



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
МИНИСТАРСТВА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ,
БЕОГРАД
по ревизији сврсисходности пословања
„Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима“**



**Број: 400-267/2024-03/46
Београд, 24. март 2025. године**



САДРЖАЈ

1. УВОД	3
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА	4
ПРИОРИТЕТ 1 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана)	4
2.1. Ангажовање физичких лица ван радног односа није на адекватан начин уређено, што ствара ризик од неуједначених накнада и неадекватног надзора	4
2.1.1. Опис несврсисходности	4
2.1.2. Исказане мере исправљања (преорука 1)	4
2.1.3. Оцена мера исправљања.....	4
2.2. Извештавање јавности није вршено на одговарајући начин, јер су субјекти ревизије делимично извештавали о броју ангажованих лица, док нису извештавали о износу накнада	5
2.2.1. Опис несврсисходности	5
2.2.2. Исказане мере исправљања (преорука 6)	5
2.2.3. Оцена мера исправљања.....	5
2.2.4. Исказане мере исправљања (преорука 7)	5
2.2.5. Оцена мера исправљања.....	6
ПРИОРИТЕТ 2 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана) 6	
2.4. Физичка лица ангажована ван радног односа обављала су послове које треба да обављају државни службеници и намештеници	6
2.4.1. Опис несврсисходности	6
2.4.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 2)	7
2.5. Министарство државне управе и локалне самоуправе није вршило надзор у области ангажовања ван радног односа у министарствима, ни у једној од посматране три године	7
2.5.1. Опис несврсисходности	7
2.5.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 5)	8
ПРИОРИТЕТ 3 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године) .. 8	
2.6. Физичка лица ангажована ван радног односа обављала су послове које треба да обављају државни службеници и намештеници	8
2.6.1. Опис несврсисходности	8
2.6.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 3)	9
2.7. Субјекти ревизије нису имали одговарајуће критеријуме за одређивање накнада, што је довело до тога да су анексима уговора повећавали накнаде без повећања обима посла и на тај начин увећали накнаде за 2,8 милиона динара	9
2.7.1. Опис несврсисходности	9
2.7.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 4)	10
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА	11



1. УВОД

Државна ревизорска институција издала је Извештај о ревизији сврсисходности пословања Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима, број: 400-267/2024-03/39 од 16. децембра 2024. године, у којем је навела закључке и налазе.

С обзиром на то да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Државна ревизорска институција је од субјекта ревизије, Министарства државне управе и локалне самоуправе, захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписао и печатом оверило одговорно лице.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај, оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.



2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

ПРИОРИТЕТ 1 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана)

2.1. Ангажовање физичких лица ван радног односа није на адекватан начин уређено, што ствара ризик од неуједначених накнада и неадекватног надзора

2.1.1. Опис несврсисходности

Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима, захтева трошење јавних средстава, па је важно да активности на ангажовању ових лица буду уређене, како би се обезбедило да се јавна средства користе на сврсисходан начин. У складу са тим, очекивали смо да су субјекти ревизије уредили поступак ангажовања физичких лица ван радног односа на адекватан начин. Међутим, субјекти ревизије нису на адекватан начин уредили поступак ангажовања физичких лица ван радног односа, јер нису дефинисали начин одабира лица, критеријуме за одређивање накнада и начин вршења надзора над обављеним пословима по закљученим уговорима. Субјекти ревизије су се при ангажовању ослањали на примену постојећих прописа и закључених уговора. Уређење ангажовања физичких лица ван радног односа је потребно како би се смањио ризик од тога да се ангажују лица без потребних знања за обављање послова, да се за исте послове уговарају различите накнаде, као и да се спрече пропусти у обављању послова услед неадекватног надзора.

2.1.2. Исказане мере исправљања (преорука 1)

Одговорним лицима Министарства државне управе и локалне самоуправе, препоручено је да постојећу процедуру о ангажовању лица за обављање привремених и повремених послова допуни како би начин одабира лица за ангажовање ван радног односа, критеријуми за одређивање накнада и надзор над обављеним пословима био уређен за све врсте уговора ван радног односа.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је доставило одазивни извештај у коме је навело да је усвојило нову Директиву о ангажовању физичких лица ван радног односа којом је на свеобухватан начин регулисало облике рада ван радног односа, прецизирало критеријуме за одређивање накнада и друге елементе од значаја за ангажовање лица. Такође, уз одазивни извештај је доставило и Директиву о ангажовању физичких лица ван радног односа број: 003534749 2024 14800 004 002 020 092 од 17. децембра 2024. године.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 000237954 2024 14800 004 001 113 003 од 7. марта 2025. године; Директива о ангажовању физичких лица ван радног односа број: 003534749 2024 14800 004 002 020 092 од 17. децембра 2024. године .

