

Центар није интерним актима уредио начин евидентирања присуства на раду а постојећа евиденција је непоуздана, јер не садржи податак о времену почетка и завршетка рада и евидентира слободне дане без донетих решења којима се утврђује правни основ стицања права на слободни дан.

Уколико се интерним процедурама не уреди евиденција о присуству на раду постоји ризик од нетачног обрачуна зараде и неекономичног пословања.



Препорука број 8: Препоручујемо одговорним лицима Центра да интерним актом уреди начин евидентирања времена проведеног на раду из ког се може недвосмислено утврдити време доласка и одласка на посао и са посла као и укупно време проведено на раду.

Налаз 1.5 Обрачун накнада, додатака, пореза и доприноса на плату није у складу са прописима у делу који се односи на обрачун минулог рада.



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

Обрачун накнада, додатака, пореза и доприноса на плату у 2021. години и до марта 2022. године запослених радника у Центру који су примали накнаду за приправност није у складу са прописима, због погрешно обрачунатог минулог рада.

Погрешно обрачунат минули рад у наведеном периоду је последица недостатка интерних контрола код обрачуна зарада.

Уколико се обрачун минулог рада не врши у складу са прописима извршени расходе за запослене биће већи.



Додаци на плату и накнаде плате

Право запослених на додатке на плату и накнаде плате утврђено је прописима којима се уређују права запослених у јавним службама, и то: Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду, Законом о социјалној заштити и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији⁴⁹.

У наредној табели, дат је преглед прописаних стопа за додатке на плату и законских и подзаконских аката којима су ова питања уређена.

Табела број 16: Преглед додатака на плату

Редни број	Назив	Висина и ограничења	Правни основ
1	2	3	4
1.	Додатак за минули рад	0,4% од основице за сваку пуну годину рада остварену у радном односу у установама социјалне заштите	члан 5 став 1 тачка 1) Закона о платама у државним органима и јавним службама; члан 60 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији
2.	Додатак за рад недељом	20% од основне плате за сваки сат рада недељом уколико има обезбеђена средства	члан 60 став 2 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији
3.	Додатак за рад дужи од пуног радног времена	26%	члан 5 став 1 тачка 2) Закона о платама у државним органима и јавним службама; члан 60 став 1 тачка 4) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији
	Прековремени рад	26%	до 8 сати недељно
	Дежурство	26%	до 10 сати недељно, а изузетно до 20 сати недељно
	Рад по позиву	26%	
4.	Додатак за приправност	10% за број сати проведен у приправности	члан 60 став 1 тачка 5) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији
5.	Додатак за рад на дан државног и верског празника	110% за стварно извршен број сати	члан 5 став 1 тачка 3) Закона о платама у државним органима и јавним службама; члан 60 став 1 тачка 2) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији
6.	Додатак за рад ноћу	26% за време проведено на раду у периоду од 22,00–06,00 часова	члан 5 став 1 тачка 5) Закона о платама у државним органима и јавним службама; члан 60 став 1 тачка 3) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији

Закон о запосленима у јавним службама је прописао да се основна плата одређује множењем основице са коефицијентом за обрачун плате⁵⁰.

⁴⁹ „Службени гласник РС“, бр. 29/2019, 60/2020 и 88/2023;

⁵⁰ члан 105 став 1 Закона о запосленима у јавним службама



Минули рад

Право запосленог на додатак на плату по основу времена проведеног на раду (минули рад) за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца, прописано је Законом о раду, Законом о платама у државним органима и јавним службама и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији.

Закон о раду⁵¹ је прописао обавезу послодавца на исплату минулог рада као и да основицу за обрачун увећане зараде по основу минулог рада чини основна зарада утврђена у складу са законом, општим актом и уговором о раду.

Увидом у извештаје о исплаћеним платама у ревидираном периоду утврдили смо да је Центар у периоду од јануара 2021. године до марта 2022. године вршио обрачун и исплату минулог рада тако што је на основну зараду додавао прековремени рад и приправност, чиме је увећао основицу за обрачун минулог рада, а самим тим и више исплатио зараду запосленима. Такав начин обрачуна минулог рада се одразио и на израчунавање просека плате у предходних 12 месеци, а који је коришћен за исплаћивање осталих накнада што је у супротности са чланом 108, став 1 тачка 4 Закона о раду. Од априла 2022. године и у 2023. години на нивоу Републике Србије сви центри за социјални рад врше обрачун и исплату плата преко Централног информационог система за обрачун зарада у јавном сектору - Искра, у ком је обрачун минулог рада исправно вршен.

Како је обрачун плата исправно вршен од априла 2022. године не дајемо препоруку за отклањање неправилности.

Рад дужи од пуног радног времена

У 2021. години расход за рад дужи од пуног радног времена није исказан одвојено од редовног рада. Расходи по основу рада дужег од пуног радног времена у Центру у 2022. години исказани су у износу од 45.752 динара а у 2023. години у износу од 110.880 динара. Поновним израчунавањем закључили смо да је рад дужи од пуног радног времена исправно обрачунат, да се односи на запослене који су из приправности долазили на посао по позиву надлежних органа, када су се и евидентирали у евиденцији доласка. Лица у приправности су сачињавала месечне извештаје о приправности у којима је уношен рад дужи од пуног радног времена.

Рад дужи од пуног радног времена је вршен у складу са прописима.

Приправност

Приправност у Центру је организована на основу месечних Одлука директора о лицима која су у приправности и која су у обавези да се у што краћем року јаве у Центар, по позиву надлежних органа. Приправност је одређена само за стручна лица Центра, која се у току месеца мењају, како би била равномерно распоређена. Због природе евиденција у Центру накнада за приправност у 2021. години није квантификована. Накнада за приправност је обрачуната и исплаћена у складу са прописима и у 2022. години износила је 487.657 динара а у 2023. години 799.088 динара.

Накнада плате за дане државног празника, годишњег одмора и плаћеног одсуства

Закон о раду 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

⁵¹ Закон о раду члан 108 став 1



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 раду⁵².

Посебним колективним уговорим за социјалну заштиту у Републици Србији је утврђено право запосленог на накнаду плате у висини просечне плате у претходних 12 месеци за случајеве: (1) коришћења годишњег одмора; (2) коришћења плаћеног одсуства, војне вежбе, на позив државног органа и др; (3) одсуства са рада на дан празника који је нерадни дан у складу са законом; (4) стручног оспособљавања и усавршавања када то захтева потреба процеса рад и (5) привремене спречености за рад до 30 дана.

У 2021. години Центар није одвајао по контима накнаду зараде, него је основна зарада исказана збирно са накнадама. Извршени расходи за накнаде плата који се обрачунавају на основу просека плате, у претходних 12 месеци, су у пословним књигама Центра исказани збирно, за све исплаћене накнаде. Извршени расходи по наведеном основу у 2022. години износили су 3.070.468 динара а у 2023. години 4.669.257 динара.

У поступку ревизије извршен је увид у картоне примања, платне листиће и другу документацију о исплати плата запослених на основу које смо извршили поновно обрачунавање просечне плате и обрачунате накнаде плате и утврдили смо да је Центар у периоду од јануара 2021. године до марта 2022. године обрачун просечне зараду за претходних 12 месеци вршио тако што је на основну зараду и минули рад (који је већ погрешно обрачунат јер укључује прековремени рад и приправност) поново додавао и накнаде за прековремени рад и приправност.

Погрешно обрачуната просечна зарада у периоду јануар 2021-март 2022. године за последицу има веће извршене расходе за накнаде зарада код запослених који су у раду остварили право на приправност и прековремени рад, што је довело до повећања извршених расхода Центра.

Због недостатка интерних контрола приликом обрачуна плата расходи за плате су већи од законом прописаних за све запослене којима је исплаћена накнаде за приправности и додатак за рад дужи од пуног радног времена у периоду јануар 2021-март 2022. година.

