



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

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

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



Број: 400-1079/2024-05/19
Београд, 29. новембар 2024. године



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

Државна ревизорска институција је прикупила и анализирала податке о запосленим и ангажованим лицима у установама социјалне заштите за период од 2021-2023. године.

Имајући у виду 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.



Државна ревизорска институција је у току ревизије утврдила:

- Да се број запослених у ЦСР Пријепоље, у периоду од 2021–2023. године, кретао у прописаним оквирима;
- Да је ново запошљавање лица на неодређено и одређено време у ЦСР Пријепоље у периоду од 2021–2023. године извршено у складу са прописима;
- Да је ЦСР Пријепоље поштовао прописе који уређују организацију, нормативе и стандарде рада као и прописе који утврђују услове за заснивање радног односа у Центру;
- Да је обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Пријепоље извршена у складу са прописима;
- Да обрачун и исплата накнада на плату у ЦСР Пријепоље у 2021. години, није извршена у складу са прописима;
- Да ангажовање лица ван радног односа у ЦСР Пријепоље у периоду од 2021–2023. године није обављано у складу са прописима;
- Да није планиран број и структура лица која ће бити ангажована ван радног односа, нити је уређен начин достављања извештаја о извршеном послу;
- уговарање накнада за ангажовање лица ван радног односа обављано без постојања критеријума за утврђивање висине накнаде.

Препоруке

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

- да предузму мере и активности како би усвојио интерни акт којим се утврђује број запослених који се финансира из буџета локалне самоуправе, у складу са важећим прописима;
- да предузме мере и активности да се за обављање стручних послова, стицање лиценци и сертификата стручних радника врши у складу са Законом о социјалној заштити и Правилником о лиценцирању стручних радника;
- да код запослених којима је неправилно утврђен коефицијент за обрачун и исплату плате, ускладе коефицијенте са прописима који уређују ову област;
- да ангажовање лица по основу уговора о делу и уговора о привременим и повременим пословима, 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;
- да предузме активности да се обављање стручних послова и стицање лиценце и сертификата стручних радника врши у складу са Правилником о стручним пословима у социјалној заштити;
- да интерним актом уреди планирање броја и структуре ангажовања лица ван радног односа и у свим моделима уговора које закључује приликом ангажовања лица ван радног односа, пропише обавезу достављања извештаја о извршеном послу.



Садржај

Скраћенице и термини	4
I Резиме извештаја	5
1. Резиме и препоруке	5
2. Захтев за достављање одазивног извештаја	11
II Увод	13
1. Проблем	13
2. Циљ ревизије	17
3. Ревизорска питања	17
4. Обим и ограничења ревизије	18
5. Методологија у поступку рада	19
III Опис предмета ревизије	21
1. Законодавни и институционални оквир	21
2. Опште информације о Центру за социјални рад Пријепоље	24
IV Закључци	32
ЗАКЉУЧАК 1. Расходи за запослене у Центру за социјални рад Пријепоље нису извршени у потпуности у складу са прописима	33
Налаз 1.1. Број запослених у ЦСР Пријепоље се кретао у прописаним оквирима.	34
Налаз 1.2. Ново запошљавање лица на неодређено и одређено време у ЦСР Пријепоље је извршено у складу са прописима.	36
Налаз 1.3. ЦСР Пријепоље је поштовао је прописе који уређују организацију, нормативе и стандарде рада као и прописе који утврђују услове за заснивање радног односа у Центру.	38
Налаз 1.4. Обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Пријепоље није извршена у складу са прописима у делу који се односи на утврђене коефицијенте за обрачун плате и делу који се односи на евиденцију запослених на раду.	43
Налаз 1.5. Обрачун и исплата накнада на плату у ЦСР Пријепоље у 2021. години, није извршен у складу са прописима	47
Налаз 1.6. ЦСР Пријепоље није ускладио Правилник о раду са одредбама Закона о раду, расходе за трошкове превоза за долазак и одлазак са посла није обрачунавао и исплаћивао у складу са прописима, а исплата отпремнина за одлазак у пензију није извршена у прописаним роковима	51
ЗАКЉУЧАК 2. Центар за социјални рад Пријепоље није успоставио адекватан систем управљања и ангажовања лица ван радног односа што може отежати ефикасност пословања Центра	57
Налаз 2.1. Ангажовање лица ван радног односа у ЦСР Пријепоље није обављано у складу са прописима, што за последицу може имати више извршене расходе по овом основу.	58
2.1.1 Ангажовање лица по основу Уговора о делу	60

**2.1.2 Ангажовање лица по основу Уговора о привременим и повременим пословима** 64

Налаз 2.2. ЦСР Пријепоље није планирао број и структуру лица која ће бити ангажована ван радног односа, нити је уредио начин достављања извештаја о извршеном послу, што за последицу може имати непланско трошење средстава и отежати ефикасност пословања центра..... 67

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..... 69

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 77



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	Центар, ЦСР
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
Уговори о привременим и повременим пословима	Уговор о ППП



I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

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

Након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања утврдили смо следеће:

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

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

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

Налаз 1.1. Број запослених у ЦСР Пријепоље се кретао у прописаним оквирима.

Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад, Решењем Министарства за рад и Правилником о организацији и систематизацији послова у ЦСР Пријепоље утврђени су организациони делови, врста послова, врста и степен стручне спреме и број запослених за обављање појединих послова.

У поступку ревизије смо утврдили да се у периоду од 2021–2023. године, број запослених на неодређено време у ЦСР Пријепоље кретао у прописаним оквирима, али и да је директор Центра донео интерни акт којим је планиран број и структура кадрова који ће бити финансирани из буџета локалне самоуправе за 2021 и 2022. годину, позивајући се на члан закона који није ступио на снагу.

Налаз 1.2. Ново запошљавање лица на неодређено и одређено време у ЦСР Пријепоље је извршено у складу са прописима.

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

У поступку ревизије смо утврдили да је у периоду од 2021–2023. године, ЦСР Пријепоље ново запошљавање на неодређено и одређено време обављао у складу са прописима.



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

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

У поступку ревизије смо утврдили да је у периоду од 2021-2023. године, организациона структура у ЦСР Пријепоље у складу са прописима, да су запослени на неодређено време испуњавали услове за рад на радним местима, осим једног запосленог на одређено време који није испуњавао услове дефинисане Правилником о организацији и систематизацији послова, за радно место стручног радника за управно-правне послове, за које се као посебан услов захтева лиценца.

Међутим, због тога што ЦСР Пријепоље није у потпуности попунио своје капацитете када су у питању запослени који се финансирају из средстава буџета и потребе за већим бројем запослених лица, у посматраном периоду ангажовао је лица ван радног односа посредством Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима.

Налаз 1.4. Обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Пријепоље није извршена у складу са прописима у делу који се односи на утврђене коефицијенте за обрачун плате и делу који се односи на евиденцију запослених на раду.

Основна плата код Центара за социјални рад представља производ основице за обрачун плате и коефицијента. Основицу за обрачун плата утврђује Влада Републике Србије у нето износу, док су коефицијенти за установе социјалне заштите утврђени Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

У поступку ревизије утврдили смо, да је ЦСР Пријепоље у периоду 2021 – 2023. година, уговорима о раду за запослене на радном месту спремачица утврдио већи основни коефицијент у односу на прописан. Такође, утврђено је да ЦСР Пријепоље није успоставио евиденцију запослених на раду, што за последицу може имати више преузете обавезе и извршене расходе за запослене.

Налаз 1.5. Обрачун и исплата накнада на плату у ЦСР Пријепоље у 2021. години, није извршен у складу са прописима

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 Републици Србији.

У поступку ревизије утврдили смо да је у 2021. години ЦСР Пријепоље накнаде на плату (рад на дан празника који је нерадни дан, годишњи одмор, привремена спречености за рад до 30 дана), обрачунавао на основу неправилно утврђене висине основице за обрачун накнаде, али и да није запосленима обрачунавао накнаду зараде за одсуство са рада на дане државних празника који су нерадни дани.

Обрачун накнаде на плату који није у складу са прописима или не утврђивање накнада на коју запослени има право, за последицу може имати више преузете обавезе и извршене расходе за запослене, али може и довести до незаконитог ускраћивања права



запослених на исплату накнада, што у крајњој мери може за резултат имати непотребне судске трошкове.

Налаз 1.6. ЦСР Пријепоље није ускладио Правилник о раду са одредбама Закона о раду, расходе за трошкове превоза за долазак и одлазак са посла није обрачунавао и исплаћивао у складу са прописима, а исплата отпремнина за одлазак у пензију није извршена у прописаним роковима

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

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

У ревизији смо такође утврдили да Правилник о раду ЦСР Пријепоље није усклађен са Законом о раду у делу који се односи на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених и које се односе на исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу, а расходи за отпремнине за одлазак у пензију нису извршени у прописаним роковима. Такође, је утврђено да Центар није исплаћивао накнаду за долазак и одлазак са посла свим запосленима, ако му је место становања удаљено више од два километра од радног места.

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

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

Налаз 2.1. Ангажовање лица ван радног односа у ЦСР Пријепоље није обављано у складу са прописима, што за последицу може имати више извршене расходе по овом основу.

Законом о раду прописана је могућност ангажовања лица ван радног односа, док су Законом о буџетском систему прописана ограничења у погледу тог ангажовања.

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

Неадекватно планирање и ангажовање лица ван радног односа за последицу је имало то да је ЦСР Пријепоље више преузео обавезе и извршио расходе за административне и остале опште услуге у бруто износу од најмање 6.015.400 динара, што може отежати ефикасност пословања Центра.



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

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

Такође смо утврдили да ЦСР Пријепоље није у свим моделима уговора које је закључивао приликом ангажовања лица ван радног односа, прописао обавезу достављања извештаја о извршеном послу како би се уверио у обим и квалитет извршеног посла. Недостатак планирања броја и структуре лица која би у току године могла бити ангажована ван радног односа као и извештаја о извршеном послу, за последицу може имати непланско трошење средстава, али и немогућност уверавања у квалитет обављеног посла, односно да утврди ефекат таквог ангажовања.

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

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

Анализа односа накнаде за Уговоре о делу и Уговоре о привременим и повременим пословима и основне плате за радна места предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова у ЦСР Пријепоље, показала је да не постоје јасни критеријуми (утврђени елементи) на основу којих су обрачунаване накнаде за лица ангажована ван радног односа, без обзира на врсту ангажовања. Висина накнаде за лица која је Центар ангажовао по основу Уговора о привременим и повременим пословима возача и спремачице је мања у односу на могући износ основне плате из радног односа. Висина накнаде за лица која је Центар ангажовао по основу Уговора о делу на пословима геронтодомаћице варира из године у годину без постојања јасног критеријума.

Све напред наведено може утицати на ефикасност пословања Центра и остваривања циљева социјалне заштите.

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

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

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

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



1. Да предузме мере и активности како би интерни акт којим се утврђује број запослених који се финансира из буџета локалне самоуправе ускладио са важећим прописима (Налаз 1.1.) – Приоритет 1.
2. Да предузме мере и активности да се за обављање стручних послова, стицање лиценци и сертификата стручних радника врши у складу са Законом о социјалној заштити и Правилником о лиценцирању стручних радника (Налаз 1.3.) – Приоритет 2.
3. Да изврши измене и допуне уговора о раду у делу који се односи на обавезне елементе, у складу са одредбама Закона о раду (Налаз 1.3.) – Приоритет 1.
4. Да код запослених којима је неправилно утврђен коефицијент за обрачун и исплату плате, ускладе коефицијенте са прописима који уређују ову област (Налаз 1.4.) – Приоритет 1.
5. Да одредбе члана 65 Правилника о раду које се односе на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених, ускладе са одредбама члана 119 Закона о раду (Налаз 1.6.) – Приоритет 1.
6. Да исплату отпремнина запосленима приликом одласка у пензију извршава у року прописаним чланом 186 Закона о раду (Налаз 1.6.) – Приоритет 1.
7. Да усклади одредбу члана 63 Правилника о раду која се односи на исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу, са одредбама Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији (Налаз 1.6.) – Приоритет 1.
8. Да ангажовање лица по основу уговора о делу и уговора о привременим и повременим пословима, 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 2.1.) – Приоритет 3.
9. Да ангажовање лица ван радног односа по основу Уговора о делу, обавља у складу са одредбама члана 199 Закона о раду. (Налаз 2.1.) – Приоритет 3.
10. Да предузме активности да се обављање стручних послова и стицање лиценце и сертификата стручних радника врши у складу са Правилником о стручним пословима у социјалној заштити (Налаз 2.1.) – Приоритет 2.
11. Да ангажовање лица по основу уговора о привременим и повременим пословима, обављају у складу са чланом 197 Закона о раду (Налаз 2.1.) – Приоритет 3.
12. Да успостави и води ажурну евиденцију о доласцима и одласцима са посла за сва лица ангажована по основу Уговора о привременим и повременим пословима, у складу са важећим прописима, како би се осигурала контрола присуства и ефикасност управљања радним ангажовањем (Налаз 2.1.) – Приоритет 1.
13. Да интерним актом уреди планирање броја и структуре ангажовања лица ван радног односа и у свим моделима уговора које закључује приликом ангажовања лица ван радног односа, пропише обавезу достављања извештаја о извршеном послу (Налаз 2.2.) – Приоритет 1.
14. Да интерним актом дефинише елементе за утврђивање висине накнаде за ангажована лица, ради праведнијег положаја ангажованих лица (Налаз 2.3.) – Приоритет 1.



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

15. Да финансијски план ускладе са одобреним апропријацијама у буџету Републике Србије (Налаз – Остала питања) – Приоритет 1.
16. Да у колону 4 Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 уносе износе прихода и примања и расхода и издатака одобрене финансијским планом (Налаз – Остала питања) – Приоритет 1.
17. Да податке о запосленима достављају органу надлежном за вођење Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава у складу са важећим прописима (Налаз – Остала питања) – Приоритет 1.

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

1. Министарству за рад, борацка и социјална питања да је потребно да Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад усклади са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору и да донесу нова Решења о броју запослених у центрима за социјални рад који се финансирају из средстава буџета.
2. Скупштини Општине Пријепоље на одредбу члана 143 Закона о социјалној заштити којом је прописано да распоред рада, почетак и завршетак радног времена установе социјалне заштите, односно овлашћеног пружаоца услуга социјалне заштите утврђује оснивач уз сагласност наручиоца услуге.



2. Захтев за достављање одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
29. новембар 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 „Пријеполје“², 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 институцији³, Пословником Државне ревизорске институције⁴ 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 заштити⁵, 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 искључености⁶.

Услуге социјалне заштите су активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици (корисник) ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања и ублажавања ризика неповољних животних околности, као и стварање могућности да самостално живе у друштву. Право на различите врсте материјалне подршке остварује се ради обезбеђивања егзистенцијалног минимума и подршке социјалној укључености корисника.⁷

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

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

- Центри за социјални рад;
- Установе социјалне заштите које пружају услуге домског смештаја:
 - 1) Установе за децу и младе;

² Број ревизије: 400-1079/2024-05 од 28. марта 2024. године.

³ „Сл. гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон.

⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 9/09.

⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 24/11, 117/22 (УС).

⁶ Члан 2 Закона о социјалној заштити („Сл. гласник РС“, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС)

⁷ Члан 5 Закона о социјалној заштити („Сл. гласник РС“, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС)

⁸ Члан 6 Закона о социјалној заштити („Сл. гласник РС“, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС)



2) 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 који су нам били доступни у фази планирања ревизије (фаза израде предстудије), дошли смо до сазнања да је број запослених на неодређено и одређено време који се финансирају из буџета РС 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.