2.1.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.



2.2. Извештавање јавности није вршено на одговарајући начин, јер су субјекти ревизије делимично извештавали о броју ангажованих лица, док нису извештавали о износу накнада

2.2.1. Опис несврсисходности

Адекватан начин извештавања подразумева да субјекти ревизије извештавају о броју ангажованих физичких лица ван радног односа и висини њихових накнада, на интернет презентацији или информатору о раду, као и да су укупно извршени расходи за накнаде ових лица транспарентно приказани у финансијским извештајима. Међутим, субјекти ревизије су делимично извештавали о броју ангажованих физичких лица, док о висини накнада нису извештавали, а расходе за накнаде физичких лица ван радног односа су исказали заједно са расходима за друге услуге по уговору. На овај начин није у довољној мери обезбеђена транспарентност у раду субјеката ревизије. Узроци који су имали утицај на недовољно транспарентан начин извештавања су изостанак обавезе извештавања о висини накнада, контни оквир који није омогућио исказивање расхода за накнаде физичких лица ван радног односа на посебним синтетичким рачунима, као и непознавање потреба за извештавањем.

2.2.2. Исказане мере исправљања (преорука б)

Одговорним лицима Министарства државне управе и локалне самоуправе препоручено је да настави са извештавањем о броју лица и предузме мере и активности на извештавању о висини накнада лица ангажованих ван радног односа.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је доставило одазивни извештај у коме је навело да је месечне евиденције о запосленима допунило подацима о распону накнада за ангажована лица ван радног односа и да их објављује на својој интернет страници као и у оквиру Портала отворени подаци, почетком сваког месеца за претходни месец. У одазивном извештају је наведен и линк за приступ до података на интернет страници Министарства државне управе и локалне самоуправе, као и до Портала отворени подаци на којима се може видети табеларни приказ броја лица ван радног односа и распон висине њихових накнада.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 000237954 2024 14800 004 001 113 003 од 7. марта 2025. године.

2.2.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

2.2.4. Исказане мере исправљања (преорука 7)

Одговорним лицима Министарства државне управе и локалне самоуправе препоручено је да предложи надлежном министарству измену Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем како би били прописани посебни синтетички рачуни за књижење расхода по свим врстама уговора ван радног односа.



Министарство државне управе и локалне самоуправе је доставило одазивни извештај у коме је навело да је упутило допис Министарству финансија са предлогом да се покрене процедура за измену Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем на тај начин што би се додао посебан субаналитички конто за потребе књижења расхода по свим врстама уговора ван радног односа.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 000237954 2024 14800 004 001 113 003 од 7. марта 2025. године; Допис број 000237954 2024 14800 004 001 113 003 од 31. децембра 2024. године, са одговором Министарства финансија број 000065368202510520006000012001 од 23. јануара 2025. године.

2.2.5. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

ПРИОРИТЕТ 2 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана)

2.4. Физичка лица ангажована ван радног односа обављала су послове које треба да обављају државни службеници и намештеници

2.4.1. Опис несврсисходности

Послове из делокруга органа државне управе и с њима повезане послове треба да обављају државни службеници, а пратеће помоћно-техничке послове треба да обављају намештеници. Међутим, субјекти ревизије су ангажовали физичка лица закључивањем уговора о привременим и повременим пословима за послове које треба да обављају државни службеници и који нису привременог и повременог карактера, већ су из делокруга рада министарстава и систематизовани као послови сталног карактера које треба да обављају државни службеници. Узроци за овакав вид ангажовања били су дужина трајања конкурсног поступка за попуњавање места државних службеника која је у просеку трајала око 130 дана, као и неуспели конкурси јер није било заинтересованих или нису испуњавали услове што је био случај за око 45% извршилаца. Такође, утицало је и то што је ово једноставнији начин ангажовања лица ван радног односа који министарствима омогућава да брже дођу до потребних кадрова. Међутим, овакав начин ангажовања потребних кадрова није адекватан јер ствара ризик да послове обављају лица која немају потребне компетенције. Државни службеници приликом запошљавања пролазе проверу понашајних и функционалних компетенција, што се не односи на физичка лица ангажована ван радног односа. На лица ангажована ван радног односа не примењују се одредбе Закона о државним службеницима које се тичу политичке неутралности, сукоба интереса и оснивања привредних друштава. Такође, просечно око 13% ангажованих лица ван радног односа код субјеката ревизије, превазилази старосни услов за рад на месту државних службеника, јер су корисници старосне пензије.