У периоду април 2022-децембар 2023. године обрачун просечне плате је исправно вршен, тако да не дајемо препоруку за отклањање утврђене неправилности.

Социјални доприноси на терет послодавца

Финансијским плановима Центра, у оквиру Програмске активности 0005 – Обављање делатности установа социјалне заштите, планирани су расходи за социјалне доприносе на терет послодавца и извршени су у складу са плановима.

⁵² Члан 114 Закона о раду



Табела број 17: Преглед планираних и извршених расхода за социјалне доприносе на терет послодавца у периоду од 1. јануара 2021. до 31. децембра 2023. године

-у динарима-

Година	Финансијски план	Извршени расходи
2021.	3.573.000	3.429.000
2022.	3.787.000	3.783.000
2023.	3.975.000	3.974.000

У поступку ревизије, извршили смо проверу тачности обрачуна и исплате социјалних доприноса на терет послодавца и утврдили смо да је Центар обрачунао и исплатио социјалне доприносе на терет послодавца у складу са прописима.

Налаз 1.6 У Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица расходи за накнаде у натура, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима нису извршавани у складу са прописима, у делу који се односи на исплату накнаде погребних услуга.



Законом о раду и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту прописано је извршење расхода за накнаде у натура, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима.

Приликом исплате накнаде погребних услуга Центар није прибавио доказ о висини насталих трошкова већ је накнаду исплатио у максимално дозвољеном износу.

Због непоштовања интерних аката Центар није прибавио документацију утврђену интерним актом пре исплате погребних трошкова, већ је исплаћена помоћ у висини просечне зараде у Републици Србији без пореза и доприноса, према последњем објављеном податку органа надлежног за статистику, што је максимални износ до ког може бити исплаћена помоћ.

Уколико Центар не буде утврђивао висину стварно насталих трошкова погребних услуга него врши исплату максимално утврђене накнаде може неосновано увећати расходе.

Расходи за накнаде у натура - поклон за Нову годину

Поред колективног уговора и Законом о раду (члан 119 Закона о раду) дата је могућност послодавцу да може деци запосленог старости до 15 година живота да обезбеди поклон за Божић и Нову Годину у вредности до неопорезивог износа који је прописан законом којим се уређује порез на доходак грађана.

Правилником о раду Центра за социјални рад Општина Петровац и Жагубица,⁵³ прописано је право давања пригодног поклона деци запослених старости до 10 година, што је мање од права утврђеног Посебним колективним уговором.

На основу приложене документације и презентоване информације, Одлуком о додели новогодишњих поклона деци запослених радника прописано је давање пригодних поклона за децу радника до 15 година живота. Оваква одлука донета је након дописа од стране Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у коме се наводи

⁵³ Правилник о раду Центра за социјални рад Општина Петровац и Жагубица број: 551-10-1785/2019-6 од 20. септембра 2019. године, члан, 65



да Установе социјалне заштите електронским путем доставе табеле са подацима о деци запослених радника, посебно за децу која имају до 12 година, и посебно за децу до 15 година живота, коју је Центар у траженом року доставио. Након достављених табела, Центру је прослеђен Закључак Владе (за 2021. годину број: 401-11875/2021, за 2022. годину број: 401-10935/2022 и за 2023. годину број: 401-12497/2023) у коме се наводи да корисник буџета исплати средства у вредности од 3.000 динара по детету до 15 година старости са одговарајућих апропријација свог раздела за пригодне поклоне. Средства су обезбеђена у буџету Републике Србије и буџету локалне самоуправе према начину на који се финансирају запослени чија деца имају права на пригодан поклон.

Расходи за поклоне за децу запослених у периоду од 2021. до 2023. године износили су 90.000 динара.

Утврђивање мањих права за исплате пригодних новогодишњих поклона деци запослених у интерним актима Центра од права утврђеног у Посебном колективном уговору за социјалну заштиту може утицати на ефикасност рада Центра и неадекватно одлучивање а последица је недовољних интерних контрола.

Расходи за социјална давања запосленима

Социјална давања запосленима обухватају накнаде за време одсуствовања с посла на терет фондова, расходе за образовање деце запослених, отпремнине и помоћи, као и помоћи у медицинском лечењу запосленог или чланова уже породице и друге помоћи запосленом.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту, прописано је право запослених на накнаду плате у висини од 65% од просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад (члан 64 Посебног колективног уговором за социјалну заштиту). Исплата накнаде за време одсуствовања са посла које траје дуже од 30 дана, а није повреда на раду, врши се на терет фондова.

У 2021. години није било боловања преко 30 дана. Током 2022. и 2023. године Центар је извршио обрачун и исплату накнаде за боловања преко 30 дана на основу извештаја о привременој спречености за рад (дознака), што је у складу са важећим прописима.

Отпремнине и помоћи

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији⁵⁴ прописана је обавеза послодавца да запосленом исплати отпремнину приликом одласка у пензију у висини износа три последње исплаћене 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.

Увидом у документацију у ревидираним годинама у Центру право на исплату отпремнине остварило је једно лице, због одласка у пензију 9. августа 2023. године по Решењу број 112-10-1254/2023 у износу од 386.724 динара. Запослени је примио отпремнину у износу три последње исплаћене плате запосленог.

Исплата отпремнине извршена је у складу са важећим прописима.

⁵⁴ Посебни колективни уговор за социјалну делатност члан 67



Посебни колективни уговор за социјалну делатност⁵⁵ је прописао да је послодавац дужан да запосленом исплати накнаду трошкова погребних услуга у случају смрти члана уже породице, а члановима уже породице у случају смрти запосленог, у висини трошкова погребних услуга.

Послодавац је дужан да у случају смрти запосленог, члану уже породице исплати трошкове у висини погребних услуга. Чланом уже породице сматрају се брачни или ванбрачни друг или деца запосленог.

У 2023. години Центар је на име солидарне помоћи у случају смрти запослене раднице, исплатио 83.812 динара према Решењу. Решење којим се стиче право на исплату помоћи гласи на име супруга преминуле раднице коме је наведени износ уплаћен на текући рачун.

Центар није у поступку ревизије доставио рачуне о насталим погребним трошковима што није у складу са чланом 67 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту, исплаћена помоћ је у висини просечне зараде у Републици Србији без пореза и доприноса, према последњем објављеном податку органа надлежног за статистику, што је максимални износ помоћи која може бити исплаћена.

Наведени начун исплате погребних трошкова није у складу са важећим прописима.

Једнократна новчана помоћ државе

У 2022. години на основу Закључка Владе 05 број: 401-3169/2022 од 14. априла 2022. године извршена је исплата једнократне новчане помоћи запосленима у Центру за социјални рад чије се ангажовање у потпуности или делимично финансира средствима из буџета Републике Србије.

Исплата у појединачном износу од 10.000 динара вршена је на основу Одлуке о исплати једнократне новчане помоћи донете од стране Центра, а укупан износ извршених расхода је 200.000 динара.

Посебан колективан уговор за социјалну заштиту у Републици Србији⁵⁶ прописује да послодавац може запосленом да исплати солидарну помоћ у случају рођења детета запосленог, у висини просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике.

У 2023. години на име помоћи у случају рођења детета запосленог радника извршена је једна исплата у износу од 86.112 динара на основу Решења од 6. новембра 2023. године. Исплата је извршена у складу са важећим прописима.

Награде запосленима и остали посебни расходи – јубиларне награде

Законом о раду предвиђа се да се општим актом, односно уговором о раду може утврдити право запосленог на остваривање права на јубиларну награду. Посебним колективним уговором за социјалну заштиту Републике Србије прописано је да запослени стиче право на јубиларну награду у години у којој навршава 10, 20, 30, 35 и 40 година рада у установи социјалне заштите (Члан 68 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту Републике Србије). Послодавац је дужан да исплату изврши по стицању права на јубиларну награду.