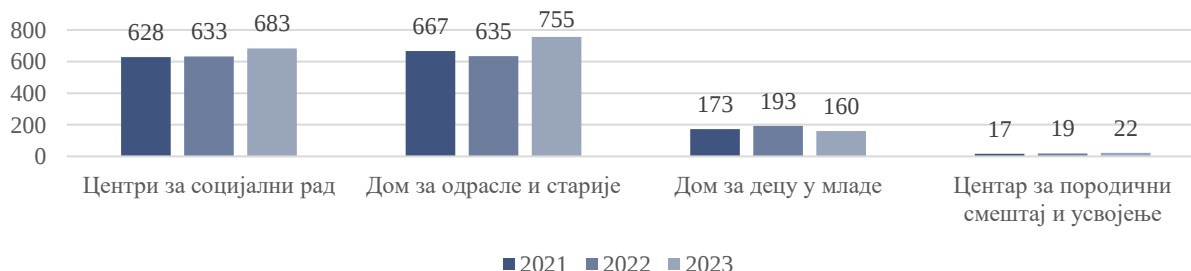
Када су у питању Центри за социјални рад, који су најбројнија врста установа социјалне заштите, анализа показује да је број запослених на неодређено и одређено време који се финансирају и из буџетских средстава и из средстава локалне самоуправе у 2021. и 2022. години релативно константан, уз повећање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

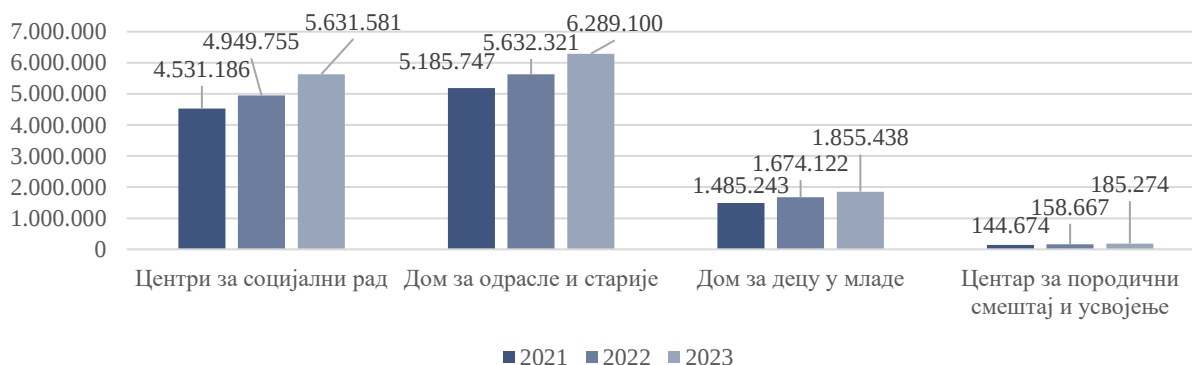


Извор: Упитник ДРИ



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

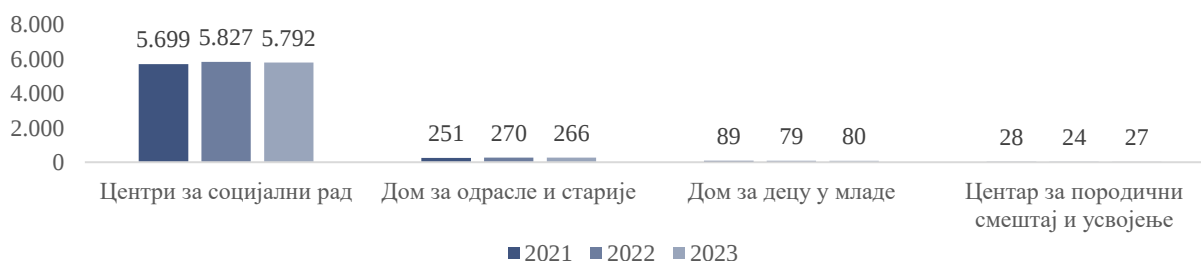
Такође, анализирали смо и број лица које су установе социјалне заштите у периоду од 2021–2023. године ангажовале ван радног односа.

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

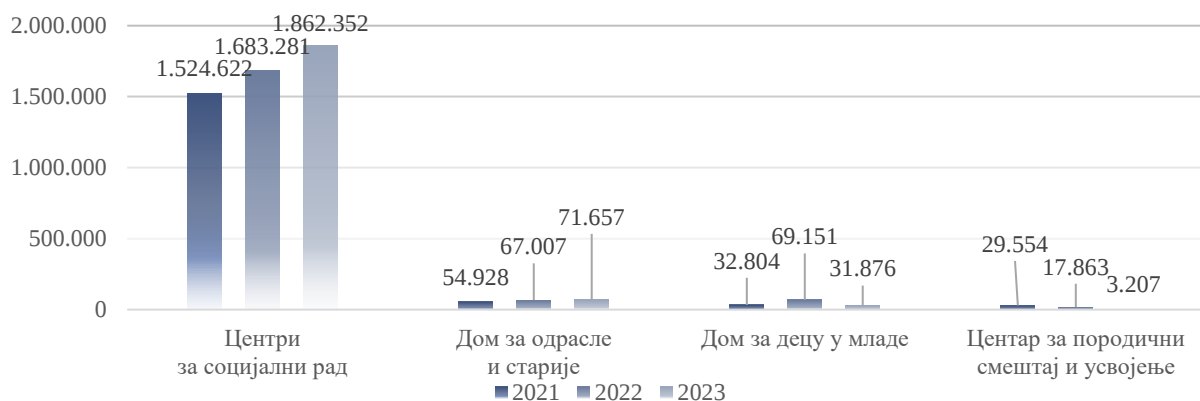
Графикон број 5: Број закључених уговора за ангажовање лица ван радног односа у периоду од 2021–2023. године у установама социјалне заштите у Републици Србији



Извор: Упитник ДРИ



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



Извор: Упитник ДРИ

У посматраном периоду од 2021–2023. године, Министарство финансија је константно кроз Упутства за припрему буџета Републике Србије, издавало 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, определили смо се да ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа“, спроведемо управо у Центрима за социјални рад, испитамо узроке наведених проблема и дамо препоруке за унапређење ове области.

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





2. Циљ ревизије

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

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

3. Ревизорска питања

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

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

Критеријуми коришћени у ревизији

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

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

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

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

- Закон о социјалној заштити;
- Закон о раду;
- Закон о буџетском систему;



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

4. Обим и ограничења ревизије

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

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

1. Да ли је број запослених у складу са максималним бројем запослених утврђеним Решењем о утврђивању броја стручних и других радника чији се рад финансира из републичког буџета на пословима јавних овлашћења и Одлуком надлежног органа локалне самоуправе и да ли је Правилник о систематизацији усклађен са Решењем и Одлуком?
2. Да ли је прибављана сагласност надлежног Министарства за нова запошљавања и да ли се број запослених креће у оквиру буџетских ограничења дефинисаним Законом о буџетском систему?
3. Да ли запослени испуњавају услове за обављање послова на радном месту прописаним Правилником о организацији и систематизацији послова и другим прописима који дефинишу услове за запошљавање у Центру за социјални рад Пријепоље?
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 се ангажовање лица ван радног односа утиче на ефикасност пословања центара за социјални рад и остваривање циљева социјалне заштите?



У ревизији нисмо испитивали:

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

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

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

5. Методологија у поступку рада

У фази планирања ревизије (фаза предстудије) 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).

Податке које смо у фази планирања ревизије прикупили од Министарства за рад и Републичког завода су:

- 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. године⁹;
- подаци 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 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);
- подаци о броју и структури запослених на неодређено и одређено време;
- подаци о броју закључених уговора и основу ангажовања лица ван радног односа као; и
- подаци о извршеним расходима за исплату обавеза према ангажованим лицима ван радног односа.

⁹ Министарство за рад као ни Републички завод за социјалну заштиту немају успостављену јединствену евиденцију о лицима која су Центрима за социјални рад ангажована ван радног односа.;



На основу прикупљених информација и анализе документације у фази предстудије, 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 о 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 уочени код субјекта који су у ранијем периоду већ били предмет ревизије.

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



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

1.1. Законодавни оквир

Законом о социјалној заштити¹⁰ 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 службама¹¹ 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 систему¹² 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 основа, 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 раду¹³ 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

¹⁰ „Сл. гласник РС“, бр. 24/11, 117/22 (УС);

¹¹ „Сл. гласник РС“, бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 и 123/2021;

¹² „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

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



у форми уговора о делу, уговора о привременим и повременим пословима, уговора о допунском раду и уговора о стручном оспособљавању и усавршавању¹⁴.

Законом о платама у државним органима и јавним службама¹⁵ 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 набавкама¹⁶ 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 средстава¹⁷ 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 службама¹⁸ 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 Србији¹⁹ уређује 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 рад²⁰ уређено је обављање делатности центра у вршењу јавних овлашћења и то:

¹⁴ „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

¹⁵ „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;

¹⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 91/2019 и 92/2023;

¹⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 159/2020 и 116/2023;

¹⁸ „Сл. гласник РС“, бр. ...157/2020 – др.закон, 19/2021, 48/2021, 123/2021 – др. закон, 73/2023, 83/2023 и 119/2023;

¹⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 29/2019, 60/2020 и 88/2023;

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



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 заштити²¹ утврђени су стручни послови у социјалној заштити, као и ближи услови и стандарди за њихово обављање.

Упутством за припрему буџета Републике Србије за 2021, 2022. и 2023. годину која су састављена на основу члана 35 Закона о буџетском систему у којима је у оквиру групе конта 42 – Коришћење услуга и роба, издата препорука Министарства финансија да би буџетски корисници у буџетској процедури требали да 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 јединица локалне самоуправе и друго правно и физичко лице.

Центар за социјални рад може основати само јединица локалне самоуправе²².

Као установа социјалне заштите ЦСР одлучује о остваривању права корисника утврђених Законом о социјалној заштити и коришћењу услуга социјалне заштите које обезбеђује Република Србија, АП и ЈЛС (јавна овлашћења) и врши друге послове утврђене законом и прописима донетим на основу закона. Као орган старатељства центар обавља послове заштите породице, помоћи породици и старатељства²³.

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 поверени²⁴.

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 др²⁵.

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 заштиту²⁶.

²¹ „Сл. гласник РС“ бр. 1/2012 и 42/2013;

²² Члан 10 Закона о социјалној заштити.

²³ Члан 119 Закона о социјалној заштити.

²⁴ Члан 120 Закона о социјалној заштити.

²⁵ Члан 121 Закона о социјалној заштити.

²⁶ Члан 137 Закона о социјалној заштити.



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 рада²⁷.

За законитост рада, поштовање стандарда стручног рада, унутрашњу и спољну координацију, планирање, организовање и контролу запослених одговоран је директор ЦСР²⁸.

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 корисника²⁹.

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 тимови³⁰.

ЦСР је дужан да извештава надлежни орган државне управе, односно покрајински орган управе и надлежни орган ЈЛС о свом раду³¹.

2. Опште информације о Центру за социјални рад Пријепоље

2.1 Оснивање Центра за социјални рад Пријепоље

Скупштина општине Прибој основала је Центар за социјални рад 1. јуна 1970. године, а 1971. године донела је одлуку о формирању Међуопштинског центра за социјални рад за општине Прибој, Пријепоље и Нова Варош, са седиштем у Прибоју. Општине Пријепоље и Нова Варош су у наредном периоду спровеле ову одлуку за оснивање Међуопштинске установе, док општина Нова Варош није. Општина Прибој је при оснивању Центра пренела и послове Органа старатељства.

Међуопштински центар за социјални рад Прибој доноси Одлуку³² о престанку рада ове установе, а Центар као посебна радна јединица је почео са радом 01. јула 1979. године.

Општина Пријепоље налази се у Златиборском округу, на југозападу Србије, обухвата површину од 827 km², има разуђен географски положај и представља брдо-планински крај.

Према попису из 2022. године, у општини живи око 34.807 становника и укључује 84 насељена места и око 30 месних заједница.

Центар за социјални рад је социјална установа са јавним овлашћењима у области

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

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

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

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

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

³² Одлука Општине Прибој бр.01/2–401 од 27.04. 1979.године



социјалне заштите, породично правне заштите и старатељства, која су јој поверена Законом, са правима и обавезама од општег интереса и о њиховом обезбеђивању се стара Република и Општина.

Центар решава у првом степену о остваривању права из социјалне заштите и материјалном обезбеђењу грађана, врши исплату новчаних средстава утврђених Законом. Он прати социјалне потребе грађана на подручју Општине, предлаже, развија и унапређује превентивне активности, пружа саветодавне и терапеутске услуге и стручну помоћ корисницима социјалне заштите, подстиче, организује и координира добровољни хуманитарни рад у области социјалне заштите.

2.2 Статут ЦСР Пријепоље

Законом о Социјалној заштити³³ прописано је да на статут и акт о организацији и систематизацији послова установе социјалне заштите сагласност даје оснивач. На статут и 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.³⁴

У периоду 2021 – 2023. година Центар је примењивао два статута. Управни одбор је децембра 2011. године усвојио Статут Центра³⁵ који је био на снази до априла 2022. године. У вези са овим Статутом, Центар је добио сагласност³⁶ Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, док сагласност локалне самоуправе није прибављена.

На седници Управног одбора 13.априла 2022. године донета је Одлука о усвајању Статута³⁷ Центра за социјални рад „Пријепоље“, на који је Општина Пријепоље као оснивач дала сагласност,³⁸ док сагласност Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања није прибављена.

Одредбама члана 13 Статута Центра као делатност Центра дефинисана је делатност под бројем 88.99 – остала непоменута социјална заштита без смештаја, као и шифра 88.10 – Социјална заштита без смештаја за стара лица и лица с посебним потребама.

У оквиру својих делатности Центар одлучује о остваривању права грађана, односно задовољавање њихових потреба утврђених законом у области социјалне заштите, породично–правне заштите и других делатности у складу са законом³⁹.

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

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

³³ Члан 12, Закона о социјалној заштити.

³⁴ Закон о социјалној заштити „Службени гласник РС“, бр. 24 од 4. априла 2011, 117 од 26. октобра 2022 - УС.

³⁵ Статут Центра за социјални рад „Пријепоље“ број: 789/11 од 13.12. 2011. године.

³⁶ Сагласност на Статут Центра за социјални рад „Пријепоље“ број: 110-00-985/2011-09 од 18.10.2011.године.

³⁷ Одлука Управног Одбора број 549/22 од 13.04.2022.године.

³⁸ Сагласност на Статут Центра за социјални рад „Пријепоље“ број: 020-50/22 од 01.07.2022. године.

³⁹ Члан 12 Статута ЦСР Пријепоље.



Центар одлучује у првом степену о коришћењу услуга социјалне заштите које обезбеђује јединица локалне самоуправе у складу са законом. Надзор над радом Центра врши Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и надлежни орган локалне самоуправе за послове социјалне заштите⁴⁰.

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

- открива и прати социјалне потребе грађана и проблеме у области социјалне заштите,
- предлаже и предузима мере у решавању социјалних потреба грађана и прати њихово извршење,
- организује и спроводи одговарајуће облике социјалне заштите и непосредно пружа услуге социјалне заштите и социјалног рада,
- развија и унапређује превентивне активности, које доприносе спречавању и сузбијању социјалних проблема,
- пружа дијагностичке услуге, спроводи одговарајући третман, саветодавно–терапијске услуге и стручну помоћ корисницима,
- подстиче, организује и координира професионални и добровољни хуманитарни рад у области социјалне заштите,
- води евиденцију и документацију у складу са законом и другим прописима, учествује у пословима планирања и развоја социјалне заштите у јединици локалне самоуправе.
- обавља и друге послове утврђене Законом и другим прописима⁴¹.

