



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
МИНИСТАРСТВА ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА И
ИНФРАСТРУКТУРЕ, БЕОГРАД
по ревизији сврсисходности пословања
„Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима“**



**Број: 400-267/2024-03/49
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. Субјекти ревизије, који су ангажовали физичка лица по допунском раду, нису водили евиденције о њиховој присутности, чиме је изостао доказ о радном времену ових лица	5
2.2.1. Опис несврсисходности	5
2.2.2. Исказане мере исправљања (преорука 3)	5
2.2.3. Оцена мера исправљања.....	5
2.3. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису адекватно вршили надзор над закљученим уговорима ван радног односа, чиме су утрошили 10,3 милиона динара за послове који одступају од уговорених послова и који садрже друге пропусте у надзору	6
2.3.1. Опис несврсисходности	6
2.3.2. Исказане мере исправљања (преорука 4)	6
2.3.3. Оцена мера исправљања.....	7
2.4. Извештавање јавности није вршено на одговарајући начин, јер су субјекти ревизије делимично извештавали о броју ангажованих лица, док нису извештавали о износу накнада	7
2.4.1. Опис несврсисходности	7
2.4.2. Исказане мере исправљања (преорука 6)	7
2.4.3. Оцена мера исправљања.....	8
2.4.4. Исказане мере исправљања (преорука 7)	8
2.4.5. Оцена мера исправљања.....	8
ПРИОРИТЕТ 2 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана) 8	
2.5. Физичка лица ангажована ван радног односа обављала су послове које треба да обављају државни службеници и намештеници	8
2.5.1. Опис несврсисходности	8
2.5.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 2)	9
2.6. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису у довољној мери извештавали Централни регистар јер нису доставили све кадровске и финансијске податке	9
2.6.1. Опис несврсисходности	9
2.6.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање (преорука 5)	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 грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписало 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 грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, препоручено је да предузму активности како би писаном процедуром уредили начин одабира лица за ангажовање ван радног односа, критеријуме за одређивање накнада и надзор над обављеним пословима по закљученим уговорима ван радног односа.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило одазивни извештај у коме је навело да је донело Директиву о ангажовању физичких лица ван радног односа. Такође, уз одазивни извештај је доставило и Директиву о ангажовању физичких лица ван радног односа у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре број: 0010732266 2025 14810 010 001 020 264 од 10. марта 2025. године.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 001689780 2024 14810 010 001 000 001 од 14. марта 2025. године; Директива о ангажовању физичких лица ван радног односа у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре број: 0010732266 2025 14810 010 001 020 264 од 10. марта 2025. године.

2.1.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.



2.2. Субјекти ревизије, који су ангажовали физичка лица по допунском раду, нису водили евиденције о њиховој присутности, чиме је изостао доказ о радном времену ових лица

2.2.1. Опис несврсисходности

Евиденција о радном времену лица ангажованих по допунском раду потребна је како би се утврдило да ли је уговорено радно време по допунском раду испоштовано. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је ангажовало физичка лица по допунском раду, за укупне накнаде од 18,9 милиона динара, а која пуно радно време обављају код корисника јавних средстава чије радно време је исто као радно време овог министарства. Поред тога, евиденције о радном времену физичких лица ангажованих по допунском раду нису водили Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља, па се не може закључити у које радно време су ова лица обављала послове по уговорима о допунском раду, чиме је изостао доказ да је испоштовано уговорено радно време ових лица. Овакав начин ангажовања не можемо сматрати адекватним јер ствара ризик да уговорени послови неће бити извршени. Представници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре наводе да је ово начин да се ангажују физичка лица која поседују посебна знања и потребно искуство, као што је праћење пројеката, иако међу закљученим уговорима о допунском раду има и административних послова, послова јавних набавки и послова превоза за која знања и искуства поседују државни службеници и намештеници.

2.2.2. Исказане мере исправљања (преорука 3)

Одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, препоручено је да успоставе евиденцију присутности на раду лица ангажованих по допунском раду.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило одазивни извештај у коме је навело да је успоставило евиденцију присутности на раду лица ангажованих по допунском раду. Такође, је навело да је обавеза евидентирања присутности на раду уређена и Директивом о ангажовању физичких лица ван радног односа, којом је прописано да сва радно ангажована лица, укључујући и лица ангажована по допунском раду, уписују у дневну евиденцију присутности, која представља основ за попуњавање месечне евиденције присутности која се користи за обрачун накнаде.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 001689780 2024 14810 010 001 000 001 од 14. марта 2025. године; Директива о ангажовању физичких лица ван радног односа у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре број: 0010732266 2025 14810 010 001 020 264 од 10. марта 2025. године; Евиденције присутности лица ангажованих по основу уговора о допунском раду за јануар и фебруар 2025. године.

2.2.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.



2.3. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису адекватно вршили надзор над закљученим уговорима ван радног односа, чиме су утрошили 10,3 милиона динара за послове који одступају од уговорених послова и који садрже друге пропусте у надзору

2.3.1. Опис несврсисходности

Субјекти ревизије треба да спроводе адекватан надзор над закљученим уговорима ван радног односа, који подразумева да су извештаји о извршеним пословима потписани од стране ангажованог лица, одобрени потписом непосредног руководиоца и да њихова садржина одговара уговореним пословима. У ревидираном периоду, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису вршили надзор над закљученим уговорима на адекватан начин, јер има примера који показују да извештаје о раду није потписало ангажовано лице, да их није одобрио непосредни руководилац, као и да извештаји о раду не одговарају уговореним пословима. Разлози који су довели до пропуста у надзору су неадекватне процедуре за ангажовање физичких лица ван радног односа. Поред тога, руководиоци појединих организационих јединица нису на адекватан начин извршавали обавезе одобравања извештаја о извршеном послу ангажованих лица ван радног односа, што указује на то да наведена министарства нису предузела довољно активности да надзор над закљученим уговорима врше на адекватан начин. Ангажовање физичких лица ван радног односа, без адекватног надзора над извршеним пословима носи ризик да уговорени послови неће бити обављени на одговарајући начин и да ће обављени послови одступити од уговорених. Тиме је утрошено 10,3 милиона динара на начин који није ефикасан, јер су извршавани послови који нису уговорени и који садрже друге пропусте у надзору.