Запослени остварује право на јубиларну награду за навршених 10 година рада у износу од 50% просечне зараде, за навршених 20 година у износу од једне просечне зараде,

⁵⁵ Посебни колективни уговор за социјалну делатност члан 67

⁵⁶ Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији члан 69



за навршених 30 година у износу од једне и по просечне зараде док за навршених 35 и 40 година рада у установи социјалне заштите запослени остварује право на две просечне плате, односно две и по просечне плате у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежог за статистику.

У Центру запосленима који су остварили право на јубиларну награду исплата је вршена на основу донетих Решења. Табела у наставку приказује навршене године рада посебно за сваку ревидирану годину и укупан износ исплаћених јубиларних награда.

Табела број 18: Преглед исплаћених јубиларних награда у периоду од 2021. до 2023. године
-у динарима -

Године	Јубиларна награда за навршени број година радног стажа					Укупно запослених	Укупно исплаћено
	10	20	30	35	40		
2021	2	1	/	/	/	3	190.755
2022	/	1	1	/	/	2	274.242
2023	1	1	1	/	/	3	374.574
УКУПНО						8	839.571

Расходи по основу јубиларних награда у Центру у периоду од 2021. до 2023. године износе 839.571 динар.

Центар за социјални рад Општина Петровац и Жагубица обрачунао је и извршио расходе на основу јубиларних награда запосленим радницима у складу са важећим прописима.

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

Посебан колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији прописује да је послодавац дужан да запосленом надокнади трошкове за долазак и одлазак са рада (редован рад и рад по позиву) у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз⁵⁷. Уколико не постоји јавни саобраћај, запослени има право на накнаду за превоз у висини пуне цене карте у јавном превозу за сличну релацију за коју постоји јавни превоз. У цену превозне карте улазе и трошкови припадајуће станичне услуге.

Правилник о накнади трошкова превоза за долазак и одлазак са рада запослених у Центру за социјални рад Општина Петровац и Жагубица број 551-10-2226/2019 наводи да право на накнаду наведених трошкова могу остварити лица која су у радном односу на неодређено и одређено време, лица која су засновала радни однос у својству приправника, као и лица која су ангажована за рад ван радног односа. Исти Правилник у члану 3 дефинише да право на накнаду трошкова запосленима припада само за време проведено на раду, односно не припада у случају када се запослени налази на годишњем одмору, плаћеном или неплаћеном одсуству и у другим случајевима одсуства са рада.

Целокупан износ исказаних расхода за накнаду трошкова за запослене у Центру односи се на накнаду трошкова превоза за долазак и одлазак са посла. У поступку ревизије извршено је поновно израчунавање накнаде трошкова превоза за долазак и повратак са посла, за узрковане запослене.

⁵⁷ Члан 65, Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији



У Петровцу не постоји организовани градски превоз, али је, према Правилнику о накнади трошкова, утврђено да се у таквом случају запосленом исплаћује новчана противвредност цене месечне карте према најближој релацији места пребивалишта запосленог.

У поступку ревизије утврђено је да је у периоду од 2021. до 2023. године Центар вршио обрачун и исплату накнаде запосленима за долазак на посао и повратак са посла. У наставку је табела која приказује расходе на име трошкова за превоз запосленима по годинама.

Табела број 19: Преглед трошкова накнаде превоза у периоду од 2021. до 2023. године

Опис	-у динарима -			
	2021. година	2022. година	2023. година	Укупно
Накнаде трошкова за превоз на посао и са посла	219.622	233.496	769.046	1.222.164

У 2021. и 2022. години исплата накнаде за превоз је вршена само запосленима чије се пребивалиште налази ван Петровца на Млави, док је у 2023. години Центар обрачунавао и исплаћивао трошкове превоза свим запосленим радницима без обзира на место пребивалишта. На основу информације о исплати накнада превоза достављене од стране руководиоца Центра, накнада се обрачунавала према стварним доласцима радника у сразмерном односу на износ месечне карте. На основу достављеног ценовника од стране локалног превозника вршена је исплата трошкова превоза према наведеним ценама.

Право на накнаду трошкова запосленима припада само за време проведено на раду, из евиденције присуства/одсуства са рада - карнета. Карнет се води за сваког радника појединачно и садржи евиденцију присуства/одсуства по месецима и данима. Приликом доласка на посао запослени су у обавези да свој долазак евидентирају у свесци која се налази у канцеларији пријемног радника, након чега се иста преузима и подаци се преносе у карнет. Након истека месеца евиденција се доставља служби рачуноводства како би се извршио обрачун накнаде трошкова за превоз.

Увидом у евиденцију присуства на раду утврдили смо да постоје неусаглашености између дана годишњег одмора на које гласе Решења и дана који се у карнетима воде као дани годишњег одмора. Ако је запослени по решењу на годишњем одмору а долазио је на посао исплаћује му се трошак превоза за долазак и одлазак са посла. У том случају, присуство радника у карнету обележено је као „ГО+8“ и трошкови накнаде превоза се не умањују. Са друге стране, када радник заиста не долази на посао, у карнету се обележава као „СД“, чиме се компензује његово одсуство са бројем зарађених часова рада. Тада је раднику умањена накнада за превоз јер не долази на посао.

Центар је ради појашњења доставио Информацију у којој се наводи да, ако запослени има решење о годишњем одмору, а долазио је на посао због повећаног обима посла, евидентира се као ГО+8, и ти сати су вишак сати који нису плаћени кроз прековремени рад, већ су се користили слободни дани и истовремено се умањивао вишак сати.

Због непостојања процедура о евиденцији времена проведеног на раду И некоришћења годишњег одмора у складу са донетим решењима раходи за запослене Центра могу бити већи.

Уколико се годишњи одмор не користи у дане на које гласи решење о коришћењу годишњег одмора постоји ризик да Центар исплати накнаду за превоз за нерадне дане запосленог, што може довести до већих расхода Центра за ове намене.



Препоручујемо одговорним лицима Центра да:

Препорука број 9: Усагласе интерна акта са одредбама Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у делу којим се прописује право деце запослених на пригодне поклоне за Нову годину.

Препорука број 10: Документују трошкове погребних услуга пре исплате помоћи запосленима у случају смрти.

Препорука број 11: Користе годишњи одмор у складу са донетим решењима.

ЗАКЉУЧАК 2. Центар за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица није у потпуности био успешан у управљању ангажовањем лица ван радног односа што може довести у питање ефикасност пословања Центра.

С обзиром на дефинисани проблем, циљ ревизије у овом делу је био да испитамо у којој мери је Центар 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 Центар 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 Центру, у складу са прописима?
2. Да ли је Центар 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 Центра и остваривање циљева социјалне заштите?

На основу анализе документације субјекта ревизије, достављених изјашњења, одржаних интервјуа и аналитичких доказа, донели смо закључак 2 који темељимо на следећим налазима.

Налаз 2.1. Ангажовање лица ван радног односа у Центру за социјални рад општина Петровац на Млави и Жагубица није обављано у складу са прописима.



Законом о буџетском систему између осталог прописано је да број запослених на одређено време, 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 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. Законом о раду прописано је да Послодавац може са одређеним лицем да закључи уговор о делу, ради обављања послова који су ван делатности послодавца.

Укупан број лица ангажованих на одређено време, по уговорима о привременим и повременим пословима и уговорима о делу без сагласности комисије је већи од дозвољеног Законом о буџетском систему. Без сагласности комисије са стањем на дан 30. децембра 2021. године ангажовано је преко дозвољеног броја 20 лица, са стањем на дан 30. децембра 2022. године ангажовано 14 лица више и са стањем на дан 29. децембра 2023. године ангажовано 15 лица више, и по том основу извршени су расходи од 2.980.591 динар.