2.3 Организациона структура и органи ЦСР Пријепоље

ЦСР Пријепоље обавља послове који се односе на права и услуге социјалне заштите о чијем се обезбеђивању стара Република Србија, као поверене послове и послове који се односе на права, односно услуге социјалне заштите о чијем се обезбеђивању стара јединица локалне самоуправе.

Организацију Центра чине:

- директор;
- једна унутрашња организациона јединица центра;
- Служба за локална права и услуге;
- стручна и саветодавна тела⁴².

Обављање послова јавних овлашћења у Центру се организује у оквиру једне унутрашње организационе јединице коју сачињавају стручни радници на пословима социјалног рада, управно–правним пословима и пословима планирања, развоја и извештавања.

⁴⁰ Члан 14 Статута ЦСР Пријепоље.

⁴¹ Члан 15 Статута ЦСР Пријепоље.

⁴² Правилник о организацији и систематизацији послова у центру за социјални рад „Пријепоље“ у Пријепољу број 1913/22 од 24.11.2022. године.



У оквиру Службе за локална права и услуге постоји пет организационих јединица:

1. Помоћ у кући
2. Лични пратилац
3. Персонална асистенција
4. Прихватилиште за одрасла и старија лица
5. Саветовалиште за брак и породицу⁴³.

Органи ЦСР Пријепоље

Законом о социјалној заштити прописано је да су органи Центра за социјални рад директор, управни одбор и надзорни одбор⁴⁴.

Такође, Закон прописује да управни одбор и надзорни одбор установе социјалне заштите коју је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе има најмање три члана, ако овим законом није другачије прописано, као и да услови за избор и разрешење директора, као и састав, делокруг и друга питања која се односе на директора, управни и надзорни одбор установе социјалне заштите коју је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе уређују се актом о оснивању и статутом те установе у складу са законом, ако овим законом није другачије прописано⁴⁵.

Статутом⁴⁶ Центра утврђено је да су органи Центра: директор, Управни одбор и Надзорни одбор. Поред наведених органа у Центру постоје стална и повремена стручна и саветодавна тела као што је Стручни колегијум центра, Стручни колегијум службе и Стална комисија органа старатељства⁴⁷.

Директор ЦСР Пријепоље

Директора именује оснивач на период од четири године, на основу конкурса, а по прибављеном мишљењу Управног одбора Центра и сагласности Министарства. Конкурс за именовање директора центра. расписује управни одбор најкасније 30 дана пре истека мандата раније именованог директора⁴⁸.

Директор је самосталан у вршењу послова из делокруга свог рада. Директор је за законитост свог рада непосредно одговоран оснивачу, Управном одбору и запосленима у Центру⁴⁹.

Директор Центра организује и руководи процесом рада и пословања. заступа и представља установу према трећим лицима и одговоран је за законитост рада Центра⁵⁰:

- предлаже план и програм рада и предузима мере за њихово спровођење,
- извршава одлуке Управног и Надзорног одбора,
- подноси извештај о раду установе Управном одбору, оснивачу, Министарству надлежном за социјална питања и другим органима сходно Закону,
- наредбодавац је за извршење финансијског плана,

⁴³ Члан 4 Правилник о организацији и систематизацији послова у центру за социјални рад „Пријепоље“.

⁴⁴ Члан 123 Закона о социјалној заштити.

⁴⁵ Члан 134 Закона о социјалној заштити.

⁴⁶ Члан 19 Статута ЦСР Пријепоље.

⁴⁷ Члан 39 Статута ЦСР Пријепоље.

⁴⁸ Члан 20 Статута ЦСР Пријепоље.

⁴⁹ Члан 25 Статута ЦСР Пријепоље.

⁵⁰ Члан 28 Статута ЦСР Пријепоље.



- доноси акт о унутрашњој организацији и систематизацији послова и радних задатака Центра, као и друга општа акта која не доноси Управни одбор,
- доноси План јавних набавки,
- одлучује о потреби заснивања радног односа, избору радника за заснивање радног односа, закључује уговоре о допунском и волонтерском раду и врши и друге послове везане за остваривање права радника из радног односа у складу са Законом и другим актима Центра,
- сарађује са синдикатом, разматра предлоге и одговара на примедбе синдиката у вези са остваривањем права запослених и материјалним положајем запослених,
- доноси акта, одлуке и упутства у вези са радом и пословањем установе,
- извршава правноснажне одлуке суда донете у поступку за заштиту права радника,
- поставља и разрешава раднике са посебним овлашћењима у складу са актом о унутрашњој организацији и систематизацији,
- обавља и друге послове предвиђене законом и општим актима Центра.

У погледу овлашћења, директор у остваривању права, обавеза и одговорности запослених примењује одредбе Закона о раду. О правима, обавезама и одговорностима из радног односа запослених. Директор одлучује решењем које обавезно садржи образложење и поуку о правном леку, а против истог запослени имају право покретања спора пред надлежним судом⁵¹.

Ако директор Центра не буде именован у законом предвиђеном року, оснивач именује вршиоца дужности директора Центра.

Скупштина општине Пријепоље именovala је вршиоца дужности Центра за социјални рад⁵² 17. септембра 2020. године, док је директор Центра именован⁵³ 22. јула 2021. године.

Управни одбор ЦСР Пријепоље

Управни одбор Центра има пет чланова и чине га два представника по предлогу запослених и три представника оснивача, од којих је један из реда чланова удружења чији су циљеви усмерени на заштиту права социјално угрожених лица, ако на територији за коју је основан центар за социјални рад делује и има седиште такво удружење. Чланове Управног одбора Центра именује оснивач, на четири године.⁵⁴

Надлежности Управног одбора су да⁵⁵:

- доноси Статут и друга општа акта Центра,
- одлучује о пословању Центра,
- усваја извештај о пословању и годишњи обрачун,
- усваја годишњи извештај о раду и доноси програм рада Центра,
- бира председника и потпредседника Управног одбора, уколико није именован актом оснивача о именовању Управног одбора Центра,
- даје упутства и смернице за рад директору,

⁵¹ Члан 29 Статута ЦСР Пријепоље.

⁵² Решење о именовању вршиоца дужности директора Центра број: 020-65/20 од 17.09.2020. године.

⁵³ Решење о именовању директора Центра број: 020-93/21 од 22.07. 2021. године.

⁵⁴ Члан 30 Статута ЦСР Пријепоље.

⁵⁵ Члан 33 Статута ЦСР Пријепоље.



- именује и разрешава чланове сталних и повремених комисија чије је именовање у његовој надлежности и одређује делокруг рада,
- одлучује о коришћењу средстава у складу са законом,
- разматра и одговара на предлоге и примедбе синдиката у вези са остваривањем права запослених и материјалним положајем запослених,
- решава у другом степену по приговорима учесника у конкурс за расподелу станова (запослених и корисника),
- стара се о истинитом, потпуном и благовременом обавештавању радника о проблематици рада и пословања,
- доноси финансијски план,
- даје сагласност на план јавних набавки,
- врши и друге послове утврђене актом о оснивању и Статутом.

Скупштине општине Пријепоље именовала је чланове Управног одбора Центра Решењем о именовању Управног и Надзорног одбора Центра за социјални рад Пријепоље на период од четири године⁵⁶.

Надзорни одбор ЦСР Пријепоље

Надзорни одбор Центра има три члана и чине га два представника оснивача и један представник по предлогу запослених. Чланове Надзорног одбора Центра именује оснивач на четири године⁵⁷. Надзорни одбор, у складу са законом врши⁵⁸:

- надзор над радом и пословањем Центра;
- предлог годишњег извештаја о финансијском пословању и обрачуна средстава;
- Управног одбора, директора и комисија.

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

Чланови Надзорног одбора Центра именовани су од стране Скупштине општине Пријепоље, Решењем о именовању Управног и Надзорног одбора Центра за социјални рад Пријепоље⁵⁹, на период од четири године.

Стручни органи Центра

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

- Стручни колегијум Центра,
- Стручни колегијум службе (унутрашње организационе јединице),
- Стална комисија органа старатељства.

Повремена тела су стручни тимови. Састав и рад ових тела ближе се одређује Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места⁶⁰

⁵⁶ Решење о именовању Управног и Надзорног одбора Центра за социјални рад Пријепоље, број: 020-146/20-4 од 01.12. 2020. године.

⁵⁷ Члан 35 Статута ЦСР Пријепоље.

⁵⁸ Члан 36 Статута ЦСР Пријепоље.

⁵⁹ Решење о именовању Управног и Надзорног одбора Центра за социјални рад Пријепоље, број: 020-146/20-4 од 01.12. 2020. године.

⁶⁰ Члан 39 Статута ЦСР Пријепоље.



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

Према подацима прикупљеним у поступку ревизије, број запослених према врсти радног односа у ЦСР Пријепоље у периоду од 2021–2023. године приказан је на следећем графикону.

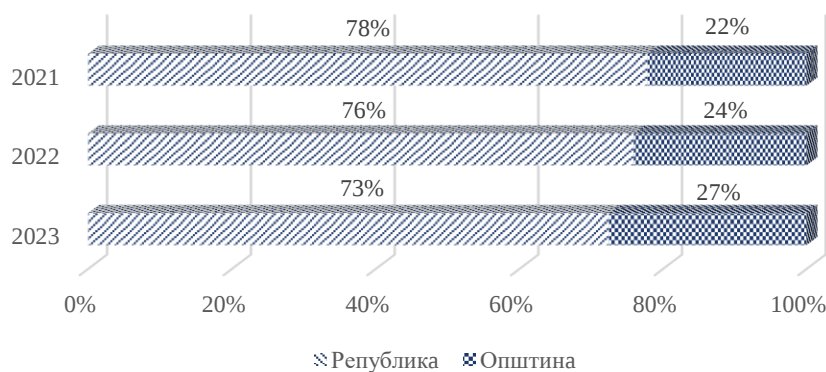
Графикон број 8: Преглед броја запослених (неодређено и одређено) у периоду од 2021–2023. године



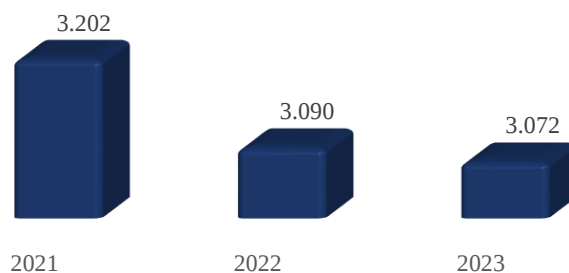
Извор: ДРИ, на основу података ЦСР Пријепоље

Зараде запослених у ЦСР Пријепоље финансирају се из средстава буџета Републике Србије и из средстава јединице локалне самоуправе.

Графикон број 9: Преглед извора финансирања зарада запослених у ЦСР Пријепоље у периоду 2021–2023. година



Графикон број 10: Број корисника услуга ЦСР Пријепоље у периоду од 2021–2023. година





2.5 Број и врста ангажовања лица ван радног односа

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

У наредној табели приказан је број ангажованих лица у периоду од 2021–2023. године.

Графикон број 11: Број лица ангажованих по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима у ЦСР Пријепоље у периоду од 2021–2023. године



Извор: ДРИ, на основу података ЦСР Пријепоље



IV Закључци

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

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

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



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

С обзиром на дефинисани проблем, циљ ревизије у овом делу је био да испитамо да ли расходи за запослене у Центру за социјални рад Пријепоље 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 Пријепоље 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 Пријепоље?
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?



Налаз 1.1. Број запослених у ЦСР Пријепоље се кретао у прописаним оквирима.



Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад, Решењем Министарства за рад и Правилником о организацији и систематизацији послова у ЦСР Пријепоље утврђени су организациони делови, врста послова, врста и степен стручне спреме и број запослених за обављање појединих послова. У поступку ревизије смо утврдили да се у периоду од 2021–2023. године, број запослених на неодређено време у ЦСР Пријепоље кретао у прописаним оквирима, али и да је директор Центра донео интерни акт којим је планиран број и структура кадрова који ће бити финансирани из буџета локалне самоуправе за 2021 и 2022. годину, позивајући се на члан закона који није ступио на снагу.

Законом о јавним службама, установе социјалне заштите су као јавне службе које обављају делатност односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољење потреба грађана и организација⁶¹.

Законом о запосленима у јавним службама утврђено је доношење Правилника о организацији и систематизацији послова односно, утврђени су организациони делови у јавној служби, радна места у организационим деловима, опис послова који се обављају на радним местима, стручна спрема, број извршилаца и други посебни услови за рад на тим пословима⁶². Такође, утврђено је и да се називи радних места која се уносе у Правилник о организацији и систематизацији послова уносе према називима радних места одређених актом Владе, за радна места која су утврђена актом Владе⁶³.

Законом о запосленима о јавним службама уређено је да се планирање кадрова у јавној служби врши кадровским планом јавне службе. Кадровски план доноси директор уз претходно прибављену сагласност надлежног органа оснивача, односно надлежног органа из чијих средстава се обезбеђују средства за рад запослених у јавној служби. Одредбама члана 163 овог закона прописано је да се одредбе које односе на Кадровски план примењују од 1. јануара 2026. године⁶⁴.

Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору⁶⁵ утврђен је попис радних места, њихови општи/типични описи и захтеви за њихово обављање у јавним службама, у другим јавним службама које је основала Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а које су директни или индиректни корисници буџета у складу са прописима о буџетском систему, у области здравства, просвете, социјалне заштите, културе, спорта, туризма, у организацијама обавезног социјалног осигурања, у другим јавним службама које је основала Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Министарство за рад је у јуну 2008. године донело Решење⁶⁶ којим је утврђен број стручних и других радника чији се рад финансира из буџета Републике Србије, на пословима јавних овлашћења у Центру. Укупан број запослених чије се зараде финансирају из буџета Републике Србије утврђен овим решењем је 14.

⁶¹ Члан 1 Закона о јавним службама

⁶² Члан 30, став 1 Закона о запосленима у јавним службама

⁶³ Члан 30, став 2 Закона о запосленима у јавним службама

⁶⁴ Члан 163 Закона о запосленима у јавним службама.

⁶⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 81/2017, 6/2018 и 43/2018

⁶⁶ Решење Министарства за рад број 112-01-151/99/2008-09 од 01.12.2008.године



Табела бр.1 Број стручних и других радника чији се зараде финансирају из буџета Републике Србије

Број стручних и других радника који се финансирају из буџета РС у ЦСР Пријепоље	Радно место	Број извршилаца
	Директор	1
	послови социјалног рада	8
	управно правни послови	1
	послови планирања и развоја	1
	административно–финансијски послови	2
	технички послови	1
	Укупно	14

Након доношења поменутог решења, Министарство за рад, борацка и социјална питања, није доносило нова Решења којима се мења или усклађује број и структура запослених који се финансирају из средства буџета Републике Србије са називима и структуром радних места утврђених Каталогом радних места. То је за последицу имало немогућност упоређивања радних места према називима из Решења Министарства за рад, већ искључиво према укупно дефинисаном броју.

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

Директор Центра донео је у марту 2018. године Правилник о организацији и систематизацији послова ЦСР Пријепоље⁶⁷. Правилник је имао једну измену која се односила на број и структуру радних места чије се зараде финансирају из буџета локалне самоуправе, уз све неопходне сагласности надлежних органа.