2.4.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 2)

Одговорним лицима Министарства државне управе и локалне самоуправе препоручено је да предузму мере и активности које ће да обезбеде да послове из делокруга рада министарства обављају државни службеници.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је доставило одазивни извештај, у форми акционог плана, у коме је навело да је, почев од 1. јануара 2025. године, смањен број лица ангажованих на обављању привремених и повремених послова, у односу на децембар 2024. године. Наводе да искључиво обављање послова од стране државних службеника, између осталог зависи и од законских прописа који регулишу материју запошљавања (Закон о буџетском систему, који прописује потребне сагласности, као и Закона о државним службеницима који предвиђа одређену процедуру за запошљавање). Даље су навели да ће настојати да лица која су ангажована за обављање привремених и повремених послова не обављају послове које обављају државни службеници, изменом описа посла увек када је то могуће. Такође наводе да ће смањити број лица ангажованих ван радног односа на тај начин што ће за обављање послова из делокруга рада министарства запошљавати државне службенике на одређено време у складу са законским могућностима.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 000237954 2024 14800 004 001 113 003 од 7. марта 2025. године; Списак лица по уговорима о обављању привремених и повремених послова за децембар 2024. године и јануар 2025. године.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.5. Министарство државне управе и локалне самоуправе није вршило надзор у области ангажовања ван радног односа у министарствима, ни у једној од посматране три године

2.5.1. Опис несврсисходности

Министарство државне управе и локалне самоуправе, преко управних инспектора, треба да спроводи надзор у области ангажовања физичких лица ван радног односа у министарствима и попуњавања регистра у који се достављају подаци о броју ангажованих лица и висини накнада за рад ван радног односа. Министарство државне управе и локалне самоуправе преко управних инспектора, ниједном у посматране три године, није вршило инспекцијски надзор код субјеката ревизије, у области ангажовања физичких лица ван радног односа и попуњавања наведеног регистра. Наведено министарство је указало да редовног инспекцијског надзора у овој области није било јер није предвиђен годишњим програмом рада, пошто је приоритет имао надзор над другим прописима, а капацитети управног инспектората су ограничени. Такође, навели су да ванредног инспекцијског надзора није било јер садржина представки грађана и правних лица које су стизале управним инспекторима нису указивале да је потребно вршити надзор у овој области. Када



нема потребног надзора, ствара се ризик од пропуста у раду и примени прописа, као и неефикасног трошења јавних средстава. Такође, извештавање у овој области било би адекватније да је благовремено вршен инспекцијски надзор.

2.5.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 5)

Одговорним лицима Министарства државне управе и локалне самоуправе препоручено је да обезбеде спровођење инспекцијског надзора у области рада ван радног односа у министарствима.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је доставило одазивни извештај, у форми акционог плана, у коме је навело да ће Управна инспекција у току 2025. године отпочети са спровођењем ванредних инспекцијских надзора у напред наведеној области у обиму који је условљен усвојеним годишњим програмом рада за 2025. годину и ограниченим капацитетима којима управна инспекција располаже. Такође, наводе да ће Управна инспекција до краја октобра 2025. године, да предложи Влади Републике Србије да се у годишњи програм рада управне инспекције за 2026. годину, предвиди спровођење редовних инспекцијских надзора над применом прописа којима је уређен рад ван радног односа у министарствима, изузев министарстава која се односе на унутрашње послове и одбрану.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 000237954 2024 14800 004 001 113 003 од 7. марта 2025. године.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

ПРИОРИТЕТ 3 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године)

2.6. Физичка лица ангажована ван радног односа обављала су послове које треба да обављају државни службеници и намештеници

2.6.1. Опис несврсисходности

Послове из делокруга органа државне управе и с њима повезане послове треба да обављају државни службеници, а пратеће помоћно-техничке послове треба да обављају намештеници. Међутим, субјекти ревизије су ангажовали физичка лица закључивањем уговора о привременим и повременим пословима за послове које треба да обављају државни службеници и који нису привременог и повремениг карактера, већ су из делокруга рада министарстава и систематизовани као послови сталног карактера које треба да обављају државни службеници. Узроци за овакав вид ангажовања били су дужина трајања конкурсног поступка за попуњавање места државних службеника која је у просеку трајала око 130 дана, као и неуспели конкурси јер није било заинтересованих или нису испуњавали услове што је био случај за око 45% извршилаца. Такође, утицало је и то што је ово једноставнији начин ангажовања лица ван радног односа који министарствима омогућава