Центар је ангажовао лица за рад ван радног односа за обављање послова личног пратиоца и геронто-домаћице (помоћ у кући), а који послови су у оквиру делатности Центра и уговоре о привремено повременим пословима за послове који су по својој природи такви да трају дуже од 120 дана у календарској години, што није у складу са чланом 199 и 197 Закона о раду.

Уколико се настави са ангажовањем лица ван радног односа супротно прописима могу се повећати расходи Центра.

Центар је у периоду ревизије закључивао више уговора о привремено повременим пословима и уговора о делу. Правилником о организацији и систематизацији послова је прописано да се ангажују по уговорима ван радног односа сарадници на пословима пружања услуга у заједници и то: Сарадник на услугама у заједници - послови геронто-домаћице и Сарадник на услугама у заједници - послови личног пратиоца детета са сметњама у развоју, са описима послова при чему није одређен број извршилаца⁵⁸.

Према презентованој информацији одговорних лица Општина Петровац на Млави сваке године остварује право на пренос наменских трансфера од надлежног министарства којима се делом финансира услуга „Помоћ у кући“, коју Центар пружа на територији општине. Општина је обавештена од стране министарства да пружалац услуга мора да има лиценцирану услугу како би се уговор о наменским трансферима закључио и средства пренела на рачун општине. Центар је у поступку добијања лиценце контактирао министарство како би их подсетили да су поднели документацију у вези лиценцирања. Како се даље наводи из министарства су обавештени да је потребно да понове документацију и да имају бар неког од ангажованих лица у радном односу на одређено време. Након тога је центар закључио уговоре о раду на одређено време са два лица за обављање послова геронто-домаћице.

Према презентованом прегледу, број ангажованих по основу уговора о делу на дан 30. децембра 2021. године је 18 лица, од чега је 17 лица ангажовано на пословима геронто-домаћица и личних пратиоца а једно лице на осталим пословима. Уговором о привременим

⁵⁸ члан 24, Правилником о организацији и систематизацији послова у центру за социјални рад општина Петровац и Жагубица број 551-10-361/2018 од 7. марта 2018. године



и повременим пословима за послове геронто-домаћице и личног пратиоца је у истом периоду ангажовано укупно девет лица.

По основу уговора о делу на дан 30. децембра 2022. године је за послове геронто-домаћице и личног пратиоца ангажовано укупно 15 лица, а уговором о привременим и повременим пословима за послове личног пратиоца ангажовано је три лица, што је укупно 18 лица ангажованих ван радног односа.

По основу уговора о делу на дан 29. децембра 2023. године ангажовано је 15 лица, од чега је 14 лица ангажовано на пословима геронто-домаћице и личног пратиоца, а једно на осталим пословима. Број ангажованих уговором о привременим и повременим пословима је четири лица од чега је три лица ангажовано на пословима личног пратиоца а једно на осталим пословима.

Према документацији и подацима презентованим од субјекта, утврдили смо да је 49 лица ангажованих, без сагласности комисије, у посматраном периоду 2021-2023. година. Прекорачења на крају године, приказана су у табели:

Табела број 20: Број запослених и ангажованих лица и прекорачења дозвољеног броја

Број запослених односно ангажованих лица	Дозвоље н број лица*	Број лица запослени х по уговору о раду на одређено време**,	Број лица ангажовани х по уговору о ПП пословима	Број лица ангажовани х по уговору о делу	Број лица ангажованих без сагласности комисије (прекорачење)
На дан 30.12.2021. године	7	/	9	18	20
На дан 30.12.2022. године	7	3	3	15	14
На дан 29.12.2023. године	7	3	4	15	15

* Дозвољен број лица, без посебне сагласности комисије, ангажованих на одређено време (изузев у својству приправника), по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима и другим основама.

** У ангажоване на одређено време нису урачунати директорка и замена одсутних радника.

Центар је ангажовао лица ван радног односа са последњим радним даном у години, тако да пресек на 31. децембар не би дао објективну слику о броју ангажованих лица, за све године у табели.

Према презентованом прегледу, број ангажованих по основу уговора о делу са стањем на дан 30. децембра 2021. године је 18 лица, а ангажованих уговором о привременим и повременим пословима је девет лица, што је укупно 27 лица, док је без посебне сагласности дозвољено ангажовање највише седам лица. По основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу, са стањем на дан 30. децембра 2021. године, више од дозвољеног броја и без сагласности комисије ангажовано је 20 лица, за које је према презентованим подацима субјекта, по последње закљученим уговорима исплаћена нето накнада у износу од укупно 1.175.224 динара.

На дан 30. децембра 2022. године, три лица су ангажована по уговору о раду на одређено време, која улазе односно рачунају се у збир приликом утврђивања броја ангажованих лица. Број ангажованих по основу уговора о делу на дан 30. децембра 2022.



године је укупно 15 лица, а ангажованих уговором о привременим и повременим пословима укупно три лица. Све укупно ангажовано је 21 лице а дозвољено је без сагласности комисије највише седам. На одређено, по основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу, са стањем на дан 30. децембра 2022. године, преко дозвољеног броја и без сагласности комисије ангажовано је 14 лица, за које је према презентованим подацима, по последње закљученим уговорима исплаћена нето накнада у износу од укупно 762.754 динара.

Са стањем на дан 29. децембра 2023. године три лица ангажована су по уговору о раду на одређено време, која улазе у збир односно рачунају се приликом утврђивања броја ангажованих лица. Број ангажованих по основу уговора о делу на дан 29. децембра 2023. године је 15 лица, а ангажованих уговором о привременим и повременим пословима је четири лица. Све укупно ангажована су 22 лица а дозвољено је без сагласности највише седам. На одређено време, по основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу, са стањем на дан 29. децембра 2023. године, преко дозвољеног броја без сагласности комисије ангажовано је 15 лица, за које је према презентованим подацима, по последње закљученим уговорима исплаћена нето накнада у износу од укупно 1.042.613 динара.

Према презентованој информацији одговорних лица Центра број лица ангажованих ван радног односа за личне пратиоце и геронто-домаћице је у складу са бројем лица одређеног уговорима о поверавању делатности са Општином Петровац на Млави и Одлукама Скупштине општине Петровац на Млави.

Остала лица су ангажована ван радног односа за обављање редовних послова Центра због недостатка запослених и у складу са могућностима Општине да Центру обезбеди средства за исплату ангажованих лица.

Центар је у 2021, 2022. и 2023. години, са општинском управом општине Петровац на Млави закључио уговоре о поверавању обављања делатности пружања услуге помоћ у кући, којима се ова делатност поверава Центру. Уговорима је прописано да ће активности у оквиру услуге помоћ у кући реализовати седам геронтодомаћица. Такође у 2021, 2022. и 2023. години, центар је са општинском управом општине Петровац на Млави закључио уговоре о поверавању обављања делатности пружања услуге личног пратиоца, којима се ова делатност поверава Центру. Уговорима је прописано да ће активности у оквиру услуге личног пратиоца реализовати осамнаест пратиоца.

Последица свега наведеног је да се лица ангажују ван радног односа супротно закону, односно није прибављена сагласност комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава за ангажовање лица преко дозвољеног броја.

Укупан број лица ангажованих на одређено време, по уговорима о привременим и повременим пословима и уговорима о делу без сагласности комисије је већи од дозвољеног Законом о буџетском систему. Без сагласности комисије са стањем на дан 30. децембра 2021. године ангажовано је преко дозвољеног броја 20 лица, са стањем на дан 30. децембра 2022. године ангажовано 14 лица више и са стањем на дан 29. децембра 2023. године ангажовано 15 лица више.