Након Правилника о организацији и систематизацији послова из 2018. године Директор Центра је новембра 2022. године донео је нови Правилника о организацији и систематизацији послова⁶⁸ на који су сагласност дали надлежни органи⁶⁹. Овим Правилником извршено је усклађивање назива радних места са важећим Каталогом радних места.

Правилником о организацији и систематизацији послова у ЦСР Пријепоље утврђен је број запослених који се финансирају из средстава локалне самоуправе и то у 2021. години 2 радна места, у 2022. години 4 радна места и 2023. години 48 радних места.

У поступку ревизије утврдили смо да су називи радних места у Правилнику о организацији и систематизацији послова усклађени са називима радних места из Каталога радних места као и да се у периоду од 2021 – 2023. године број запослених кретао у прописаним оквирима.

У наредној табели дат је преглед броја запослених у ЦСР Пријепоље у периоду од 2021 – 2023. године у односу на број утврђен прописима.

⁶⁷ Правилник о организацији и систематизацији послова број 332 од 08.03.2018.године.

⁶⁸ Правилник о организацији и систематизацији послова број 1913/22 од 24.1.2022.године

⁶⁹ Допис Министарства за рад, запошљавање, борацка и социјална питања број 110-00-16/2023-09 од 23.03.2023.године
Заључак Општинског већа општине Пријепоље број 112-5/23 од 21.02.2023.године



Табела бр.2 Преглед кретања броја запослених у Центру у односу на број утврђен прописима у периоду од 2021–2023. године

Назив правног акта	Норматив			Стваран број запослених			Више
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	21/22/23
Решење Министарстава за рад	14	14	14				-/-/-
Правилник о орган. и систем. - број запослених финансиран из буџета РС	13	13	14	10	10	10	-/-/-
Одступање							нема одступања
Правилник о орган. и систем. - број запослених финансиран из буџета ЈЛС	2	4	48	2	2	4	-/-/-
Одступање							нема одступања

Директор ЦСР Пријепоље донео је интерни акт којим је планиран број и структура кадрова који ће бити финансирани из буџета локалне самоуправе за 2021. и 2022. годину, на које је Скупштина општине Пријепоље дала сагласност, позивајући се на члан 33 Закона о запосленима у јавним службама који није ступио на снагу, што није у складу са чланом 163 Закона о запосленима о јавним службама.

ЦСР Пријепоље није донео интерни акт којим би био планиран број и структура кадрова који ће бити финансирани из буџета локалне самоуправе за 2023. годину.



Препорука број 1: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да предузму мере и активности како би интерни акт којим се утврђује број запослених који се финансира из буџета локалне самоуправе, ускладио са важећим прописима.

Налаз 1.2. Ново запошљавање лица на неодређено и одређено време у ЦСР Пријепоље је извршено у складу са прописима.



Законом о буџетском систему и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање, уређен је поступак новог запошљавања на неодређено време и одређено време. У поступку ревизије смо утврдили да је у периоду од 2021–2023. године, ЦСР Пријепоље ново запошљавање на неодређено и одређено време обављао у складу са прописима.

Законом о буџетском систему⁷⁰ 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

⁷⁰ Члан 27к, став 1 Закона о буџетском систему.



одлучује тело Владе, на предлог надлежног органа уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава⁷¹ ближе је уређен поступак за прибављање сагласности за заснивање радног односа са новим лицима.

Сагласност за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава даје Комисија за давање сагласности на основу Молбе коју корисник подноси надлежном Министарству⁷².

У периоду 2021–2023. године ЦСР Пријепоље је засновао радни однос са три лица закључивањем уговора о раду на неодређено време. Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава је донела два Закључка⁷³ којима је дала сагласности за запошљавање пет лица.

Табела бр.3 Преглед ново запослених по датим сагласностима у периоду 2021–2023. година

Закључак о давању сагласности за ново запошљавање	Радно место за које је дата сагласност	Број одобрених извршилаца	Степен стручне спреме
51 Број 112–3812/2021 од 27.04.2021.године	није назначено	1	ВСС
51 Број 112–7128/2021 од 29.07.2021.године	Референт за административно–финансијске послове	1	ВСС
51 Број 112–7128/2021 од 29.07.2021.године	Референт за административно–финансијске послове	1	ССС
	Укупно	3	

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

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

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

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

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

⁷³ Закључак 51 Број 112–3812/2021 од 27.04.2021.године

Закључак 51 Број 112–7128/2021 од 29.07.2021.године

⁷⁴ Члан 27к став 4 Закона о буџетском систему



који су уписани у Сталну листу предавача и других реализатора обука коју води Национална академија за јавну управу⁷⁵.

Изузетно корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених и ангажованих лица у смислу овог члана Закона⁷⁶.

Увидом у документацију ЦСР Пријепоље утврдили смо да се број запослених на неодређено време у периоду од 2021–2023. године кретао испод 50.

У поступку ревизије увидом у уговоре на одређено време, као и евиденцију која се води у Централном регистру обавезног социјалног осигурања утврдили смо да је Центар у периоду 2021–2023. година закључивао уговоре о раду на одређено време услед потреба због повећаног обима посла, обављања послова из делатности Центра као и ради замене одсутног запосленог до његовог повратка.

Табела бр.4 Преглед извршених расхода за запослена лица на одређено време и лица ангажована ван радног односа на дан 31.децембар 2021 – 2023. године

Година	Прописан број запослених и ангажованих за ЦСР до 50 запослених	Запослени на одређено време ⁷⁷
1	2	3
31.12.2021	7	6
31.12.2022	7	7
31.12.2023	7	3
Укупно	21	16

Број запослених на одређено време ЦСР Пријепоље у периоду од 2021–2023. године, кретао у оквирима прописаним Законом о буџетском систему.

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



Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад, Правилником о организацији и систематизацији послова и другим прописима утврђени су између осталог организација, стандарди рада и посебни услови за рад за заснивање радног односа. У поступку ревизије смо утврдили да је у периоду од 2021–2023. године, организациона структура у ЦСР Пријепоље у складу са прописима, да су запослени на неодређено време испуњавали услове за рад на радним местима, осим једног запосленог на одређено време који није испуњавао услове дефинисане Правилником о организацији и систематизацији послова, за радно место стручног радника за управно-правне послове, за које се као посебан услов захтева лиценца. Међутим, због тога што ЦСР Пријепоље није у потпуности попунио своје капацитете када су у питању запослени који се финансирају из средстава буџета и потребе за већим бројем запослених лица, у посматраном периоду ангажовао је лица ван радног односа посредством Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима.

⁷⁵ Члан 27к став 5 Закона о буџетском систему

⁷⁶ Члан 27к став 6 Закона о буџетском систему.

⁷⁷ У број нису урачуната лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка



Организациона структура ЦСР Пријепоље

Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад⁷⁸ утврђено је обављање делатности центра у вршењу јавних овлашћења и то; организација, нормативи и стандарди стручног рада и начин вођења евиденције о корисницима и документације о стручном раду.

Према Правилнику, груписање послова у центру се врши у оквиру организационих јединица. Унутрашње организационе јединице утврђују се према врсти, сложености, природи и међусобној повезаности послова у центру⁷⁹.

У центру који има мање од десет запослених стручних радника, вршење послова може се организовати у оквиру једне унутрашње организационе јединице⁸⁰.

Унутрашње организационе јединице образују се уколико је на стручним пословима у центру ангажовано најмање десет запослених са одговарајућом стручном спремом.

Основне унутрашње организационе јединице у су:

- служба за заштиту деце и младих,
- служба за заштиту одраслих и старих,
- служба за правне послове,
- служба за финансијско административне и техничке послове.

У центру се могу образовати као посебне унутрашње организационе јединице – пријемна служба и служба за планирање и развој.

У центру који, с обзиром на број и структуру запослених, не испуњава услове за образовање унутрашњих организационих јединица, послове из делокруга центра обављају сви запослени стручни радници, у складу са општим актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места⁸¹.

Правилником о организацији и систематизацији послова⁸² ЦСР Пријепоље утврђена је организациона структура:

- директор;
- једна унутрашња организациона јединица центра;
- Служба за локална права и услуге;
- стручна и саветодавна тела.

Обављање послова јавних овлашћења у Центру се организује у оквиру једне унутрашње организационе јединице коју сачињавају стручни радници на пословима социјалног рада, управно–правним пословима и пословима планирања, развоја и извештавања.

У оквиру Службе за локална права и услуге постоји пет организационих јединица:

1. Помоћ у кући,
2. Лични пратилац,

⁷⁸ Члан 1 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР

⁷⁹ Члан 15 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР

⁸⁰ Члан 16 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР

⁸¹ Члан 24 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁸² Правилник о организацији и систематизацији послова у центру за социјални рад „Пријепоље“ у Пријепољу број 1913/22 од 24.11.2022. године.



3. Персонална асистенција,
4. Прихватилиште за одрасла и старија лица,
5. Саветовалиште за брак и породицу⁸³.

У периоду 2021–2023. година седам стручних радника је обављао послове јавног овлашћења и пружало услуге социјалне заштите.

Испуњеност услова за рад на радним местима прописаним Правилником о организацији и систематизацији

Законом о социјалној заштити и Правилником о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити⁸⁴ уређено је лиценцирање стручних радника, критеријуми за издавање, обнављање и одузимање лиценце стручним радницима у социјалној заштити⁸⁵.

Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Пријепоље прописани су организациони делови Центра, радна места у организационим деловима, опис послова који се обављају на радним местима, врста и степен стручне спреме за обављање одређених послова и други посебни услови, за рад на тим пословима као и број извршилаца.

Увидом у интерна акта и радноправну документацију запослених у Центру у периоду од 2021 – 2023. године утврђено је да су запослени на неодређено време, који су обављали послове на систематизованим радним местима испуњавали услове прописане Правилником о организацији и систематизацији послова.

У поступку ревизије утврђено је да је Центар закључио уговор о раду на одређено са лицем које није испуњавало услове дефинисане Правилником о организацији и систематизацији послова, за радно место стручног радника за управно-правне послове, за које се као посебан услов захтева лиценца, што није у складу чланом 12 Правилника о стручним пословима у социјалној заштити.

Све напред наведено за последицу може имати да услуга корисницима неће бити пружена у складу са прописаним стандардима за обављање посла.



Препорука број 2: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да предузме мере и активности да се за обављање стручних послова, стицање лиценци и сертификата стручних радника врши у складу са Законом о социјалној заштити и Правилником о лиценцирању стручних радника.

Обавезни елементи уговора о раду

Одредбама члана 33 Закона о раду утврђени су обавезни елементи уговора о раду који обухватају и врсту и степен стручне спреме, односно образовања запосленог, назив и опис послова које запослени треба да обавља, место рада, врсту радног односа (на неодређено или одређено време), радно време (пуно, непуну или скраћено), новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду.

Истим чланом Закона о раду утврђено је такође да уговор о раду не мора да садржи елементе из става 1 тач. 11-13) овог члана ако су они утврђени законом, колективним уговором, правилником о раду или другим актом послодавца у складу са законом, у ком

⁸³ Члан 4 Правилник о организацији и систематизацији послова у центру за социјални рад „Пријепоље“.

⁸⁴ Правилник о изменама и допунама Правилника о стручним пословима у социјалној заштити „Сл. гласник РС“, бр. 42/13, 53/13.

⁸⁵ чланови 185-190 Закона о социјалној заштити.



случају у уговору мора да се назначи акт којим су та права утврђена у моменту закључења уговора о раду.

Увидом и анализом досијеа и уговора о раду који су закључени са запосленима у ЦСР Пријепоље утврђено је да поједини уговори о раду не садрже:

- врсту и степен стручне спреме, односно образовања запосленог,
- назив и опис послова које запослени треба да обавља,
- место рада,
- врсту радног односа (на неодређено или одређено време),
- радно време (пуно, непуну или скраћено),
- новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду,
- елементе за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и друга примања запосленог,
- рокове за исплату зараде и других примања на која запослени има право,
- трајање дневног и недељног радног времена,

односно нису наведени ни други акти којима би се могла утврдити права у моменту закључења уговора о раду наведена у члану 33 став 1 Закона о раду.

У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Пријепоље није у закљученим уговорима о раду са запосленима утврдио све прописане елементе уговора о раду, што није у складу са одредбама члана 33 став 1 Закона о раду.



Препорука број 3: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да изврши измене и допуне уговора о раду у делу који се односи на обавезне елементе, у складу са одредбама Закона о раду.

Норматив кадрова у ЦСР Пријепоље

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

Нормативом кадрова одређени су број и структура стручних и других радника у центрима. Критеријум на основу којег се одређује одговарајући број стручних и других радника је број становника на подручју за које се центар оснива.

Према последњем попису становништва из 2022. године, број пописаних становника у општини Пријепоље износи 34.807⁸⁶.

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 раднике⁸⁷:

⁸⁶ Званични податак Републичког завода за статистику из пописа становништва 2022. године

⁸⁷ Члан 41 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР



1. директора,
2. 3 стручна радника на пословима социјалног рада,
3. 1 правника на управно правним пословима,
4. 1 радника на административно финансијским пословима,
5. 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 становника⁸⁸.

Број других радника је такође Правилником о организацији и нормативима кадрова одређен на основу броја становника града⁸⁹. Имајући у виду величину општине Пријепоље, број других радника утврђен за величину ове општине је 2 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 запослених⁹⁰.

Постојећим нормативом је такође прописано да се у центру по правилу запошљава најмање 50% социјалних радника у односу на укупан број стручних радника⁹¹. 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.

Табела бр.5 Преглед броја запослених у ЦСР Пријепоље у периоду 2021–2023. години у односу на односу на норматив утврђен Решењем Министарства за рад

Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР	Назив радног места	Норматив према Правилнику (Решење Министарства за рад)	Број запослених у ЦСР Пријепоље		
		Извор фин. - Буџет РС	31. децембар 2021. год.	31. децембар 2022. год.	31. децембар 2023. године
			Извор фин. - Буџет РС	Извор фин. - Буџет РС	Извор фин. - Буџет РС
Члан 42 (број стручних радника)	Директор	1	1	1	1
	стручни радници на пословима социјалног рада	8	6	6	6
	правник на управно-правним пословима	1			
	стручни радник на пословима планирања и развоја	1	1	1	1
Члан 43 (број и структура других радника)	радник на административно-финансијским пословима	2	1	1	2
	радник на техничким пословима	1	1	1	
Укупно		14	10	10	10

⁸⁸ Члан 42 и 43 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁸⁹ Члан 43 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁹⁰ Члан 44 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.

⁹¹ Члан 44а Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада ЦСР.



Анализа показује да је број запослених у ЦСР Пријепоље у посматраном периоду у складу са бројем стручних и других радника одређен решењем Министарства односно у складу са бројем одређеним важећим нормативом.

Табела бр.6 Преглед броја становника, броја корисника и проценат попуњености радних места у односу на нормативе у 2023. години

ЦСР	Број становника	Број корисника	Решење Министарства	Систематизација	Попуњено у 2023.год.	Проценат попуњености
1	2	3	4	5	6	7(6/4)
ЦСР Пријепоље	34.807 ⁹²	3.072	14	14	10	71%

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

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

Налаз 1.4. Обрачун и исплата основне плате запослених у ЦСР Пријепоље није извршена у складу са прописима у делу који се односи на утврђене коефицијенте за обрачун плате и делу који се односи на евиденцију запослених на раду.



