



**GLAVNA SLUŽBA
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA
REPUBLIKE SRPSKE**

78000 Banja Luka, Vladike Platona b. b.
Republika Srpska, BiH
Tel: +387 (0) 51/493-555
Faks: +387 (0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org
www.gsr-rs.org



**Izveštaj o naknadnom pregledu provođenja preporuka
iz Izveštaja revizije učinka
„Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima
uprave“**

Broj: RU 001-16-NP

Banja Luka, januar 2022. godine

SADRŽAJ

1.	UVOD	1
2.	PROVOĐENJE PREPORUKA	3
2.1.	Preporuka za Vladu Republike Srpske.....	4
2.2.	Preporuke za organe uprave.....	4
3.	ZAKLJUČAK	8
4.	PRILOZI	9

**Naknadni pregled provođenja preporuka
iz Izveštaja revizije učinka
„Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave“**

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom revizije za javni sektor, izvršila je naknadni pregled provođenja preporuka iz Izveštaja revizije učinka „Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave“.

Cilj naknadnog pregleda jeste da se ispituju aktivnosti Vlade Republike Srpske odnosno organa uprave po preporukama iz Izveštaja revizije učinka „Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave“.

Rezultati naknadnog pregleda prikazani su u Izveštaju o naknadnom pregledu.

Naknadni pregled provođenja preporuka pokazuje da su institucije javnog sektora obuhvaćene revizijom preduzimale i provodile određene mjere i aktivnosti na provođenju preporuka iz Izveštaja revizije učinka. Preduzetim mjerama i aktivnostima od strane nadležnih institucija preporuke iz Izveštaja revizije učinka nisu provedene u potpunosti i postoji potreba da se intenziviraju aktivnosti radi njihovog potpunog provođenja.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila je Nacrt izvještaja institucijama obuhvaćenim ovim naknadnim pregledom. Na Nacrt izvještaja nije bilo primjedaba.

Izveštaj o naknadnom pregledu dostavljen je svim institucijama kojima ga treba dostaviti, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske. Izveštaj će biti dostupan javnosti putem internet-stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske: www.gsr-rs.org.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ovaj naknadni pregled. Pregled je proveo revizorski tim u sastavu Momir Crnjak, vođa revizorskog tima, i Veliborka Lalić, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

Vlada RS	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
KM	Konvertibilna marka
MRBIZ	Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite
MP	Ministarstvo pravde
MPK	Ministarstvo prosvjete i kulture
MPOS	Ministarstvo porodice, omladine i sporta
MZSZ	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite
PURS	Poreska uprava Republike Srpske
DŽC	Džender centar
RUGIP	Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove

1. UVOD

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske (GSRJS RS) provela je reviziju učinka pod nazivom „Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave“. Provedenom revizijom bili su obuhvaćeni: Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite (MZSZ), Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite (MRBIZ), Ministarstvo pravde (MP), Ministarstvo prosvjete i kulture (MPK), Ministarstvo porodice, omladine i sporta (MPOS), Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove (RUGIP), Poreska uprava (PU) i Džender centar (DŽC). Na osnovu nalaza revizije sačinjen je Izvještaj koji je objavljen u decembru 2016. godine.

Osnovna svrha provedene revizije bilo je davanje odgovora na pitanje da li Vlada Republike Srpske (Vlada RS), tj. ministarstva, republički organi uprave i republičke upravne organizacije angažovanjem fizičkih lica za obavljanje poslova bez zasnivanja radnog odnosa upravljaju na efikasan način, kao i da li se njihovim angažmanom postižu očekivani rezultati.

Nalazi revizije pokazali su da se angažovanjem fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave ne upravlja na efikasan način. U Izvještaju revizije učinka, na osnovu nalaza i iznesenih zaključaka, date su preporuke o promjenama koje je potrebno učiniti da bi se efikasnije upravljalo angažovanjem fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave.

Preporuke su upućene Vladi RS, te institucijama MZSZ, MPK, MP, MPOS, MRBIZ, RUGIP, PU i DŽC, koje imaju potrebu da za obavljanje određenih poslova angažuju fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave.