На основу презентованог податка од субјекта ревизије, за лица ангажована преко дозвољеног броја и без сагласности комисије на одређено, по основу уговора о привременим и повременим пословима и уговора о делу, по последње закљученим уговорима у години исплаћена је укупно нето накнада у 2021. години у износу од 1.175.224 динара, у 2022. години 762.754 динара и у 2023. години 1.042.613 динара, што укупно



износи 2.980.591 динар. Због неадекватних интерних контрола Центар је ангажовао 49 лица без потребних сагласности и по том основу извршио расходе од 2.980.591 динар.

Препорука које се односи и на прекорачење броја ангажованих лица ван радног односа је дата у оквиру тачке 1.1.

Ангажовање лица на одређено време и ван радног односа преко прописаног броја може утицати на повећање расхода Центра.

2.1.1. Ангажовање лица по основу Уговора о делу

Законом о раду⁵⁹ прописано је да 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. Уговор се закључује у писаном облику.

Законом о социјалној заштити⁶⁰ прописано је да услуге социјалне заштите су активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика неповољних животних околности, као и стварање могућности да самостално живе у друштву.

Истим законом⁶¹ прописано је да Установе социјалне заштите оснивају се ради остваривања права у области социјалне заштите и пружања услуга социјалне заштите утврђених законом, као и ради обављања развојних, саветодавних, истраживачких и других стручних послова у социјалној заштити и остваривања другог законом утврђеног интереса.

Законом⁶² је такође прописано да су услуге социјалне заштите подељене у следеће групе:

1) услуге процене и планирања - процена стања, потреба, снага и ризика корисника и других значајних особа у његовом окружењу; процена старатеља, хранитеља и усвојитеља; израда индивидуалног или породичног плана пружања услуга и мера правне заштите и других процена и планова;

2) дневне услуге у заједници - дневни боравак; помоћ у кући; свратиште и друге услуге које подржавају боравак корисника у породици и непосредном окружењу;

3) услуге подршке за самосталан живот - становање уз подршку; персонална асистенција; обука за самостални живот и друге врсте подршке неопходне за активно учешће корисника у друштву;

4) саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге - 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;

5) услуге смештаја - смештај у сродничку, хранитељску или другу породицу за одрасле и старије; домски смештај; смештај у прихватилиште и друге врсте смештаја.

Одлуком Управног одбора, број 551-10-707/2017 од 25. априла 2017. године, вршена је измена статута па је прописано да Центар у свом саставу има три организационе јединице

⁵⁹ Закон о раду „Службени гласник РС“, број 24/05, 61/05, 54/09, 32/2013, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење, члан 199

⁶⁰ Закон о социјалној заштити „Службени гласник РС“, број 24/11 и 117/22-одлука УС, чланом 5

⁶¹ Члан 10, Закона о социјалној заштити

⁶² Члан 40, Закона о социјалној заштити



и то: одељење у Жагубици, службу за помоћ у кући и службу за личног пратиоца детета са сметњама у развоју.

Правилником о организацији и систематизацији послова у центру за социјални рад општина Петровац и Жагубица број 551-10-361/2018 од 7. марта 2018. године, чланом 24 прописано је да се ангажују по уговорима ван радног односа сарадници на пословима пружања услуга у заједници и то: Сарадник на услугама у заједници-послови геронто-домаћице и Сарадник на услугама у заједници-послови личног пратиоца детета са сметњама у развоју, са описима поменутих послова при чему није одређен број извршилаца.

Центар је у 2021, 2022 и 2023. години, са општинском управом општине Петровац на Млави закључио уговоре о поверавању обављања делатности пружања услуге помоћ у кући, којима се ова делатност поверава Центру.

У поступку ревизије презентован нам је захтев за лиценцирање услуга Помоћ у кући и Лични пратилац из 2017. године насловљен на Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. Центар поседује лиценцу за услуге помоћ у кући са роком важења од пет година (од 13. јула 2022. године до 13. јула 2027. године) коју је издало Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Центар је закључивао уговоре о привременим и повременим пословима и уговоре о делу за обављање послова личног пратилаца и геронто-домаћице (помоћ у кући). Увидом у закључене уговоре утврдили смо да се ради о истим лицима која се у току посматране године у различитим периодима ангажују по појединачним уговорима о привременим и повременим пословима и уговорима о делу. Обично се у првој половини године закључују уговори о привремено повременим пословима а у другој половини године уговори о делу за обављање ових послова.

Према подацима достављеним од субјекта ревизије, број ангажованих лица по привременим и повременим пословима и уговорима о делу крајем године је следећи:

Према презентованом прегледу од субјекта ревизије, број ангажованих по основу уговора о делу са стањем на дан 30. децембра 2021. године је 18 лица, од чега је једно лице ангажовано на разним административно архивским пословима а преостала лица (17 лица) ангажована су на пословима геронто-домаћице и личног пратилаца. Број ангажованих по основу уговора о делу на дан 30. децембра 2022. године за послове геронто-домаћице и личних пратилаца је укупно 15 лица. Број ангажованих по основу уговора о делу на дан 29. децембра 2023. године је 15 лица, од чега је једно лице ангажовано за разне административно архивске послове а преостала лица (14 лица) за послове геронто-домаћице и личног пратиоца.

Наведени послови геронто-домаћице и личног пратиоца су систематизовани у Правилнику о организацији и систематизацији послова у центру за социјални рад општина Петровац и Жагубица број 551-10-361/2018 од 7. марта 2018. године, и у оквиру су делатности центра.

Због погрешне примене прописа Центар је закључивао уговоре о делу за обављање послова за пружање услуге лични пратилац детета и ученика и помоћи у кући (геронтодомаћице), а који послови су у оквиру делатности центра, што није у складу са чланом 199 Закона о раду.

Уколико Центар буде закључивао уговоре ван радног односа за обављање послова из своје делатности кршиће законске прописе што може угрозити остваривање циљева пословања Центра.



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

Законом о раду⁶³ прописано је да 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 који ради непуно радно време - до пуног радног времена;
- 3) корисником старосне пензије.

Уговор из става 1. овог члана закључује се у писаном облику.

Законом је такође одређено да послодавац може за обављање привремених и повремених послова да закључи уговор са лицем које је члан омладинске или студентске задруге у складу са прописима о задругама⁶⁴.

Према презентованој информацији, Центар је уговоре о обављању привремених и повремених послова закључивао са незапосленим лицима.

Правилником о организацији и систематизацији послова у центру за социјални рад општина Петровац и Жагубица број 551-10-361/2018 од 7. марта 2018. године, чланом 24, прописано је да се ангажују по уговорима ван радног односа сарадници на пословима пружања услуга у заједници и то: Сарадник на услугама у заједници- послови геронто-домаћице и Сарадник на услугама у заједници- послови лични пратилац детета са сметњама у развоју, са описима поменутих послова при чему није одређен број извршилаца.

Центар је у посматраном периоду 2021-2023. година, закључивао уговоре о привременим и повременим пословима и уговоре о делу за обављање послова личног пратиоца и геронто-домаћице (помоћ у кући). Као што је претходно поменуто ради се о истим лицима која су ангажована у целом периоду пружања услуга у току године на овим пословима.

Према презентованом прегледу од субјекта ревизије, број ангажованих по уговорима о привременим и повременим пословима са стањем на дан 30. децембра 2021. године је укупно девет лица, од чега за послове геронто-домаћице ангажовано је једно лице а преостали за послове личног пратиоца. Број ангажованих по основу уговора о привременим и повременим пословима на дан 30. децембра 2022. године је укупно три лица за послове лични пратилац. Број ангажованих по основу уговора о привременим и повременим пословима на дан 29. децембра 2023. године износи четири лица од чега је једно лице ангажовано на архивско саветодавним пословима а преостала три лица на пословима личног пратиоца.

Према достављеној информацији услуга лични пратилац детета пружана је за време трајања школске године, с'тим што је 2021. и 2022. године услуга пружана и у периоду од јануара до јула и од септембра до децембра јер су међу корисницима била и деца вртишког узраста. Услуга помоћ у кући пружана је током целе године.