Основна плата код Центара за социјални рад представља производ основице за обрачун плате и коефицијента. Основицу за обрачун плата утврђује Влада Републике Србије у нето износу, док су коефицијенти за установе социјалне заштите утврђени Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама. У поступку ревизије утврдили смо, да је ЦСР Пријепоље у периоду 2021 – 2023. година, уговорима о раду за запослене на радном месту спремачица утврдио већи основни коефицијент у односу на прописан. Такође, утврђено је да ЦСР Пријепоље није успоставио евиденцију запослених на раду, што за последицу може имати више преузете обавезе и извршене расходе за запослене.

ЦСР Пријепоље је у Извештајима о извршењу буџета за 2021, 2022 и 2023. годину, исказао расходе за запослене у износима и структури приказаној у наредној табели.

Табела бр.7 Преглед извршених расхода за запослене у ЦСР Пријепоље по годинама у периоду од 2021–2023. године

Конто	Назив конта	у хиљадама динара		
		2021	2022	2023
411000	Расходи за плате, додатке и накнаде	16.090	23.231	26.890
412000	Расходи за доприносе и социјално осигурање	2.679	3.752	4.076
413000	Расходи за накнаде у натури	57	54	27
414000	Расходи за социјална давања запосленима	30	212	334
415000	Расходи за накнаде трошкова запосленима	170	175	212
416000	Расходи за награде запосленима и остале посебне расходе	45	171	189
410000	Расходи за запослене	19.071	27.595	31.728

⁹² Званични податак Републичког завода за статистику из пописа становништва 2022. године.



Основица за обрачун плате

Одредбом члана 2 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама⁹³ уређено је да се плате запослених у установама социјалне заштите утврђују на основу:

- 1) основице за обрачун плата (у даљем тексту: основица)
- 2) коефицијента,
- 3) додатка на плату и
- 4) обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање у складу са законом.

Овако утврђена плата исплаћује се за рад у пуном радном времену, односно радном времену које се сматра пуним. Основицу за обрачун и исплату плата утврђује Влада док коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему. Влада Републике Србије утврдила је објавила је основице за обрачун и исплату плата запослених у установама социјалне заштите у нето износу републичког и локалног нивоа.

Табела бр.8 Преглед основица за обрачун и исплату плата запослених у установама социјалне заштите у нето износу по годинама у периоду од 2021–2023. године

Опис	2021			2022	2023
	01.01.	01.03.	31.12.		
Основица за немедицинско особље	3.464	3.515		3.796	4.270

у динарима

У поступку ревизије извршен је увид у обрачунске листиће запослених лица за месеце у којима је извршена измена основица у 2021, 2022 и 2023. години и утврђено да је Центар приликом обрачуна плата примењивао основице за обрачун и исплату плата утврђене актом Владе Републике Србије.

Коефицијенти за обрачун плате

Одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама⁹⁴, уређено је да коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему. Коефицијент садржи и додаток на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора и утврђује се уговором о раду на основу врсте послова и стручне спреме, одговорности и руковођења.

Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама утврђују се коефицијенти за обрачун и исплату плата између осталог и запослених у установама социјалне заштите. Одредбама члана 2 тачка 11 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама уређени су коефицијенти за обрачун и исплату плата који се примењују у установама социјалне заштите, а који се увећавају за додатне коефицијенте уређене чланом 3 тачка 9 исте Уредбе и то по основу руковођења.

У поступку ревизије, на одабраном узорку запослених у Центру, за период од 2021–2023. године, извршен је увид у обрачунске листиће како би се извршила провера тачности коефицијената утврђених Уговорима о раду са коефицијентима из обрачунских листића.

У поступку ревизије утврђено је следеће:

1. обрачун плате у ЦСР Пријепоље у периоду од 2021–2023. године извршен је употребом два софтвера. У периоду од јануара 2021. године до априла 2022. Центар

⁹³ Члан 2 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама

⁹⁴ Члан 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама



је за обрачун плата користио је софтер „Саветник – трезор“. Од априла 2022. године, Центар врши обрачун плата преко централизованог система за обрачун примања „Искра“. Овај систем омогућава корисницима уношење података који служе као основ за обрачун, креирање, чување и размену података потребних за рачуноводствену евиденцију, исплату и извештавање, укључујући и обуставе из плата и накнада. Централизовани систем за обрачун примања „Искра“ обезбеђује минималне ризике у погледу неправилности, рачунске исправности и транспарентности, пружајући већу поузданост у процесу обрачуна плата.

2. за радно место спремачица у 2021. и 2022. години додељен је коефицијент 8,37 који није предвиђен Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама. У 2023. години заснован је нови радни однос са новим запосленим коме је за радно место спремачица додељен коефицијент 7,4. Према истој Уредби, за радно место спремачице у установи социјалне заштите прописан је коефицијент 6,17. Увидом у обрачунске листиће, уочено је да су зараде за наведено радно место испод минималне зараде, тако да није дошло до преузимања обавеза или извршења расхода изнад законом прописаних.

ЦСР Пријепоље је уговорима о раду за запослене на радном месту спремачица у периоду 2021 – 2023. година утврдио већи основни коефицијент у односу на прописан, што није у складу са одредбама члана 2 тачка 11 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Евиденција о запосленима у ЦСР Пријепоље

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 одмора⁹⁵.

Закон о социјалној заштити прописује да распоред рада, почетак и завршетак радног времена установе социјалне заштите, односно пружаоца услуга социјалне заштите се утврђује зависно од врсте услуге коју пружа, а у складу с потребама корисника и организацијом рада.

Распоред рада, почетак и завршетак радног времена установе социјалне заштите, односно овлашћеног пружаоца услуга социјалне заштите утврђује оснивач уз сагласност наручиоца услуге.⁹⁶

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

Увидом у документацију утврдили смо да Скупштина општине Пријепоље није у посматраном периоду утврдила распоред рада почетак и завршетак радног времена установе у ЦСР Пријепоље, што није у складу са чланом 147 Закона о социјалној заштити.

Дописом који је упутио Скупштини општине Пријепоље⁹⁷, ЦСР Пријепоље обратио се оснивачу са захтевом да донесе Одлуку о радном времену којом би био регулисан распоред рада и радно време у Центру.

⁹⁵ Члан 24 став 1 Закона о евиденцијама у области рада

⁹⁶ Члан 147 Закона о социјалној заштити

⁹⁷ Број: 1679/24 од 28. августа 2024. године.



Скрећемо пажњу Скупштини Општини Пријепоље на одредбу члана 147 Закона о социјалној заштити којом је прописано да распоред рада, почетак и завршетак радног времена установе социјалне заштите, односно овлашћеног пружаоца услуга социјалне заштите утврђује оснивач уз сагласност наручиоца услуге.

У поступку ревизије утврђено је да ЦСР Пријепоље није водио евиденцију запослених у 2021. години, већ је евидентирање запослених започео од 2022. године и то на тај начин што се запослени не потписују и не евидентирају лично свој долазак и одлазак са рада, већ евиденцију води правник, који њихово присуство уписије у књигу евиденције радног времена. Евиденционе листе преузимају се од стране одговорног лица и представљају валидан рачуноводствени документ за обрачун и исплату плата запосленима.

Непоштовање прописа у погледу утврђивања коефицијената и непостојање евиденције запослених о доласку и одласку са посла, ствара ризик да ће обрачун плате запосленог бити извршен на основу погрешног броја сати проведених на раду, што за последицу може имати више преузете обавезе и извршене расходе за запослене.



Препорука број 4: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да код запослених којима је неправилно утврђен коефицијент за обрачун и исплату плате, ускладе коефицијенте са прописима који уређују ову област.

Увођење скраћеног радног времена

Законом о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање. Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту и у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини⁹⁸.

Такође, Законом о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да актом о процени ризика, на основу оцене службе медицине рада, одреди посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радном месту са повећаним ризиком, као и да служби медицине рада, коју ангажује, обезбеди услове за самостално обављање послова заштите здравља запослених⁹⁹.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији уређено је да запосленом који обавља одређене послове на радном месту са повећаним ризиком може да се скрати радно време и при томе има права из радног односа као да ради са пуним радним временом¹⁰⁰.

Правилником о раду ЦСР Пријепоље уведена је могућност скраћења радног времена сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада¹⁰¹.

⁹⁸ Члан 13 Закона о безбедности и здрављу на раду који је важио до 6. маја 2023. године, односно члан 16 Закона о безбедности и здрављу на раду који је на снази од 7. маја 2023. године.

⁹⁹ Члан 16 Закона о безбедности и здрављу на раду који је важио до 6. маја 2023. године, односно члан 17 Закона о безбедности и здрављу на раду који је на снази од 7. маја 2023. године.

¹⁰⁰ Чланови 3-6 Посебног колективног уговора са социјалну заштиту у Републици Србији.

¹⁰¹ Члан 28 Правилника о раду, члан 4е Измене и допуне Правилника о раду број 25/22 од 06.01.2022.године.



Такође, Правилником о раду ЦСР Пријепоље уведена је обавеза доношења Акта о процени ризика за сва радна места у радној околини, као и да утврди начин и мере за њихово отклањање¹⁰².

ЦСР Пријепоље је усвојио Акт о процени ризика на радном месту и радној околини¹⁰³. Актом је извршена процена свих радних места у Центру и утврђено је да нема радних места са повећаним ризиком.

На основу писане информације коју нам је у поступку ревизије доставило руководство ЦСР Пријепоље, у периоду од 2021–2023. године није било запослених који су радили са скраћеним радним временом.

Налаз 1.5. Обрачун и исплата накнада на плату у ЦСР Пријепоље у 2021. години, није извршен у складу са прописима



Обрачун и исплата додатака на плату, накнада плате и пореза и доприноса на плату регулисана је Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у РС. У поступку ревизије утврдили смо да је у 2021. години ЦСР Пријепоље накнаде на плату (рад на дан празника који је нерадни дан, годишњи одмор, привремена спречености за рад до 30 дана), обрачунавао на основу неправилно утврђене висине основице за обрачун накнаде, али и да није запосленима обрачунавао накнаду зараде за одсуство са рада на дане државних празника који су нерадни дани. Обрачун накнаде на плату који није у складу са прописима или не утврђивање накнада на коју запослени има право, за последицу може имати више преузете обавезе и извршене расходе за запослене, али може и довести до незаконитог ускраћивања права запослених на исплату накнада, што у крајњој мери може за резултат имати непотребне судске трошкове.

Обрачун додатака на плату у ЦСР Пријепоље

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

Законом о платама прописани су додаци на плату, као и то да основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата утврђена овим законом¹⁰⁴.

Табела бр.9 Преглед додатака на плату запослених у установама социјалне заштите

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

¹⁰² Члан 112 Правилника о раду ЦСР Пријепоље.

¹⁰³ Акт о процени ризика на радним местима и у радној околини, број: 1008/14 од 21.8. 2014. године.

¹⁰⁴ Члан 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.



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

Предмет тестирања и провере биле су следеће врсте додатака које је у поменутом периоду Центар исплаћивао запосленима:

- додатак за минули рад,
- додатак за прековремени рад,
- додатак за приправност.

Приликом тестирања извршен је увид у узорковану документацију која се односила за месец јануар и новембар 2021, 2022 и 2023. године. Том приликом увид је извршен у обрачунске листиће запослених, евиденцију запослених о присуству на раду, решења које је доносио директор за прековремени рад, план и одлуку директора за обављање приправности.

Минули рад

Закон о раду 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 раду¹⁰⁵.

У поступку ревизије утврђено је да је Центар додатак за минули рад обрачунавао у складу са прописима, односно на ефективне сате (без додатака и накнада на плату) рада применом одговарајућег процента на основицу за сваку годину рада.

¹⁰⁵ Члан 108 Закона о раду



Додатак за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад)

Запослени који ради прековремено има право на додатак на плату за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад) у складу са Законом о раду¹⁰⁶ и Посебним колективним уговором за социјалну заштиту.¹⁰⁷

У поступку ревизије утврђено је да је Директор утврђивао право на додатак за прековремени рад решењем, како је то и дефинисано Посебним колективним уговором за социјалну заштиту.

Центар је додатак за прековремени рад обрачунавао у складу са прописима, односно за сваки сат прековременог рада обрачунавао и исплатио вредност сата основне плате запосленог увећан за 26%.

Приправност

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту дефинисано је да је приправност је посебан облик рада ван радног времена код којег запослени не мора бити присутан у установи, али мора бити стално доступан ради извршења неодложне интервенције. План приправности и одлуку о увођењу и обиму приправности доноси директор. Право на додатак на плату за приправност утврђује се решењем које доноси послодавац за сваки сат који је запослени провео у приправности.¹⁰⁸

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.

У поступку ревизије утврђено је да је Центар додатак за приправност обрачунавао у складу са прописима, односно применом увећања од 10% за број сати проведен у приправности, а на основу Одлуке директора и Плана приправности.

Обрачун накнада на плату у ЦСР Пријепоље

Законом о платама у државним органима и јавним службама¹⁰⁹ је прописано да запослени у јавним службама које се финансирају из буџета и доприноса за обавезно социјално осигурање, имају право на накнаду плате и друга примања у висини утврђеној актом Владе, ако посебним законом није другачије одређено.

Закон о раду¹¹⁰ је прописао да запослени има право на накнаду зараде у висини просечне зараде у претходних 12 месеци у складу са општим актом и уговором о раду, за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, годишњег одмора, плаћеног одсуства, војне вежбе и одазивања на позив државног органа. Такође, је прописано да запослени има право на накнаду зараде за време одсуствовања са рада због привремене спречености за рад до 30 дана, најмање у висини 65% просечне зараде у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад, с тим да не може бити нижа од минималне зараде утврђене у складу са овим законом, ако је

¹⁰⁶ члан 53, Закона о раду

¹⁰⁷ члан 23, Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији

¹⁰⁸ члан 21, Посебни колективни уговор за социјалну заштиту у Републици Србији

¹⁰⁹ члан 5 став 1 тачка 2, Закон о платама у државним органима и јавним службама

¹¹⁰ члан 114 Закона о раду



спреченост за рад проузрокована болешћу или повредом ван рада, ако законом није друкчије одређено.¹¹¹

Одредбама истог закона уређено је да се зарада састоји од зараде за обављени рад и временаведеног на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху послодавца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду.¹¹²

Посебним колективним уговором 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 рада;
- 5) привремене спречености за рад до 30 дана.

Накнада плате не може бити нижа од минималне зараде утврђене општим актом прописима о раду¹¹³.

Законом о раду је утврђено да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права из радног односа, са образложењем и поуком о правном леку¹¹⁴.

Предмет тестирања и провере биле су следеће врсте накнада:

- накнада за коришћење годишњег одмора,
- накнада за коришћења плаћеног одсуства,
- накнада услед привремене спречености за рад до 30 дана,
- накнада одсуства са рада на дан празника који је нерадни дан у складу са законом.

У поступку ревизије утврдили смо да је од јануара 2021. до априла 2022. године ЦСР Пријепоље накнаде на плату (рад на дан празника који је нерадни дан, годишњи одмор, привремена спречености за рад до 30 дана), обрачунавао тако што у основицу за обрачун није укључивао додатак за времеведено на раду (минули рад) и додатак за приправност, али и да није вршио обрачун накнаде зараде за одсуство са рада на дане државних празника који су нерадни дани, већ је те сате обрачунавао као сате редовног рада, што није у складу са одредбама чланова 105, 114 и 115 Закона о раду.

ЦСР Пријепоље од априла 2022. године примењује програм за обрачун плата „Искра“ у ком се обрачун накнада за плату обрачунава у складу са прописима.