Dato je ukupno pet preporuka, od kojih je jedna upućena Vladi RS, a četiri organima uprave i upravnim organizacijama, kako je prikazano u narednoj tabeli.

Tabela broj 1. Preporuke po nivoima nadležnosti

„Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave“

R. br.	Institucije	Broj preporuka
1.	Vlada RS	1
2.	Organi uprave	4
UKUPNO		5

Naknadni pregled podrazumijeva ispitivanje mjera i aktivnosti na provođenju preporuka koje su po osnovu Izvještaja revizije učinka preduzete od strane institucija koje su bile obuhvaćene revizijom i kojima su upućene preporuke. Naknadnim pregledom obuhvaćen je period od objavljivanja Izvještaja do kraja 2021. godine.

Podatke, informacije i dokumentaciju za potrebe izrade Izvještaja revizija je prikupljala putem upitnika i provedenih intervjua u sljedećim institucijama: MZSZ, MPK, MP, MPOS, MRBIZ, RUGIP, PU i DŽC. Izvori podataka bili su i strateški dokumenti, zakonski i podzakonski propisi, programski i planski dokumenti, finansijski i drugi izvještaji, zapisnici, zaključeni ugovori o djelu, izvještaji o angažovanju fizičkih lica i o izvršenim poslovima, provedeni postupci internih kontrola i druga dokumentacija i informacije koje se tiču angažovanja fizičkih lica za obavljanje određenih poslova u organima uprave bez zasnivanja radnog odnosa.

Nakon izvršene analize i vrednovanja prikupljenih podataka i informacija obezbijedeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizijski dokazi, koji su bili osnova za formiranje nalaza u cilju ocjene nivoa provedenosti datih preporuka revizije učinka.

U nastavku ovog dokumenta, u drugom poglavlju, dat je pregled provođenja preporuka GSRJS RS po Izveštaju revizije učinka „Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave“.

2. PROVOĐENJE PREPORUKA

Institucije javnog sektora koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom učinka pod nazivom „Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave“ i kojima su upućene preporuke bile su u obavezi, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske, da u roku od 60 dana od dana prijema Izvještaja sačine i dostave GSRJS RS i nadležnom skupštinskom odboru Akcioni plan za provođenje preporuka revizije učinka. Prema Izvještaju revizije učinka, osam institucija bilo je obavezno da sačini i dostavi akcioni plan GSRJS RS (MZSZ, MPK, MP, MPOS, MRBIZ, RUGIP, PU i DŽC). U periodu nakon objavljivanja Izvještaja samo jedna institucija (RUGIP) izradila je i dostavila Akcioni plan provođenja preporuka.

Pojedine institucije kojima su upućene preporuke revizije, iako formalno nisu izradile akcioni plan, u posmatranom periodu preduzimale su i provodile određene mjere i aktivnosti u cilju poboljšanja efikasnosti angažovanja fizičkih lica za obavljanje određenih poslova bez zasnivanja radnog odnosa, pri čemu su te mjere bile u funkciji provođenja preporuka iz Izvještaja revizije učinka.

S aspekta stepena provedenosti preporuke se mogu klasifikovati u sljedeće kategorije:

Tabela broj 2 – Status preporuka GSRJS RS

POTPUNO PROVEDENA	<ul style="list-style-type: none"> - institucije su provele ili u kontinuitetu provode preporuku - potpuno provođenje preporuke je dokumentovano
DJELIMIČNO PROVEDENA	<ul style="list-style-type: none"> - institucije su preduzele aktivnosti na provođenju preporuke - aktivnosti institucija se provode, ali preporuka nije u potpunosti provedena - djelimično provođenje preporuke je dokumentovano
PROVOĐENJE U TOKU	<ul style="list-style-type: none"> - institucije su preduzele aktivnosti na provođenju preporuke - aktivnosti institucija se ne provode kontinuirano i planiranom dinamikom - preporuka nije provedena ni u potpunosti, ni djelimično - aktivnosti u toku su dokumentovane
NIJE PROVEDENA	<ul style="list-style-type: none"> - institucije nisu preduzele aktivnosti na provođenju preporuke - preporuka nije provedena ni djelimično, ni u potpunosti - nije dokumentovano da su se preduzimale mjere na provođenju preporuke
NIJE AKTUELNA	<ul style="list-style-type: none"> - institucije nisu preduzimale aktivnosti na provođenju preporuke, u međuvremenu su nastupile okolnosti koje su preporuku učinile neaktuelnom, odnosno neprovođivom (promjena zakonske regulative, nadležnosti, odgovornosti i slično)