Центар је у периоду 2021-2023. година, закључивао уговоре о обављању привремених и повремених послова за послове лични пратилац и геронто-домаћице (помоћ у кући), који се обављају током године и по својој природи су такви да трају дуже од 120 радних дана у календарској години, што није у складу са чланом 197 Закона о раду.

⁶³ Закон о раду „Службени гласник РС“, број 24/05, 61/05, 54/09, 32/2013, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење, члан 197

⁶⁴ Члан 198, Закона о раду



Због недостатака интерних контрола Центар је у периоду 2021-2023. година, закључивао уговоре о обављању привремених и повремених послова личних пратилаца и послова геронто-домаћице (помоћ у кући), који се обављају током године и по својој природи су такви да трају дуже од 120 радних дана у календарској години, што није у складу са чланом 197 Закона о раду.

Константна потреба за пружањем наведених услуга и ангажовање лица за њихово извршење у корелацији са проширењем круга послова Центра и без одговарајућег повећања броја запослених, ствара ризик од ангажовања лица ван радног односа супротно закону, што може утицати на економичност пословања Центра.



Препорука број 12: Препоручујемо одговорним лицима Центра да лица по основу уговора о делу и уговора о привременим и повременим пословима ангажују у складу са Законом о раду.

Налаз 2.2. Центар није планирао број додатно потребних административних радника.



Законом о буџетском систему прописано је да 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. Индиректни корисници средстава буџета локалне власти обавезни су да припреме предлог финансијског плана на основу смерница које се односе на буџет локалне власти. Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите прописано је да пружалац услуге има дефинисан годишњи програм рада који садржи циљеве и активности пословања.

У поступку ревизије утврдили смо да Центар није у Програму рада планирао број ангажованих лица ван радног односа за административне послове.

Због повећања обима незавршених послова Центар је ангажовао лица ван радног односа за обављање административних послова који нису планирани годишњим планом рада.

Уколико се потребе за додатним запошљавањем не планирају може доћи до непланираних повећаних расхода Центра.

Законом о буџетском систему⁶⁵ прописано је да 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.

Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите⁶⁶ прописано је да пружалац услуге има дефинисан годишњи план рада који садржи циљеве и активности пословања. Правилник дефинише начин пружања услуга дневног боравка, помоћ у кући и лични пратилац детета. Помоћ у кући пружају особе са завршеном обуком по акредитованом програму коју пружа неговатељица са радним искуством. Лични пратилац детета доступан је детету са инвалидитетом односно сметњама у развоју, стручни радник – лични пратилац има завршену обуку по акредитованом програму за пружање услуга лични пратилац.

У посматраном периоду Центар је пружао само услуге Помоћ у кући и лични пратилац деце, док пружање услуга дневног боравка није вршено.

⁶⁵ Закон о буџетском систему члан 50 став 3

⁶⁶ (Службени Гласник РС 42/2013; 89/2018; 73/2019. члан 5)



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

Центар је извршио расходе за ангажовање лица ван радног односа у износу од 95.360.569 динара.

Табела број 21: Расходи за лица ангажована ван радног односа

- у динарима -

Врста расхода	2021. година	2022. година	2023. година	Укупно
Остале опште услуге – конто 423911	18.859.947	24.421.618	27.276.633	70.558.198
Остале стручне услуге – конто 423599	8.203.166	7.579.323	9.019.882	24.802.371
Укупно	27.063.113	32.000.941	36.296.515	95.360.569

Највећи део исказаних расхода односи се на остале опште услуге, на којима су евидентирани расходи по основу смештаја лица са социјалном потребом у хранитељске породице у износу од 70.558.198 динара. Остале стручне услуге у Центру, које су предмет ове ревизије, односе се на расходе ангажованих лица за помоћ у кући, личних пратилаца деце са сметњама у развоју и за обављање административних послова, за које су извршени расходи од 24.802.371 динар у периоду 2021-2023. година.

Табела број 22: Расходи за остале стручне услуге

- у динарима -

Намена расхода	2021. година	2022. година	2023. година	Укупно
Помоћ у кући	3.406.644	3.127.094	3.598.560	10.134.298
Лични пратилац деце ометене у развоју	3.946.481	3.768.644	4.003.191	11.718.316
Административни послови	850.041	681.584	1.418.132	2.949.757
Укупно	8.203.166	7.577.322	9.019.883	24.802.371

Управни одбор Центра је у текућој години доносио годишњи план рада за наредну годину у оквиру ког се налази и кадровски план за ангажовање лица ван радног односа, којим није планирано ангажовање лица ван радног односа за обављање административних послова.

Плановима и програмима рада Центра за период 2021-2023. година утврђен је броју лица ангажованих на одређено и неодређено време као и број лица која ће бити ангажована ван радног односа.



Табела број 23: Преглед и структура броја лица по годинама ангажованих по свим основама из годишњег плана рада

План за годишњу	Укупно планирано лица	Стално запослени	Остала лица	На терет буџета РС	На терет буџета ЈЛВ	Ван радног односа		На одређено време	
						Лични пратиоци*	Помоћ у кући	Руководиоци службе помоћ у кући и лични пратиоци	Послови проширених права општине
2021.	42	16	26	16	26	18	5	1	2
2022.	43	19	23	16	26	18	5	1	2
2023.	44	19	25	16	28	18	7	1	2

* Рад са половином радног времена

Према Информацији одговорних лица субјекта: Лични пратиоци деце су пратили по једно дете четири сата дневно, како је дефинисано Правилником о условима обезбеђивања и пружања услуге лични пратилац детета; Опсег радних сати за помоћ у кући по кориснику креће се од једног сата дневно до максимално 90 сати месечно у складу са Правилником о условима обезбеђивања и пружања услуге помоћ у кући; Уговорана је месечна накнада за послове личних пратиоца за радно време од четири сата оквирно као половина плате за средњу школску спрему у социјалној заштити; Уговорена је накнада за рад геронтодомаћица у износу минималне зараде и увећана је за трошкове превоза; Накнада за административне послове је уговорана према средствима које је Општина издвојила за наведене намене; Процена ефикасности рада лица ван радног односа није вршена, али су руководиоци пратили њихов рад и предузимали корективне мере у случају потребе; Од надлежних органа није тражена сагласност за пријем или ангажовање ових лица; Потребан број лица ангажованих ван радног односа за личне пратиоце деце и помоћ у кући вршен је према одобреном броју у Одлукама Скупштине општине Петровац на Млави по годинама; Број лица ангажованих у администрацији вршен је према потребама Центра и могућности Општине да финансира накнаде за њихов рад.

Центар је у складу са одобреним апропријацијама вршио измене финансијских планова у посматраном периоду, а у оквиру њих и планираних средстава за стручне услуге.

Табела број 24 : Измене планираних расхода за стручне услуге у финансијском плану

- у динарима -

План	Основни план	1. измена	2. измена	3.измена	4.измена	5.измена
2021. година	7.079.000	7.066.000	7.066.000	8.584.000		
2022. година	8.071.030	8.072.887	8.074.214	8.074.185	8.074.185	7.847.185
2023. година	7.292.000	7.281.000	8.250.000	8.250.000	8.637.000	9.293.920

У поступку ревизије упоређивали смо планиране и извршене расходе за стручне услуге које дајемо у наредном табеларном прегледу.