Обрачун накнаде на плату који није у складу са прописима или не утврђивање накнада на коју запослени има право, за последицу може имати више преузете обавезе и извршене расходе за запослене, али може и довести до незаконитог ускраћивања права запослених на исплату накнада, што у крајњој мери за резултат може имати непотребне судске трошкове.

¹¹¹ члан 115 Закона о раду

¹¹² члан 105 Закона о раду

¹¹³ члан 63 и 64, Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији

¹¹⁴ члана 193. став. 1 Закона о раду



Обрачун социјалних доприноса на терет послодавца

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

Табела бр.10 Преглед расхода за доприносе и социјално осигурање по годинама

Конто	Назив конта	у хиљадама динара		
		2021	2022	2023
412000	Расходи за доприносе и социјално осигурање	2.679	3.752	4.076
412000	Укупно	2.679	3.752	4.076

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

Налаз 1.6. ЦСР Пријепоље није ускладио Правилник о раду са одредбама Закона о раду, расходе за трошкове превоза за долазак и одлазак са посла није обрачунавао и исплаћивао у складу са прописима, а исплата отпремнина за одлазак у пензију није извршена у прописаним роковима



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

Расходи за накнаде у натури – поклон за Нову годину

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

Табела бр.11 Накнаде у натури у ЦСР Пријепоље по изворима финансирања у периоду од 2021–2023. године

Конто	Назив конта	2021		2022		2023
		Репуб.	Град	Репуб.	Град	Репуб.
413000	Расходи за накнаде у натури	36	21	27	27	27
413000	Укупно	57		54		27



Законом о раду уређено је да послодавац може деци запосленог старости до 15 година живота да обезбеди поклон за Божић и Нову годину у вредности до неопорезивог износа који је предвиђен законом којим се уређује порез на доходак грађана¹¹⁵.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији уређено је да деци запослених до 12 година старости припада право на пригодан поклон за Нову годину у складу са одлуком Послодавца, а уз претходно прибављено мишљење синдиката, до неопорезивог износа¹¹⁶.

Правилником о раду Центра уређено је да се запосленима може исплатити новогодишњи поклон из сопствених прихода. Деци запослених до 10 година старости припада право на пригодан поклон за Нову Годину у складу са одлуком Послодавца, а уз претходно прибављено мишљење синдиката, до неопорезивог износа.¹¹⁷

Изменом и допуном Правилника о раду у јануару 2022. године извршена је измена одредбе која дефинише исплату новогодишњих поклона, где је старосна граница деце којој припада право на пригодан поклон за Нову Годину повећана на 12 година старости.¹¹⁸

Законом о раду утврђено је да се посебним колективним уговором не могу утврдити мања права и неповољнији услови рада запосленом од права и услова утврђених општим колективним уговором који обавезује послодавце који су чланови удружења послодаваца које закључује тај посебан колективни уговор. Истим чланом ставом 2 дефинисано је да се колективним уговором код послодавца не могу утврдити мања права и неповољнији услови рада запосленом од права и услова утврђених општим, односно посебним колективним уговором који обавезује тог послодавца¹¹⁹.

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

У прилог томе, Влада Републике Србије је донела Закључак у 2021, 2022. и 2023. години¹²⁰, којим се препоручује да државни органи, службе Владе директни и индиректни корисници буџета РС, као и организације обавезног социјалног осигурања обезбеде износ од 3.000 динара по детету на име поклона за Нову годину – новчану честитку за децу запослених.

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

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

¹¹⁵ Члан 119 став 2 Закона о раду

¹¹⁶ Члан 70 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији

¹¹⁷ Члан 65 Правилника о раду ЦСР Пријепоље

¹¹⁸ Члан 65 Измена и допуна Правилника о раду број 25/22 од 06.01.2022. године.

¹¹⁹ Члан 10 Закона о раду

¹²⁰ Закључак Владе РС број 401-11875/2021 од 16. децембра 2021. године

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

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



Без обзира на наведено, ЦСР Пријепоље није ускладио одредбе члана 65 Правилника о раду са одредбама члана 119 став 2 Закона о раду које се односе на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених.



Препорука број 5: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да одредбе члана 65 Правилника о раду које се односе на исплату поклона за Божић и Нову годину за децу запослених, ускладе са одредбама члана 119 Закона о раду.

Расходи за социјална давања запосленима

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

Табела бр.12 Преглед извршених расхода за социјална давања запосленима у периоду од 2021–2023. године

		у хиљадама динара		
Кonto	Назив конта	2021	2022	2023
414300	Отпремнине и помоћи	30	212	334
414000	Укупно	30	212	334

У поступку ревизије извршен је увид у рекапитулације и спецификације обрачуна поменутих расхода, решења о утврђивању права на социјална давања запосленима, као и осталу пратећу документацију. Извршено је тестирање отпремнина за одлазак у пензију и једнократне новчане помоћи.

Отпремнине и помоћи

Законом о раду прописано је да је послодавац дужан да запосленом у случају престанка радног односа исплати све неисплаћене зараде, накнаде зараде и друга примања која је запослени остварио до престанка радног односа у складу са општим актом и уговором о раду. Исплату ових обавеза, послодавац је дужан да изврши најкасније у року од 30 дана од престанка радног односа¹²¹.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији уређено је да је послодавац дужан запосленом да исплати отпремнину при одласку у пензију најмање у висини износа три последње исплаћене просечне плате запосленог, с тим што тако исплаћена отпремнина не може бити нижа од три последње исплаћене просечне плате по запосленом код послодавца, односно три просечне зараде по запосленом исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније¹²².

ЦСР Пријепоље је само у 2023. години исплатио једну отпремнину у износу од 312.117 динара. Извршен је увид у решење о утврђивању права на исплату отпремнине, обрачун отпремнине, изводе текућег рачуна и обавештења о поднетој појединачној пореској пријави.

¹²¹ Члан 186 Закона о раду

¹²² Члан 67 став 1, тачка 1 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији



У поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Пријепоље обрачунао и извршио расходе за исплату отпремнина запослених при одласку у пензију у складу са прописима, осим у делу који се односи на исплату отпремнина за одлазак у пензију у року од 30 дана од престанка радног односа, што није у складу са чланом 186 Закона о раду.



Препорука број 6: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да исплату отпремнина запосленима приликом одласка у пензију извршава у року прописаним чланом 186 Закона о раду.

Једнократна новчана помоћ државе

Влада Републике Србије донела је Закључак¹²³ којим се сагласила са предлогом Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања да се запосленима у установама социјалне заштите, чије се ангажовање у потпуности или делимично финансира средствима из буџета Републике Србије исплати једнократна новчана помоћ у висини од 10.0000 динара по запосленом. Средства за исплату једнократне новчане помоћи обезбеђена су у буџету Републике Србије и Министарство за рад ће их пренети установама социјалне заштите.

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

Укупан износ средстава који ЦСР Пријепоље у 2022. години исплатио запосленима у виду једнократне новчане помоћи из буџетских средстава и из средстава локалне самоуправе, износи 190.000 динара.

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

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

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

Табела бр.13 Преглед извршених расхода за накнаде трошкова запослених у периоду од 2021–2023. године

		у хиљадама динара		
Конто	Назив конта	2021	2022	2023
415100	Накнаде трошкова за запослене	170	175	212
415000	Укупно	170	175	212

¹²³ Закључак 05 број: 450–3169/22 од 14.2022. године



Законом о раду прописано је да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз¹²⁴.

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији уређено је право запослених на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз¹²⁵.

Правилником о раду¹²⁶ Центра утврђено је да запослени има право на месечну претплатну карту за долазак и одлазак са рада за релације где јавни превозник омогућава куповину истих. Изузетно од наведеног на захтев запосленог, послодавац може донети одлуку да исплату врши у новцу, у висини цене месечне претплатне карте.

Такође, Правилником о раду Центра дефинисано је и да запосленом, изабраном и постављеном лицу припада накнада за коришћење превоза за долазак на рад и одласка са рада, ако му је место становања удаљено више од два километра од радног места. Право на накнаду припада запосленом само за дане када је долазио на посао.¹²⁷

Изменом и допуном Правилника о раду¹²⁸ укинути су ставови одредбе којом је дефинисано да право на накнаду за коришћење превоза има запослени који је удаљен више од два километра од радног места и право да на накнаду за превоз припада запосленом само за дане када је долазио на посао.

Спровођењем ревизије извршено је тестирање накнаде трошкова превоза за долазак и одлазак са рада. Извршен је увид у спискове запослених за исплату превоза, аналитичке картице, Решење о повећању цена превоза путника у локалном саобраћају¹²⁹ и Решење о висини цене карте градског и приградског превоза на територији Општине Пријепоље по тарифним разредима.¹³⁰

Центар је у периоду 2021 – 2023. године обрачунавао и исплаћивао накнаде за долазак и одлазак са посла према Решењима о висини карте градског и приградског превоза на територији Општине Пријепоље. Накнада се исплаћивала запосленима на основу Уверења које је издала Општинска управа, у којима је назначена удаљеност аутобуског стајалишта од места пребивалишта до најближег стајалишта седишта Центра.

Увидом у евиденцију присуства на раду и обрачунске листиће запослених утврђено је да постоји неусаглашеност између броја дана присутности на раду евидентираног у обрачунском листићу и броја дана по коме је вршена исплата накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада.

ЦСР Пријепоље није исплаћивао накнаду за долазак и одлазак са посла свим запосленима јер се придржавао одредбе члана 61 Правилника о раду, што није у складу са чланом 118 став 1 тачка 1) Закона о раду као и одредбом члана 65 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

ЦСР Пријепоље је предузео и извршио измену Правилника о раду којом је отклоњено ограничење у исплати накнаде за долазак и одлазак с посла.

¹²⁴ Члан 118 став 1 тачка 1) Закона о раду

¹²⁵ Члан 65 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији

¹²⁶ Члан 61 Одлуке о изменама и допунама Правилника о раду од 13.02.2020.године

¹²⁷ Члан 61 Одлука о изменама и допунама Правилника о раду број 148 од 13.02.2020.године.

¹²⁸ Члан 61, Измена и допуна Правилника о раду број 25/22 од 06.01.2022.године

¹²⁹ Решење о повећању цена превоза путника у локалном саобраћају број 34-4 од 22.09.2011.године

¹³⁰ Решења о висини цене карте градског и приградског превоза на територији Општине Пријепоље по тарифним разредима број 344/23-2 од 29.08.2023.године



Награде запосленима и остали посебни расходи – јубиларне награде

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

Табела бр.14 Преглед извршених расхода за награде запосленима и остале посебне расходе у периоду од 2021–2023. године

Конто	Назив конта	у хиљадама динара		
		2021	2022	2023
416100	Награде запосленима и остали посебни расходи	45	171	189
416000	Укупно	45	171	189

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

Посебним колективним уговором за социјалну заштиту у Републици Србији¹³², прописани су услови и начин утврђивања висине јубиларне награде. Посебан колективни уговор утврђује право запосленог на исплату јубиларне награде за 10, 20, 30, 35 и 40 година проведених у радном односу у установама социјалне заштите.

Правилником о раду ЦСР Пријепоље који је био на снази до јануара 2022. године дефинисано је право запосленог на исплату јубиларне награде за 10, 20 и 30 година рада проведених у радном односу у установи социјалне заштите¹³³, док је Изменом и допуном Правилника о раду то право проширено и за запослене до 35 година рада.

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

Без обзира на наведено, ЦСР Пријепоље није ускладио одредбе члана 63 Правилника о раду ЦСР Пријепоље са одредбама члана 68 Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србије које се односе на исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу.



Препорука број 7: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да усклади одредбу члана 63 Правилника о раду која се односи на исплату јубиларне награде за 40 година проведених у радном односу, са одредбама Посебног колективног уговора за социјалну заштиту у Републици Србији.

¹³¹ Члан 120 Закона о раду

¹³² Сл. гласник РС“, бр. 29/2019, 60/2020 и 88/2023.

¹³³ Члан 63 Правилника о раду ЦСР Пријепоље.



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

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

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

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

У складу са циљем, поставили смо три питања:

1. Да ли је ангажовање лица ван радног односа у ЦСР Пријепоље, у складу са прописима?
2. Да ли је ЦСР Пријепоље 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 утиче на ефикасност пословања ЦСР Пријепоље и остваривање циљева социјалне заштите?

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



Налаз 2.1. Ангажовање лица ван радног односа у ЦСР Пријепоље није обављано у складу са прописима, што за последицу може имати више извршене расходе по овом основу.



Законом о раду прописана је могућност ангажовања лица ван радног односа, док су Законом о буџетском систему прописана ограничења у погледу тог ангажовања. ЦСР Пријепоље је у периоду од 2021–2023. године, ангажовао лица ван радног односа, закључивањем Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима, не поштујући ограничења утврђена Законом о буџетском систему и без сагласности надлежних органа. Уговори о делу закључени су за обављање послова из делатности центра, док су Уговори о привременим и повременим пословима за обављање послова који нису привременог или повремениг карактера. Такође, ЦСР Пријепоље у периоду од 2021–2022. године није успоставио ажурну евиденцију о доласцима и одласцима са посла лица ангажованих по основу Уговора о привременим и повременим пословима. Неадекватно планирање и ангажовање лица ван радног односа за последицу је имало то да је ЦСР Пријепоље више преузео обавезе и извршио расходе за административне и остале опште услуге у бруто износу од најмање 6.015.400 динара, што може отежати ефикасност пословања Центра.

Законом о раду¹³⁴ уређена су права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада. Права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и колективним уговором и уговором о раду (правилником о раду) – само када је то овим законом одређено.

Истим Законом¹³⁵, регулисани су облици и услови за рад запослених ван радног односа, али не и права, обавезе и одговорности за ангажовање лица ван радног односа.

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

У посматраном периоду, ЦСР Пријепоље ангажовао је лица закључивањем Уговора о делу, Уговора о привременим и повременим пословима и Уговора о стручном оспособљавању и усавршавању.

Уговор о делу - послодавац може са одређеним лицем да закључи уговор о делу ради обављања послова који су ван делатности послодавца, а који имају за предмет самосталну израду или оправку одређене ствари, самостално извршење одређеног физичког или интелектуалног посла¹³⁶.

Уговор о привременим и повременим пословима - послодавац може за обављање послова који су по својој природи такви да не трају дуже од 120 радних дана у календарској години, да закључи уговор о обављању привремених и повремених послова са; 1) незапосленим лицем; 2) запосленим лицем који ради непуно радно време до пуног радног времена; 3) корисником старосне пензије; 4) чланом омладинске или студентске задруге¹³⁷.

Уговори о стручном оспособљавању - послодавац може да закључи ради обављања приправничког стажа, односно полагања стручног испита, кад је то законом, односно правилником предвиђено као посебан услов за самосталан рад у струци.

¹³⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018

¹³⁵ Члан 197-202 Закона о раду.

¹³⁶ Члан 199 Закона о раду

¹³⁷ Члан 197 Закона о раду



Уговор о стручном усавршавању - послодавац може да закључи ради стручног усавршавања и стицања посебних знања и способности за рад у струци, односно обављања специјализације, за време утврђено програмом усавршавања, односно специјализације, у складу са посебним прописом. Послодавац може лицу на стручном оспособљавању или усавршавању да обезбеди новчану накнаду и друга права, у складу са законом, општим актом или уговором о стручном оспособљавању и усавршавању¹³⁸.

Законом о буџетском систему и одредбама члана 27к став 4, утврђена су ограничења за ангажовање лица закључивањем Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима. Између осталог, поменути чланом Закона о буџетском систему, утврђено 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 и 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.