2.1. Preporuka za Vladu Republike Srpske

Preporuka za Vladu RS

Vlada Republike Srpske treba da definiše okvirna jedinstvena pravila i procedure u vezi sa angažovanjem fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa i da obezbijedi primjenu uspostavljenih pravila i procedura u organima uprave.

Status preporuke: Nije provedena

Putem provedenih intervju u institucijama obuhvaćenim naknadnim pregledom utvrđeno je kako ne postoje saznanja da je Vlada RS donijela potreban akt kojim bi se definisala okvirna jedinstvena pravila i procedure u vezi sa angažovanjem fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa. Takođe, i provjerom Službenih glasnika Republike Srpske revizija se nije uvjerila da je navedeni pravni akt donesen.

2.2. Preporuke za organe uprave

Prva preporuka za organe uprave

Organi uprave treba da usklade aktivnosti na planiranju angažovanja fizičkih lica u organima uprave i planiranju budžeta kako bi se stvorile realne pretpostavke za angažovanje i finansiranje angažmana fizičkih lica.

Status preporuke: Djelimično provedena

U periodu nakon provođenja revizije i objavljivanja Izvještaja revizije učinka 2016. godine nadležne institucije preduzimale su određene aktivnosti na planiranju poslova na kojima je neophodno angažovati fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa te na planiranju potrebnih finansijskih sredstva za realizaciju tih poslova.

U procesu planiranja poslova i aktivnosti RUGIP, MPOS i DŽC u jednom dijelu poslova na kojima su angažovana fizička lica naveli su potrebe za angažmanom fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u smislu vrste poslova, broja fizičkih lica i perioda angažovanja. U zavisnosti od broja katastarskih opština koje se planiraju izložiti za narednu godinu, RUGIP iskazuje potrebu za brojem izvršilaca i profilom istih. Na osnovu planirane dinamike procesa izlaganja na javni uvid podataka o nepokretnostima planira se i broj fizičkih lica na poslovima pripreme baze podataka.

Po osnovu provođenja projekta „Male olimpijske igre Republike Srpske“ MPOS planira angažovanje fizičkih lica u smislu vrste poslova, broja fizičkih lica i perioda angažovanja. DŽC je u posmatranom periodu planirao potrebe angažovanja fizičkih lica za provođenje projekata koje su finansirali švedska razvojna agencija SIDA (FIGAP 2) i Agencija Ujedinjenih nacija za ravnopravnost polova i osnaživanje žena (UN WOMEN). Navedeni projekti imaju svoje projektne matrice i definisane budžete, u kojima su planirane stavke po osnovu ugovora o djelu i koji su urađeni prema zahtjevima donatora i odobreni od strane istih.

Ostale institucije navedena planiranja vršile su isključivo kroz postupke i procedure budžetskog planiranja koja su sačinjavana na bazi podataka o angažovanju fizičkih lica u prethodnoj godini, pošto se većinom radi o kontinuiranim poslovima (razne stručne komisije, izrade raznih studija i elaborata, poslovi procjena, analiza i uticaja, savjetnički poslovi, poslovi čišćenja i održavanja itd). Iako su smanjena odstupanja u pogledu planiranja i realizacije finansijskih sredstava za angažovana fizička

lica bez zasnivanja radnog odnosa, postoji prostor za dalji napredak u domenu provođenja ove preporuke.¹

Druga preporuka za organe uprave

Organi uprave treba da uspostave pravila, postupke i procedure za angažovanje fizičkih lica i da ih dosljedno primjenjuju u praksi.