Табела број 25 : Преглед планираних и извршених расхода за стручне услуге по годинама

- у динарима -

Опште услуге по годинама	2021. година	2022. година	2023. година
Финансијски план - последња измена	8.584.000	7.847.185	9.293.920
Извршени расходи	8.203.166	7.579.323	9.019.883
Процент извршења плана	95,56	96,59	97,05

Услуга лични пратилац деце пружа се у складу са Правилником о условима обезбеђивања и пружања услуге лични пратилац детета и методологија формирања економске цене услуге, из 2017. године, којим је прописано да су корисници ослобођени плаћања услуге те да се иста плаћа из буџета Општине. Општинско веће општине Петровац на Млави је у посматраном периоду 2021-2023. година доносило Закључке којима је утврђена цена за један час пружене услуге Лични пратилац детета, а након тога са Центром је закључен Уговор о поверавању обављања делатности пружања услуге лични пратилац деце и лица са сметњама у развоју који је за све године дефинисано да се услуга пружа у оквиру службе организоване као посебна организациона јединица за Петровац на Млави и Жагубицу у којој је ангажовано 18 ивршиоца и један руководиоца службе. Уговором је дефинисано да ангажована лица морају да имају најмање средњи степен стручне спреме а руководиоца високи.

Оснивач пружене услуге корисницима плаћа Центру према месечно достављеним фактурама, на основу извршених часова рада, у оквиру уговорене вредности услуга, за које су обезбеђена средства, на годишњем нивоу.

Табела број 26: Преглед цене по часу и уговорене вредности средстава за услугу лични пратилац детета коју Центар наплаћује од Оснивача

- у динарима -

Година	Нето цена по сату	Месечна накнада Центру за фонд од 174 сата по ангажованом лицу	Уговорена вредност
2021.	400	69.600	3.600.000
2022.	415	72.210	4.200.000
2023.	475	82.650	5.000.000

Увидом у уговоре о ангажовању лица за послове личних пратилаца деце и помоћ у кући закључили смо да већина ангажованих лица има мањи степен стручне спреме од захтеваног четвртог степена.

Табела број 27: Однос уговорене накнаде за услугу лични пратилац и плате за други степен стручне спреме.

- у динарима -

Година	Уговорена накнада за месечну услугу лични пратиоц	Половина плате за запослене 2. степен стручне спреме	Разлика уговорене накнаде и плате
2021.	20.000	12.871	7.130



2022.	20.000	14.102	5.899
2023.	25.000	15.864	9.136

Лица ангажована за пружање услуге лични пратилац деце су дневно ангажована четири сата, што чини половину редовног радног времена. Уговорена накнада за услугу лични пратилац деце ометене у развоју је већа од плате коју би запослени примао, ако се упореди са узоркованим закљученим уговорима на други степен стручне спреме.

Услуга помоћ у кући пружа се у складу са Правилником о условима обезбеђивања и пружања услуге помоћ у кући, о утврђивању критеријума за учешће корисника у цени услуге помоћ у кући, за коју је сачињена и методологија формирања економске цене услуга 2017. године, којом је утврђено процентуално учешће корисника у цени услуге, према имовинском стању корисника. У поступку ревизије достављена је лиценца за пружање услуге помоћ у кући за период јул 2022 – јул 2027. година.

Процедура за закључење уговора између Центра и Општинског већа општине Петровац на Млави за услугу помоћ у кући је иста као и за услугу лични пратилац детета. Уговором је дефинисано да услугу пружа седам лица најмање средње стручне спреме са једним руководиоцем високе стручне спреме.

Табела број 28: Преглед цене по часу и уговорене вредности средстава за услугу помоћ у кући коју Центар наплаћује од Оснивача

- у динарима -

Година	Нето цена по сату	Месечна накнада Центру за фонд од 174 сати по ангажованом лицу	Уговорена вредност
2021.	380	66.120	3.000.000
2022.	430	74.820	3.600.000
2023.	475	82.650	4.200.000

Корисници услуге помоћ у кући учествују у плаћању услуге у складу са процентом учешћа у накнади за пружену услугу из индивидуалних решења којима је утврђено право корисника на услугу.

Приликом фактурисања извршених услуга Оснивачу стварно извршени број сати лица ангажованих на пословима помоћ у кући множи се уговореном нето ценом по сату и умањује за средстава учешћа фактурисана корисницима.

Табела број 29: Однос уговорене накнаде за услугу помоћ у кући и плате за други степен стручне спреме.

- у динарима-

Година	Уговорена накнада за месечну услугу помоћ у кући	Плата за запослене 2. степен стручне спреме	Разлика уговорене накнаде и плате
2021.	32.000	25.741	6.259
2022.	35.000	28.203	6.797
2023.	39.900	31.728	8.172



Уговорена накнада за услугу помоћ у кући је већа од плате коју би запослени примао за други степен стручне спреме.

У посматраном периоду Центар је ангажовао лица ван радног односа за обављање административно-техничких послова који су носили назив ког нема у систематизацији а који по опису послова одговарају систематизованим радним местима. За обављање административно техничких послова, Центар је у периоду 2021-2023. године извршио расходе од 2.949.757 динара. Један од разлога ангажовања лица ван радног односа за обављање административних послова може бити то што је заснован радни однос са професором физичког васпитања за обављање управно-правних послова, хемиског техничара за послове благајника, возачу је (уз сагласност Министарства) признат четврти степен школске спреме звање шумарски техничар и да послови нису могли бити обављени на време па су ангажована и лица ван радног односа. Наведено за последицу има издвајање додатних новчаних средстава за ангажовање лица ван радног односа која ће обављати систематизоване послове.

У поступку ревизије утврдили смо да Центар није адекватно планирао потребе за ангажовањем лица ван радног односа јер је у посматраном периоду, од три године, имао потребу за додатним ангажовањем лица ван радног односа за обављање административних послова, који нису планирани.

Увидом у досијеа лица ангажованих ван радног односа закључили смо да Центар закључује уговоре са претежно истим лицима на привремено повременим пословима и по основу Уговора о делу, јер се ангажују лица која су прошла обуку за обављање ових послова. Уговори о привремено повременим пословима могу трајати најдуже 120 дана а ангажована лица немају право на одморе и боловања (осим повреде на раду.) Након истека рока прописаног законом за ангажовање на привремено повременим пословима Центар закључује Уговоре о делу. Лица ангажована Уговором о делу немају ограничено време трајања а ангажована лица не стичу сва права по основу рада.

Центар није тражио дозволу за пријем у радни однос лица ангажованих за обављање послова лични пратилац деце са сметњама у развоју и помоћ у кући иако се ради о новим повереним пословима од стране локалне самоуправе. Такође, Центар је поред планираног ангажовања лица ван радног односа додатно ангажовао лица за обављање административно техничких послова.

Због недостатка интерних контрола у поступку планирања Центар није планирао додатно ангажовање административних радника.

Уколико се доносе непотпуни планови потреба за додатним ангажовањем лица за рад ван радног односа моће доћи до непланираног повећања трошкова.



Мере предузете у поступку ревизије: Центар Годишњим планом рада за 2025. годину планирао је и додатно ангажовање лица за обављање административних послова.



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



Законом о социјалној заштити дефинисани су циљеви социјалне заштите. Оснивач Центра је, ради остварења циљева социјалне заштите доносио Правилнике о пружању дневних услуга у заједници, утврдио учешће у цени и цену пружене услуге.

У поступку ревизије утврдили смо да је Центар за пружање дневних услуга у заједници ангажовао иста незапослена лица за рад ван радног односа, са којима је закључивао уговоре о делу и уговоре о привремено повременим пословима, супротно прописима и да је висина накнаде за њихово ангажовање утврђена без јасних критеријума.

До ангажовања лица за рад ван радног односа супротно прописима дошло је због поверавања послова дневних услуга у заједници Центру и ако нема запослене за обављање поверне делатности. Такође, због запошљавања лица неодговарајуће школске спреме јавља се потреба за додатним ангажовањем лица ван радног односа, што повећава расходе.

Континуирано ангажовање истих лица за рад ван радног односа ствара ризик да поменута лица не остварују сва права која би имала из радног односа и смањује ефикасност рада Центра.