У наведено ограничење не убрајају се лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, лица радно ангажована посредством Националне службе за запошљавање у циљу спровођења мера активне политике запошљавања у складу са прописима који уређују област запошљавања (јавни радови и додатно образовање и обуке), лица ангажована ради реализације пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација, уколико се накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима, финансирају из ових извора, као и лица ангажована од стране корисника програма обуке, акредитованих реализатора обуке који су уписани у Сталну листу предавача и других реализатора обука коју води Национална академија за јавну управу¹³⁹.

Изузетно корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених и ангажованих лица у смислу овог члана Закона¹⁴⁰. Број запослених на неодређено време у ЦСР Пријепоље у периоду од 2021–2023. године кретао се испод 50.

Када је у питању горе поменуто ограничење које прописује Закон о буџетском систему, у поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Пријепоље у периоду од 2021–2023. године, ново запошљавање лица на одређено време обављао у оквирима законског ограничења (детаљније описано у Налазу 1.2.).

Такође, у поступку ревизије увидом у уговоре о ангажовању лица ван радног односа, као и евиденцију која се води у Централном регистру обавезног социјалног осигурања утврдили смо да је Центар у периоду 2021–2023. година, утврдили смо да се број ангажованих лица по основу закључивања Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима, кретао ван оквира прописаног Законом о буџетском систему.

У наредној табели дајемо преглед укупног броја лица која су на дан 31. децембар посматране године, у ЦСР Пријепоље била ангажована по основу Уговора о делу или Уговора о привременим и повременим пословима, а у односу на законско ограничење од (7).

¹³⁸ Члан 201 Закона о раду.

¹³⁹ Члан 27к став 5 Закона о буџетском систему.

¹⁴⁰ Члан 27к став 6 Закона о буџетском систему.



Табела бр.15 Преглед ангажованих лица ван радног односа преко прописаног ограничења (7) на дан 31. децембар 2021 – 2023. године

Година	Прописан број запослених и ангажованих за ЦСР до 50 запослених	Број лица ангажованих ван радног односа преко ограничења (7) без сагласности		
		Уговор о делу	Уговор о ППП	Разлика (преко прописаног броја без сагласности)
1	2	3	4	5(3+4)
31.12.2021.	7	11	5	16
31.12.2022.	7	14	-	14
31.12.2023.	7	12	7	19

ЦСР Пријепоље ангажовао је ван радног односа 16 лица у 2021, 14 лица у 2022, и 19 лица у 2023. години, по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима без добијене сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање и на тај начин преузео обавезе и више извршио расходе за административне и остале опште услуге најмање у бруто износу од 2.488.522 динара, што није у складу са одредбама 27к и 56 став 4 Закона о буџетском систему и члана 2 и 3 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава.



Препорука број 8: Препоручује се руководству ЦСР Пријепоље да ангажовање лица по основу уговора о делу и уговора о привременим и повременим пословима, 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.

2.1.1 Ангажовање лица по основу Уговора о делу

Послодавац може са одређеним лицем да закључи уговор о делу ради обављања послова који су ван делатности послодавца, а који имају за предмет самосталну израду или оправку одређен ствари, самостално извршење одређеног физичког или интелектуалног посла¹⁴¹.

Правилником о стручним пословима у социјалној заштити прописано да за обављање других стручних послова који обухватају послове који подразумевају непосредни рад са корисником неопходан сертификат¹⁴².

У периоду од 2021–2023. године, ЦСР Пријепоље је закључио 177 Уговора о делу у различитим временским периодима и за обављање различитих врста послова.

У поступку ревизије извршили смо увид у све Уговоре о делу закључене у периоду од 2021–2023. године и посматрајући формалну исправност уговора, утврдили смо да сви уговори садрже основне елементе: уговорне стране и њихове потписе, предмет уговора, опис послова и износ накнаде. Увид смо извршили у сам уговор о делу, извод са евиденционог рачуна са кога је исплаћена накнада, аналитичке картице, као и у достављене извештаје о извршеном послу.

У наредној табели дајемо преглед укупног броја ангажованих лица по основу Уговора о делу.

¹⁴¹ Члан 199 Закона о раду

¹⁴² члан 3, Правилника о стручним пословима у социјалној заштити „Сл. гласник РС“, бр. 1/2012 и 42/2013.



Табела бр.16 Преглед закључених уговора о делу у периоду 2021 – 2023. година

Година	Број лица	Број уговора
2021	30	43
2022	35	74
2023	29	60
Укупно	94	177

У поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Пријепоље у периоду од 2021–2023. године, закључивао Уговоре о делу и ангажовао лица за радна места која нису систематизована важећим Правилником о организацији и систематизацији послова, у складу са прописима.

Табела бр.17 Ангажована лица по уговору о делу на радним местима која нису систематизована Правилником о организацији и систематизацији послова у периоду 2021–2023. године

Опис послова	Број ангажованих лица	Број закључених уговора о делу
Процена штете ради исплате новчане помоћи	5	5
Возач	1	3
Послови обезбеђења	1	1
Процена вредности аутомобила	1	1
Укупно	8	10

Са друге стране, ЦСР Пријепоље је у посматраном периоду закључивао уговоре о делу са лицима која су већ имала заснован радни однос на неодређено време у Центру, као и са незапосленим лицима, на пословима који су предвиђени Правилником о организацији и систематизацији послова. Лица са којима је закључен уговор о делу, а притом су и запослени у ЦСР Пријепоље на неодређено време, своје пословне активности обављају на радном месту су: а) водитељ случаја б) дипломирани економиста за финансијско-рачуноводствене послове, в) геронтодомаћице.

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

- упознаје корисника са могућностима службе и његовим правима;
- процењује потребе и снаге корисника и ризике по њега и планира пружање услуге социјалне заштите;
- организује и реализује пружање услуга и обезбеђење мера правне заштите конкретном кориснику у свим фазама стручног рада;
- координира рад на конкретном случају унутар Центра и са службама у локалној заједници;
- прати реализацију примењених услуга, уређује и координира пружање подршке и пружа непосредну подршку кориснику, према сачињеном плану;
- сачињава посебне извештаје о кориснику.

Уговором о делу који је ЦСР Пријепоље закључио у 2022. и 2023. години са лицем које већ обавља послове водитеља случаја послове предвиђено је да ће обављати следеће послове:



- „Послове у оквиру реализације услуге „Рад са децом са асоцијалним понашањем и децом у сукобу са законом“, у свему према одредбама овог уговора чији предмет су послови који имају за циљ извршење одређеног интелектуално стручног односно техничко административног рада, а у оквиру послова свог реферата који су од утицаја на реализацију наведене услуге, па се стога чињеница да је извршилац у радном односу код послодавца међу уговорним странама не чини спорном“.
- „Послове координирања са стручним радницима и помоћним особљем који су Правилником о организацији и систематизацији радних места примљени за обављање послова о правима и услугама о којима се стара локална самоуправа, као и информисање јавности кроз медијску презентацију“.
- „Послови у оквиру реализације услуге, "Становање у заштићеним условима" који имају за циљ извршење одређеног интелектуално стручног односно техничко административног рада, а у оквиру послова свог реферата који су од утицаја на реализацију наведене услуге“.

За обављање свих поменутих послова, уговором је дефинисано да запосленима припада одговарајућа накнада за обављене послове на месечном нивоу. Уговором о делу није прецизирано време у којем ће се обављати уговорене активности, што ствара нејасноће у погледу организације радног времена, имајући у виду да запослени већ обављају послове водитеља случаја у Центру у оквиру свог редовног радног времена.

б) Правилником о организацији и систематизацији послова ЦСР Пријепоље, описане су активности који запослени на радном месту **„дипломирани економиста за финансијско-рачуноводствене послове“** треба да обавља. Између осталог, дипломирани економиста за финансијско-рачуноводствене послове:

- припрема и врши обраду документације за плаћање по различитим основама;
- врши обрачун зарада, накнада зарада и других примања запослених у Центру који се финансирају из буџета општине Пријепоље, у складу са прописима;
- врши обрачун и плаћање по основу уговора о делу и других уговора;
- врши обрачун и плаћање пореза, доприноса и других дажбина;
- припрема и обрађује документацију за евидентирање насталих пословних промена;

Уговором о делу који је ЦСР Пријепоље закључио у 2022 и 2023. години са лицем које већ обавља послове дипломирани економиста за финансијско-рачуноводствене послове предвиђено је да ће обављати следеће послове:

- „послове који имају за циљ извршење одређеног интелектуално стручног односно административно и финансијског рачуноводственог рада који је од утицаја за реализацију наведених права и услуга које се односе на подношење захтева за једнократне тренутне помоћи, обрачун и исплату надокнаде члановима Управног одмора, комисије за елементарне непогоде, ангажованим лицима у Дневном центру, обрачун и исплату плата општинских радника, обрачун и исплату лицима ангажованим на привременим и повременим пословима, обрачун и исплату надокнаде лицима ангажованим на јавним радовима, као и друге послове о којима се стара локална самоуправа“.
- „послове који имају за циљ извршење одређеног интелектуално стручног односно административног и финансијско рачуноводственог рада, а у оквиру послова свог реферата који су од утицаја на реализацију наведене услуге“.



- „послове у оквиру реализације услуга „Помоћ у кући старим и инвалидним особама“ и Рад са децом са асоцијалним понашањем и децом у сукобу са законом“ чији предмет су послови који имају за циљ извршење одређеног интелектуално стручног односно административног и финансијско рачуноводственог рада, а у оквиру послова свог реферата који су од утицаја на реализацију наведене услуге“.

За обављање свих поменутих послова, уговором је дефинисано да запосленом припада одговарајућа накнада за обављене послове на месечном нивоу. Уговором о делу није прецизирано време у којем ће се обављати уговорене активности, што ствара нејасноће у погледу организације радног времена, имајући у виду да запослени већ обавља послове дипломираног економисте за финансијско-рачуноводствене послове у Центру у оквиру свог редовног радног времена.

в) У периоду од јануара 2021. до новембра 2022. године ЦСР Пријепоље је закључио 52 уговора о делу са 23 лица за обављање послова „геронтодомаћице“ које до доношења новог Правилника о организацији и систематизацији послова у новембру 2022. године, није било систематизовано радно место. Након доношења Правилника по све до краја 2023. године, Центар је закључио још 28 уговора са 18 лица за обављање послова на систематизованом радном месту „стручни сарадник на услугама у заједници - геронтодомаћица“. Имајући у виду напред наведено, може се закључити да су лица ангажована по основу Уговора о делу, обављала послове из делатности ЦСР Пријепоље.

Имајући у виду све напред наведено, у поступку ревизије утврдили смо да је ЦСР Пријепоље у периоду 2021–2023. године ангажовао 75 лица по Уговорима о делу, за која је упоредном анализом послова дефинисаних Правилником о организацији и систематизацији и описа послова утврђених уговорима о делу, утврђено обављају послове из делатности Центра, што није у складу са чланом 199 Закона о раду, и на тај начин Центар је више преузео обавезе и извршио расходе најмање у бруто износу од 2.564.329 динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

У поступку ревизије је такође утврђено да је ЦСР Пријепоље у посматраном периоду за потребе пружања услуга социјалне заштите закључио уговоре о делу за обављање послова геронтодомаћице са четири лица, без важећег сертификата о успешно завршеној обуци по акредитованом програму за рад на тим пословима, што није у складу са чланом 3, Правилника о стручним пословима у социјалној заштити.



Препорука број 9: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да ангажовање лица ван радног односа по основу Уговора о делу, обавља у складу са одредбама члана 199 Закона о раду.



Препорука број 10: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да предузме активности да се обављање стручних послова и стицање лиценце и сертификата стручних радника врши у складу са Правилником о стручним пословима у социјалној заштити.



2.1.2 Ангажовање лица по основу Уговора о привременим и повременим пословима

Послодавац може за обављање послова који су по својој природи такви да не трају дуже од 120 радних дана у календарској години, да закључи уговор о обављању привремених и повремених послова са; 1) незапосленим лицем; 2) запосленим лицем који ради непуно радно време до пуног радног времена; 3) корисником старосне пензије; 4) чланом омладинске или студентске задруге¹⁴³.

У периоду од 2021–2023. године, ЦСР Пријепоље ангажовао је лица преко Уговора о привременим и повременим пословима. Лица су ангажована у различитим временским периодима и за обављање различитих пословних активности на радним местима предвиђеним Правилником о организацији и систематизацији послова, али и на радним местима која то нису.

Табела бр.18 Преглед радних места на којима су у периоду од 2021–2023. године ангажована лица по Уговору о привременим и повременим пословима

Опис послова из делатности	Опис несистематизованих послова
Послови на активностима пружања локалних услуга	Послови техничког лица
Послови стручног радника на услугама у заједници	Технички послови на нивоу локалних услуга
Послови социјалног рада	
Правни, кадровски и административни послови	
Финансијско рачуноводствени послови	
Административни послови	
Спремачица ¹⁴⁴	
Послови геронтодомаћине ¹⁴⁵	

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

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

Табела бр.19 Преглед закључених и тестираних Уговора о привременим и повременим пословима у ЦСР Пријепоље у периоду од 2021–2023. године

Година	Број ангажованих лица	Број закључених и тестираних Уговора о ППП
2021.	6	6
2022.	2	2
2023.	12	19

Извршили смо увид у документацију која се односи на закључене Уговоре о привременим и повременим пословима за сва ангажована лица у периоду од 2021–2023. године и то у: уговор о привременим и повременим пословима, извод са евиденционог рачуна са кога је исплаћена накнада, МА обрасце – Потврда о поднетој пријави на обавезно

¹⁴³ Члан 197 Закона о раду.

¹⁴⁴ Послови спремачице су систематизовани Правилником о организацији и систематизацији послова број 1913/22 од 24.11.2022.године.

¹⁴⁵ Послови спремачице су систематизовани Правилником о организацији и систематизацији послова број 1913/22 од 24.11.2022.године.



социјално осигурање, као и у достављене извештаје о извршеном послу у случајевима где је увид био могућ. Такође, увид смо извршили и у документацију која потврђује износе исплаћених накнада за ангажована лица и исту упоредили са аналитичким картицама.

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

ЦСР Пријеполје је у периоду од 2021–2023. године, закључио 12 Уговора о привременим и повременим пословима са 7 лица, за послове из делатности Центра, а који по својој природи нису привременог или повременим карактера, што није у складу са чланом 197 Закона о раду и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за административне услуге најмање у бруто износу од 962.549 динара, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

ЦСР Пријеполје у периоду 2021–2023. година није водио ажурну евиденцију о доласцима и одласцима са посла лица ангажованих по основу Уговора о привременим и повременим пословима.

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

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



Препорука број 11: Препоручујемо руководству ЦСР Пријеполје да ангажовање лица по основу уговора о привременим и повременим пословима, обављају у складу са чланом 197 Закона о раду.



Препорука број 12: Препоручујемо руководству ЦСР Пријеполје да успостави и води ажурну евиденцију о доласцима и одласцима са посла за сва лица ангажована по основу Уговора о привременим и повременим пословима, у складу са важећим прописима, како би се осигурала контрола присуства и ефикасност управљања радним ангажовањем.



Ангажовање лица по основу привремених и повремених послова ради спровођења јавних радова

ЦСР Пријепоље је 2021. и 2023. години учествовао на јавном конкурс у Националне службе за запошљавање у циљу организовања и спровођења јавних радова за радно ангажовање незапослених лица. Предметни јавни конкурси реализовани у наведеним годинама, односили су се на ангажовање незапослених лица из категорије теже запошљивих и лица у стању социјалне потребе.