да брже дођу до потребних кадрова. Међутим, овакав начин ангажовања потребних кадрова није адекватан јер ствара ризик да послове обављају лица која немају потребне компетенције. Државни службеници приликом запошљавања пролазе проверу понашајних и функционалних компетенција, што се не односи на физичка лица ангажована ван радног односа. На лица ангажована ван радног односа не примењују се одредбе Закона о државним службеницима које се тичу политичке неутралности, сукоба интереса и оснивања привредних друштава. Такође, просечно око 13% ангажованих лица ван радног односа код субјеката ревизије, превазилази старосни услов за рад на месту државних службеника, јер су корисници старосне пензије.

2.6.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 3)

Одговорним лицима Министарства државне управе и локалне самоуправе препоручено је да надлежном органу предложи уређење области ангажовања физичких лица ван радног односа у органима државне управе, који би омогућио бржи и адекватнији начин за обезбеђење потребних кадрова у органима државне управе.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је доставило одазивни извештај, у форми акционог плана, у коме је навело да ће у оквиру рада на изради новог петогодишњег акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021–2030. године, Радна група за област управљања људским ресурсима размотрити препоруку и начине за уређење овог питања.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 000237954 2024 14800 004 001 113 003 од 7. марта 2025. године.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.7. Субјекти ревизије нису имали одговарајуће критеријуме за одређивање накнада, што је довело до тога да су анексима уговора повећавали накнаде без повећања обима посла и на тај начин увећали накнаде за 2,8 милиона динара

2.7.1. Опис несврсисходности

Износ накнаде за рад физичких лица ван радног односа се одређује у конкретном случају уговорима. При планирању расхода за ове намене министарства треба да преиспитају могућност смањења накнада по основу уговора ван радног односа. Сходно наведеном очекујемо да постоје утврђени критеријуми за одређивање накнаде за рад ван радног односа и да уговорене накнаде нису повећаване без основа. Субјекти ревизије су анексима уговора увећавали накнаде по уговорима ван радног односа, без повећања обима посла и на тај начин увећали накнаде за 2,8 милиона динара, што за последицу има неекономично трошење јавних средстава. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља су исплаћивали различите накнаде за исте послове, а укупне накнаде ван радног односа у ова два министарства су порасле у ревидираном периоду, поред



препоруке да се преиспита смањење накнада по овом основу. До увећања накнада ван радног односа је долазило јер ова област није уређена прописима, а ни процедурама субјеката ревизије. Накнаде су одређиване на предлог руководиоца организационих јединица, а с обзиром на то да они нису имали критеријуме за одређивање накнада, долазило је до разлика у уговарању. Последица неуређености критеријума за одређивање износа накнада, огледа се у неуједначеном поступању и неекономичном трошењу јавних средстава која су ограничена и којима треба сврсисходно управљати.

2.7.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 4)

Одговорним лицима Министарства државне управе и локалне самоуправе препоручено је да покрену поступак код надлежног органа за уређење критеријума за одређивање износа накнада за ангажована лица ван радног односа у органима државне управе.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је доставило одазивни извештај, у форми акционог плана, у коме је навело да ће упутити иницијативу Министарству финансија и Генералном секретаријату Владе Републике Србије, ради разматрања наведене препоруке и утврђивања могућности да се утврде критеријуми за одређивање износа накнада за ангажована лица ван радног односа у органима државне управе.

***Докази:** Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 000237954 2024 14800 004 001 113 003 од 7. марта 2025. године.*

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије Министарство државне управе и локалне самоуправе. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписао и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације (доказа за отклоњене несврсисходности првог приоритета и акта субјекта ревизије којим су планиране активности на отклањању откривених несврсисходности другог и трећег приоритета). Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо да су предузете и планиране мере исправљања описане у одазивном извештају који је поднело Министарство државне управе и локалне самоуправе задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаних у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима на отклањању откривених несврсисходности према роковима из одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

В. Ф. ГЕНЕРАЛНОГ ДРЖАВНОГ РЕВИЗОРА

Марија Обреновић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

24. март 2025. године