2.3.2. Исказане мере исправљања (преорука 4)

Одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, препоручено је да предузму неопходне мере за адекватан надзор над обављањем послова по закљученим уговорима ван радног односа.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило одазивни извештај у коме је навело да лица ангажована ван радног односа, у складу са закљученим уговором, достављају извештај о извршеном послу који је потписан од стране извршиоца на који даје сагласност руководилац организационе јединице у којој су обављени послови. Даље наводе, да је у Директиви о ангажовању физичких лица ван радног односа у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре уређено поступање руководиоца организационих јединица у смислу праћења рада и вршења надзора над радом лица ангажованих 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 001689780 2024 14810 010 001 000 001 од 14. марта 2025. године; Директива о ангажовању физичких лица ван радног односа у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре број: 0010732266 2025 14810 010 001 020



264 од 10. марта 2025. године; Извештаји о раду ангажованих лица, потписани од стране извршиоца посла на које је сагласност дао руководилац организационе јединице.

2.3.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

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

2.4.1. 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 непрепознавање потреба за извештавањем.

2.4.2. Исказане мере исправљања (преорука б)

Одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, препоручено је да предузму потребне мере како би извештавали јавност о броју ангажованих лица ван радног односа и о висини њихових накнада.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило одазивни извештај у коме је навело да објављује податке о броју ангажованих лица ван радног односа и о висини њихове накнаде. У одазивном извештају је наведен и линк за приступ до података на интернет страници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, на коме се може видети табеларни приказ броја лица ван радног односа и распон висине њихових накнада. Такође, приложило је уз одазивни извештај и приказ екрана да су доступни подаци о броју лица ван радног односа и распону висине њихових накнада, на интернет страници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 001689780 2024 14810 010 001 000 001 од 14. марта 2025. године; Приказ екрана да су доступни подаци о броју лица ван радног односа и распону висине њихових накнада, на интернет страници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.



2.4.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

2.4.4. Исказане мере исправљања (преорука 7)

Одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, препоручено је да предложе 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 грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило одазивни извештај у коме је навело да је упутило допис Министарству финансија, као надлежном органу, са предлогом да се измени Правилник о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем у складу са датом препоруком.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 001689780 2024 14810 010 001 000 001 од 14. марта 2025. године; Допис број 000218000 2025 14810 015 004 000 001 од 7. марта 2025. године.

2.4.5. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

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

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

2.5.1. 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.

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

Одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре препоручено је да предузму мере и активности које ће да обезбеде да послове из делокруга рада министарства обављају државни службеници.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило одазивни извештај, у форми акционог плана, у коме је навело да је започело поступак измена и допуна Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, којим је повећан број извршилаца десет у Сектору за грађевинске послове, спровођење обједињене процедуре и озакоњење, у циљу обезбеђивања да послове у вези са издавањем дозвола из надлежности наведеног сектора, обављају државни службеници. Даље наводе да су добили сагласност на предлог наведеног правилника од Министарства државне управе и локалне самоуправе, док чекају на сагласност од Министарства финансија, након чега ће предлог правилника упутити Влади Републике Србије на сагласност. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, наводи да у наредном периоду планира расписивање јавног конкурса за пријем државних службеника на неодређено време, који ће да обављају послове из делокруга овог министарства.

Докази: Извештај о спровођењу препорука ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији Ангажовање физичких лица ван радног односа у министарствима (одазивни извештај), број 001689780 2024 14810 010 001 000 001 од 14. марта 2025. године; Акти уз које је достављен Предлог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места на мишљење надлежним министарствима.

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.

2.6. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство здравља нису у довољној мери извештавали Централни регистар јер нису доставили све кадровске и финансијске податке

2.6.1. Опис несврсисходности

Министарства су у обавези да Централном регистру достављају кадровске и финансијске податке о физичким лицима ангажованим ван радног односа. Министарство државне управе и локалне самоуправе је доставило кадровске и финансијске податке за све месеце у периоду 2021–2023. године, за разлику од Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарства здравља која нису у довољној мери



извештавали Централни регистар јер нису за све месеце доставили кадровске и финансијске податке о ангажованим физичким лицима ван радног односа. Субјекти ревизије који нису доставили податке Централном регистру, наводе да су на то утицали недостатак кадрова и проблеми са уносом података од стране више учесника. На овај начин изостају подаци за ефикасно управљање људским ресурсима и праћење политике исплате личних примања, као и планирање буџетских средстава.

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

Одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре препоручено је да предузму активности на уносу и потврди финансијских и кадровских података о лицима ангажованим ван радног односа у надлежни регистар.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило одазивни извештај, у форми акционог плана, у коме је навело да је започело унос и потврду кадровских и финансијских података у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава. Наводе да су унети кадровски подаци за 2021. и 2022. годину, док су финансијски подаци унети и потврђени за јануар 2021. године. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре наводи да ће у наредном периоду овлашћена лица за унос и потврду кадровских и финансијских података ажурирати податке у наведеном регистру.

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, Појединачне потврде кадровских података у Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава за децембар 2021. године и децембар 2022. године; Историја прегледа потврде кадровских података за 2021. и 2022. годину; Потврда финансијских података за јануар 2021. 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 грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. 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 грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре 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