Конкурс Националне службе за запошљавање, омогућавао је ангажовање најмање пет незапослених лица на привременим и повременим пословима у оквиру јавних радова. Јавни радови су се у 2021. години спроводили из области социо - едукативног рада са децом, младима и њиховим родитељима, корисницима центра за социјални рад, док су се у 2023. години у области „Помоћ у кући“. Уговорима закљученим између Националне службе за запошљавање и ЦСР Пријепоље, дефинисана су права и обавезе уговорних страна у циљу ангажовања лица са евиденције Националне службе за запошљавање ради спровођења јавних радова.

ЦСР Пријепоље је током 2021. и 2023. године на основу ових уговора за извршење јавних радова ангажовало пет лица, која су закључила уговоре о привременим и повременим пословима. У 2021. години су ангажована лица обављала послове геронтодомаћице, док су 2023. години ангажована лица за послове бављења децом и младима у сукобу са законом.

У току 2021. године по овом основу извршени су расходи у износу од 732.183 динара, док су у 2023. години извршени расходи у износу од 759.903 динара.

У поступку ревизије нису уочене неправилности у вези са спровођењем јавних радова као ни у обрачуна накнада за радно ангажована лица.

Ангажовање лица по основу уговора о спровођењу мера стручне праксе и стручног оспособљавања

У складу са Стратегијом запошљавања у Републици Србији за период од 2021–2026. године и Акционим планом за период од 2021–2023. године које је усвојила Влада Републике Србије, Национална служба за запошљавање упућује сваке године јавни позив за учешће покрајина и локалних самоуправа у суфинансирању мера активне политике запошљавања предвиђених локалним планским документом између осталог за стручну праксу и приправништво за младе са високим образовањем.

ЦСР Пријепоље, Општина Пријепоље и Национална служба за запошљавање су потписали уговоре којим је регулисано ангажовање лица по основу мера стручне праксе и стручног оспособљавања.

Уговор о спровођењу мера стручне праксе

Ангажовање лица по основу стручне праксе уређено је Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености које прописује да Национална служба општим актом



ближе уређује поступак, садржај и програм стручног усавршавања и оспособљавања запослених и увођења у посао запосленог.¹⁴⁶

Стручна пракса омогућава незапосленим лицима да, без заснивања радног односа, стекну практично знање и искуство у обављању послова у струци за коју су се школовали. Током трајања стручне праксе, лица су ангажована у складу са уговором који закључују Национална служба за запошљавање, послодавац - ЦСР Пријепоље и Општина Пријепоље.

У поступку ревизије утврђено је да је у периоду од 2021–2023. године, у ЦСР Пријепоље по основу мере стручне праксе било ангажовано пет лица на пословима водитеља случаја и психолога.

Стручна пракса ангажованих лица вршила се на основу програма о стручном оспособљавању и усавршавању запослених који доноси Национална служба за запошљавање.

Уговор о стручном оспособљавању

Мера стручног оспособљавања незапослених лица такође је уређена Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености. Ова мера омогућава незапосленим лицима да, без заснивања радног односа, стекну одређена знања и вештине неопходне за самостално обављање послова у струци. Ангажовање по овом основу се спроводи путем уговора закљученог између Националне службе за запошљавање, послодавца и незапосленог лица.

У поступку ревизије утврђено је да је у периоду од 2021–2023. године, у ЦСР Пријепоље по основу мере стручног оспособљавања било ангажовано два лица на пословима водитеља случаја и социолога.

Стручно оспособљавање ангажованих лица вршило се на основу програма о стручном оспособљавању и усавршавању запослених који доноси Национална служба за запошљавање.

У поступку ревизије нису уочене неправилности у вези са Уговорима о спровођењу мера стручне праксе и Уговорима о стручном оспособљавању.

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



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

¹⁴⁶ Члан 18, Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености "Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 - др. закон и 49/2021



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

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

ЦСР Пријепоље је својим финансијским планом планирао средства на основу расподеле средстава установама социјалне заштите по Закону о буџету Републике Србије, Одлуком о социјалној заштити Општине Пријепоље¹⁴⁷ и Одлукама о буџету Општине Пријепоље за 2021, 2022. и 2023. годину.

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

Скупштина општине Пријепоље је донела Одлуку о буџету града за све три посматране године у којој је утврђен износ средстава за финансирање поверених послова које су у надлежности ЦСР Пријепоље. У оквиру додељених средстава опредељена су и средства за финансирање ангажовања лица ван радног односа по основу Уговора о делу и Уговора о привременим и повременим пословима.

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

Табела бр.20 Расходи за лица ангажована ван радног односа у ЦСР Пријепоље према врстама закључених уговора у периоду од 2021–2023. године

у хиљадама динара

Година	Врста уговора	Укупно накнаде по врсти уговора	Укупно накнаде
1	2	5(3+4)	6
2021	Уговори о ППП	732	7.846
	Уговори о делу	7.114	
2022	Уговори о ППП	235	11.052
	Уговори о делу	10.817	
2023	Уговори о ППП	3.848	14.850
	Уговори о делу	11.002	
	Укупно		33.748

У поступку ревизије извршен је увид у уговоре о делу и уговоре о привременим и повременим пословима и утврђено је да постоје два модела уговора које је Центар закључивао са ангажованим лицима. Једни садрже одредбе којима је прецизирана обавеза достављања извештаја о извршеном раду, док други модели уговора нису. У периоду од 2021–2023. године утврдили смо да од 28 лица која су била ангажована уговорима о делу три лица нису достављала извештаје о раду током 2021. и 2022. године.

Недостатак планирања броја и структуре лица која би у току године могла бити ангажована ван радног односа као и извештаја о извршеном послу, за последицу може

¹⁴⁷ Одлука о социјалној заштити општине Пријепоље бр. 180-2/21 од 14.04.2021. године



имати непланско трошење средстава, али и немогућност уверавања у квалитет обављеног посла, односно да утврди ефекат таквог ангажовања.



Препорука број 13: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да интерним актом уреди планирање броја и структуре ангажовања лица ван радног односа и у свим моделима уговора које закључује приликом ангажовања лица ван радног односа, пропише обавезу достављања извештаја о извршеном послу.

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



Законом о раду је уређено и ангажовање лица ван радног односа у смислу облика и врсте ангажовања лица док елементи за одређивање висине накнаде која се исплаћује за ангажовање лица ван радног односа нису уређени. Анализа односа накнаде за Уговоре о делу и Уговоре о привременим и повременим пословима и основне плате за радна места предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова у ЦСР Пријепоље, показала је да не постоје јасни критеријуми (утврђени елементи) на основу којих су обрачунаване накнаде за лица ангажована ван радног односа, без обзира на врсту ангажовања. Висина накнаде за лица која је Центар ангажовао по основу Уговора о привременим и повременим пословима возача и спремачице је мања у односу на могући износ основне плате из радног односа. Висина накнаде за лица која је Центар ангажовао по основу Уговора о делу на пословима геронтодомаћице варира из године у годину без постојања јасног критеријума. Све напред наведено може утицати на ефикасност пословања Центра и остваривања циљева социјалне заштите.

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

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

Увидом у Уговоре о делу и Уговоре о привременим и повременим пословима који су у периоду од 2021–2023. године закључени у ЦСР Пријепоље ради ангажовања лица ван радног односа, утврдили смо да сваки од уговора садржи износ нето накнаде који ће запослени у складу са бројем радних дана проведених на раду или обимом извршеног посла, примити на крају месеца.

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

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



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

ЦСР Пријепоље је за обављање послова геронтодомаћице ангажовао лица на основу Уговора о делу, при чему је уговорена накнада за ове послове дефинисана у нето износу по сату рада¹⁴⁸.

Анализа односа накнаде за Уговоре о делу и Уговоре о привременим и повременим пословима и основне плате за радна места предвиђена Правилником о организацији и систематизацији послова у ЦСР Пријепоље, показала је да не постоје јасни критеријуми (утврђени елементи) на основу којих су обрачунаване накнаде за лица ангажована ван радног односа, без обзира на врсту ангажовања.

Висина накнаде за ангажована лица која је Центар ангажовао по основу Уговора о привременим и повременим пословима возача и спремачице је мања у односу на могући износ основне плате из радног односа¹⁴⁹.

Висина накнаде за лица која је Центар ангажовао по основу Уговора о делу на пословима геронтодомаћице варира из године у годину без постојања јасног критеријума.

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

Табела бр.21 Упоредни преглед обрачунате основне плате и нето уговорене накнаде за Уговоре о ППП на систематизованим радним местима

у динарима

Радно место из Правилника о систематизацији	Година ангажовања	ССС	Нето уговорена накнада – месечно/по сату	Обрачуната основна плата/цена по сату	Разлика
1	2	3	4	5	6(4-5)
Геронтодомаћица	2021	III	201	202	(1)
	2022	III	213	220	(7)
	2023	III	256	247	9
Спремачица	2023	III	26.348	38.640	(12.292)
Возач	2023	IV	37.024	40.577	(3.553)
Стручни радник на услугама у заједници	2023	VII	82.630	82.630	0

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

¹⁴⁸ Цена сата за обрачун зараде геронтодомаћице израчуната је као производ коефицијента и цене рада, подељен са бројем могућих радних сати у сваком месецу, док је просек цене сата у анализи израчунат на годишњем нивоу.

¹⁴⁹ Напомена: обрачуната основна плата не садржи додатке и накнаде плате које запослени може остварити из радног односа



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

Табела бр.22 Упоредни приказ права запослених у радном односу и ангажованих лица ван радног односа

Права запослених	У радном односу	Ван радног односа
Право на плату са јасно утврђеним елементима	Да	Накнада без јасних критеријума за обрачун и елемената
Пуно радно време и право на одмор	Да	Зависно од врсте уговора
Скраћено радно време у складу са степеном ризика за здравље	Да	Не
Право на додатке на плату (минули рад, прековремени рад, рад ноћу, рад недељом, рад на државни празник, стимулација и др.)	Да	Не
Право на накнаде за боловање, годишњи одмор, плаћено одсуство	Да	Не
Право на регрес и накнаду трошкова превоза	Да	Не
Право на отпремнину	Да	Не
Право на јубиларну награду	Да	Не
Право на пензијско и здравствено осигурање	Да	Да
Радни стаж (године проведене у радном односу)	Да	Не
Право на заштиту на раду и безбедност	Да	Не
Право на колективно преговарање	Да	Не
Право на отказни рок	Да	Не



Препорука број 14: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље 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 Пријепоље, Одлуку надлежног органа локалне самоуправе о финансирању максималног броја запослених из средстава локалне самоуправе, Правилник о систематизацији, интерне акте и процедуре које се односе на запослене у центрима за социјални рад;
- укупан број и структуру запослених за стално у центрима за социјални рад;
- анализу критеријума за стално запослена лица;
- предлоге Министарства и закључке Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање;
- документацију субјеката која се односи на радни однос запослених и обрачун и исплату плата, накнада, додатака и осталих расхода за плате;
- тестове детаља и аналитичке поступке за обрачун и исплату плата;
- интервјуе са одговорним лицима и запосленима код субјеката ревизије;
- упитнике и одговоре које смо добили од субјеката;

Методолошки оквир за друго ревизијско питање

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

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



Прилог 2 – Методологија за избор 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 социјалну заштиту прикупљени су следећи подаци:

- подаци о броју и структури запослених на неодређено и одређено време у установама социјалне заштите у периоду од 2021–2023. године;
- подаци о броју ангажованих лица ван радног односа у установама социјалне заштите у периоду од 2021–2023. године¹⁵⁰;
- 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

¹⁵⁰ 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 ревизије¹⁵¹ код којих ће се спровести ревизија правилности и сврсисходности пословања на тему „расходи за запослене и лица ангажована ван радног односа у центрима за социјални рад“ су:

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

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

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

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

Ограничења код спровођења ревизије

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

Уговори о породичном смештају (хранитељству), дефинисани су Породичним законом¹⁵² и представљају правни оквир који омогућава привремени смештај деце, која су

¹⁵¹ 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)

¹⁵² Породични закон ("Сл. гласник РС", бр. 18/2005, 72/2011 - др. закон и 6/2015) чланови 110-123



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

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

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

Избор субјеката ревизије

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

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

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



Прилог 3 – Остала питања

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

Припрема и доношење финансијског плана у ЦСР Пријепоље

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.¹⁵³

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

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

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

У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Пријепоље није ускладио Финансијске планове за 2021, 2022. и 2023. годину са Одлуком и изменама одлуке о буџету за 2021, 2022. и 2023. годину, што није у складу са одредбом члана 50 Закона о буџетском систему.



Препорука број 15: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да финансијски план ускладе са одобреним апропријацијама у буџету Републике Србије.

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 Пријепоље није ускладио податке о расходима и издацима из финансијског плана са унетим подацима у колони 4 у Извештају о извршењу буџета у периоду 2021, 2022 и 2023 године – Образац 5, што није у складу са Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова.

¹⁵³ Члан 50 ст. 1 и 3 Закона о буџетском систему.



У поступку ревизије смо утврдили да је ЦСР Пријепоље у колони 4 Извештаја о извршењу буџета - Образац 5 за 2021, 2022. и 2023 године, исказао податке о расходима и издацима који не одговарају износу средстава утврђеном у финансијском плану, што није у складу са одредбама члана 10 став 2 Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова.



Препорука број 16: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да у колону 4 Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 унесе износе прихода и примања и расхода и издатака одобрене финансијским планом.

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

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

Чланом 27 истог закона прописује се да су корисници јавних средстава дужни да Централном регистру, у електронском облику, достављају податке из члана 11 и 26. овог закона, а односе се на податке осигураника, осигураних лица и евиденције обвезника доприноса, до десетог у месецу за претходни месец.¹⁵⁴ За тачност података унетих у јединствену пријаву, као и за списак потврђених доказа, одговоран је подносилац пријаве.¹⁵⁵

Уредбом о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава¹⁵⁶ је уређено да овлашћено лице код корисника јавних средстава доставља кадровске податке и финансијске податке о износу исплаћеном на име свих примања за запослена, изабрана, именована, постављена и ангажована лица код корисника јавних средстава.

Наведени подаци достављају се на обрасцима у електронском облику и то:

- 1) Подаци о запосленима на неодређено и одређено време, изабраним, именованим и постављеним лицима;
- 2) Подаци о ангажованим лицима на основу уговора;
- 3) Подаци о ангажованим лицима преко студентских и омладинских задруга;
- 4) Подаци о примањима запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица.

У ЦСР Пријепоље извршен је увид у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава и утврђено је да број и структура ангажованих лица ван радног односа није у складу са стварним стањем. Центар

¹⁵⁴ Закон о Централном регистру обавезног социјалног осигурања, "Сл. гласник РС" 95/2018-3, 91/2019-7

¹⁵⁵ Члан 19, Закон о Централном регистру обавезног социјалног осигурања

¹⁵⁶ Члан 6, Уредбе о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава



у Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава у 2022. години није евидентирао 8 лица, а у 2023. години 6 лица по основу закључених уговора о делу.

У поступку ревизије утврдили смо да ЦСР Пријепоље није достављао потпуне податке органу надлежном за вођење Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава што није у складу са чланом 27 Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања и чланом 6 Уредбе о начину и поступку достављања података, као и о другим питањима у вези са достављањем података и вођењем Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.



Препорука број 17: Препоручујемо руководству ЦСР Пријепоље да податке о запосленима достављају органу надлежном за вођење Регистра запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава у складу са важећим прописима.