Законом о социјалној заштити дефинисани су циљеви социјалне заштите⁶⁷ :

- 1) Достићи, односно одржати минималну материјалну сигурност и независност појединца и породице у задовољавању животних потреба;
- 2) Обезбедити доступност услуга и остваривања права на социјалној заштити;
- 3) Створити једнаке могућности за самостални живот и подстицати на социјалну укљученост;
- 4) Очувати и унапредити породичне односе, као и унапредити породичну, родну и међугенерациску солидарност;
- 5) Предупредити злостављање, занемаривање или експлоатацију, односно отклонити њихове последице.

Циљеви социјалне заштите остварују се пружањем услуга социјалне заштите и другим активностима које предупредују, умањују или отклањају зависност појединца и породица од социјалних служби.

Услуге социјалне заштите⁶⁸ између осталог чине и:

- дневне услуге у заједници – помоћ у кући, дневни боравак, свратиште и
- услуге подршке за самостални живот – персонална асистенција.

Одлука о социјалној заштити општине Петровац на Млави⁶⁹ прописује групе услуга социјалне заштите:

⁶⁷ Закон о социјалној заштити члан 3

⁶⁸ Закон о социјалној заштити члан 40

⁶⁹ Одлука о социјалној заштити општине Петровац на Млави 27.4.20217;23.1.2023.године члан 8



- дневне услуге у заједници;
- услуге смештаја;
- услуге подршке за самостални живот;
- иновационе услуге.

Чланом 11 поменуте Одлуке, општина Петровац на Млави обезбеђује дневне услуге у заједници:

- помоћ у кући за одрасла инвалидна и старија лица и
- лични пратилац за децу са сметњама у развоју.

У посматраном периоду 2021-2023. године Центар је пружао услуге помоћ у кући и лични пратилац за децу са сметњама у развоју ангажовањем лица ван радног односа. Са истим лицима закључивани су уговори о привремено-повременим пословима за период од 120 дана а онда су закључивани уговори о делу.

Табела број 30: Преглед закључени уговора са корисницима за услуге помоћ у кући и лични пратилац деце и износ месечне накнаде пружаоца услуга

- у динарима -

Опис	2021. година		2022. година		2023. година	
	Број уговора	Месечна накнада	Број уговора	Месечна накнада	Број уговора	Месечна накнада
Лични пратилац детета	40	20.000	37	20.000	30	25.000
Помоћ у кући	22	32.000	12	35.000	14	39.900

Лица ангажована за пружање поменутих услуга сачињавају дневне извештаје о раду и достављају их руководиоцу службе. Руководилац службе саставља месечни извештај који је основ за требовање средстава за исплату накнада лицима ангажованим ван радног односа. Број извршених сати множи се ценом услуге по сату и сачињава се фактура локалној самоуправи. Поред уговорене накнаде ангажованим лицима се признају и трошкови превоза до боравишта корисника услуге а према броју радних дана. Надзор над радом лица ангажованих ван радног односа поред руководиоца службе врше и остала овлашћена лица Центра.

Поред поменутих услуга Центар је закључивао и уговоре за обављање административних послова. Уговори су у периоду од 2021-2023. године закључивани са четири лица за која су се смењивали уговори о привремено повременим пословима са уговорима о делу. У 2021. години закључено је пет уговора са два лица, у 2022. години три уговора са два лица и у 2023. години 10 уговора са три лица. Административни послови које су обављала лица ангажован ван радног односа су: управно-правни послови; административни послови; административни и послови возача; послови архивског радника и правног техничара; послови пописа и обрађивања архивске грађе; послови возача и техничког радника и административно-архивски и саветодавни послови.

Накнада за рад лица ангажованих ван радног односа обезбеђена је у буџету општине Петровац на Млави.



На основу спроведених ревизорских поступака закључили смо да је Центар запослио једног професора физичког васпитања за обављање управно правних послова а истовремено ангажовао дипломираног правника по сва три законска основа а који не обухватају стални радни однос (за рад на одређено време, рад на привремено повременим пословима и рад по уговору о делу) за обављање управно правних послова. Такође, је утврђено да је на пословима благајника запослено лице хемијске струке, што не одговара потребама посла. Због наведеног појавила се потреба за додатним ангажовањем лица ван радног односа за обављање административних послова.

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

Табела број 31: 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

Центар је за обављање послова из своје делатности као и поверених послова ангажовао лица ван радног односа са којима је уговарана накнада без јасно утврђених критеријума. Како се ради о дугогодишњем ангажовању истих лица за рад ван радног односа постоји ризик да поменута лица не остварују сва права која би имали из радног односа.

Уколико Центар настави да заснива радни однос са лицима чија школска спрема не одговара опису послова које требају да обављају постоји ризик да посао неће бити обављен



квалитетно и у року и да ће бити потребно додатно ангажовање радне снаге, што може негативно утицати на економичност и ефикасност рада.



Препорука број 13: Препоручујемо руководству Центра да интерним актом дефинише елементе за утврђивање висине накнаде за ангажована лица, ради праведнијег положаја ангажованих лица.



V Прилози



Прилог 1 – Методологија у поступку рада

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

Методолошки оквир за прво ревизијско питање

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

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

- Решење Министарства за рад о максималном броју запослених у Центру за социјални рад, 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, података 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 субјеката ревизије - центра за социјални рад

Поступак за одабир субјеката

Циљ планирања ревизије правилности и сврсисходности пословања је да ревизорски тим определи популацију потенцијалних субјеката ревизије и осмисли методологију и критеријуме за избор субјеката ревизије, на основу којих би се прикупили потребни подаци за одређивање фокуса ревизије и одабир субјеката 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 социјални заштиту прикупљени су следећи подаци:

- подаци о броју и структури запослених на неодређено и одређено време у установама социјалне заштите у периоду од 2021-2023. године;
- подаци о броју ангажованих лица ван радног односа у установама социјалне заштите у периоду од 2021-2023. године⁷⁰;
- подаци о укупном броју корисника и корисничких група у установама социјалне заштите у периоду 2021-2023. године

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

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

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

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

⁷⁰ Подаци о броју ангажованих лица ван радног односа у установама социјалне заштите које нам је доставило Министарство за рад, нису резултат поуздане евиденције која се редовно проверава, те стога нису ни могли бити у фази планирања ревизије посматрани као релевантни за доношење било каквих закључака;



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

Критеријуми за избор субјеката ревизије

Критеријуми на основу којих је извршено бодовање, рангирање и избор субјеката ревизије⁷¹ 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:

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

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

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

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

Ограничења код спровођења ревизије

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

Уговори о породичном смештају (хранитељству), дефинисани су Породичним законом⁷² и представљају правни оквир који омогућава привремени смештај деце, која су

⁷¹ 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)

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



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

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

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

Избор субјеката ревизије

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

Регион Војводине	Регион Шумадије и Западне Србије	Регион Јужне и Источне Србије
<ul style="list-style-type: none"> • ЦСР Стара Пазова • ЦСР "Сава" Сремска Митровица • ЦСР Општине Бачка Паланка • ЦСР Општине Бачка Топола • ЦСР "Дунав" Инђија 	<ul style="list-style-type: none"> • ЦСР "Сава Илић" Аранђеловац • ЦСР Трстеник • ЦСР Шабац 	<ul style="list-style-type: none"> • ЦСР Нови Пазар • ЦСР Општина Петровац на Млави и Жагубица • ЦСР Лебане • ЦСР Босилеград

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

Прилог 3 – Остала питања

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

Припрема и доношење финансијског плана у ЦСР Општина Петровац и Жагубица

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.⁷³

Расподела средства ставља се на располагање установама кроз Систем за припрему, извршење, рачуноводство и извештавање (у даљем тексту: СПИРИ) и установе су дужне да

⁷³ Члан 50 ст. 1 и 3 Закона о буџетском систему.



изврше измене својих финансијских планова у складу са извршеним расподелама средстава.

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

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

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

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

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