Status preporuke: Djelimično provedena

Institucije obuhvaće revizijom za dio poslova koji se odnose na izbor i rad određenih stručnih komisija za čije su obavljanje angažovana fizička lica bez zasnivanja radnog odnosa primjenjivale su donesena pravna akta koja se tiču rada tih komisija. DŽC je definisao pravila kada je u pitanju angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa po bilo kom osnovu, dok je direktor RUGIP-a u vezi s tim donio sljedeće podzakonske akte:

- Pravilnik o finansiranju komisija za izlaganje na javni uvid podataka o nepokretnostima i utvrđivanje prava na nepokretnostima;²
- Odluku o utvrđivanju visine naknade za fizička lica angažovana ugovorom o djelu na poslovima izrade baze podataka za registar cijena nepokretnosti;³
- Odluku o utvrđivanju visine naknade za fizička lica angažovana ugovorom o djelu na poslovima pripreme baze podataka nepokretnosti i identifikacije katastarskih parcela za potrebe osnivanja katastra nepokretnosti⁴, i
- Odluku o utvrđivanju visine naknade, opisu poslova i uslovima za fizička lica angažovana ugovorom o djelu na poslovima uspostavljanja digitalnog arhiva Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove.⁵

Pojedine institucije angažuju mali broj fizičkih lica za obavljanje određenih poslova, tako da nisu pristupile izradi internih pravila po ovoj preporuci revizije, smatrajući da im je postojeći pravni okvir dovoljan za postizanje odgovarajuće efikasnosti po navedenom angažmanu.

Način izbora fizičkih lica za obavljanje određenih poslova bez zasnivanja radnog odnosa uglavnom je nastavljen po praksi koja je bila prisutna i tokom vršenja predmetne revizije učinka. Većina institucija obuhvaćenih revizijom i dalje ugovara angažovanje fizičkih lica za obavljanje poslova iz domena osnovne djelatnosti ili aktivnosti neposredno vezanih za nju. Ukupan broj angažovanih fizičkih lica na navedenim poslovima povećan je u odnosu na 2015. godinu. Od dvije institucije⁶ koje u 2021. godini nisu angažovale fizička lica za obavljanje poslova iz osnovne djelatnosti ili aktivnosti neposredno vezanih za nju kao primjer dobre prakse izdvajamo PU. Iako nije uspostavila pravila, postupke i procedure za angažovanje fizičkih lica, PU je prestala sa praksom da putem Ugovora o djelu angažuje fizička lica za obavljanje poslova iz domena djelatnosti ove institucije. To je dovelo do znatnog smanjenja broja zaključenih ugovora o djelu sa fizičkim licima na godišnjem nivou, tako da je sa 75 fizičkih lica, koliko je bilo angažovano u 2016. godini, u 2021. taj broj sveden na šest lica.

¹ Prilog 2: Planiranje finansijskih sredstava za pojedine poslove i njihova realizacija u 2016. i 2020. godini – RUGIP

² „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 25/14

³ Broj 21.01/052-334/20 od 05.06.2020. i od 19.11.2020. godine

⁴ Broj 21.01/052-774/19 od 13.12.2019. i od 22.06.2020. godine

⁵ Od 25.01.2021. godine

⁶ DŽC i PU

Od pomenutog broja fizičkih lica angažovanih u 2016. godini većina je bila angažovana na poslovima iz domena djelatnosti ove institucije.

Od institucija obuhvaćenih revizijom RUGIP angažuje najveći broj fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa za izvršavanje određenih poslova. U navedenoj instituciji ističu da su svjesni kako su određeni poslovi koje obavljaju angažovana lica usko povezani s poslovima iz domena njihove osnovne djelatnosti, te da se radi o vrlo odgovornim poslovima. Oni, međutim, smatraju da je angažovanje fizičkih lica po ugovoru o djelu jedini način da se okončaju poslovi ugovoreni sa Svjetskom bankom, kao i drugi poslovi ograničeni kratkim rokovima izvršenja. Problem su nastojali riješiti povećanjem broja izvršilaca, posebno pravne i geodetske struke, putem prijedloga o izmjeni i dopuni Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, ali nisu dobijali podršku za to. Pored toga u prijedlozima kadrovske plana ova uprava je u okviru sistematizovanog broja izvršilaca nastojala da poveća broj izvršilaca na neodređeno vrijeme, što takođe nije odobreno.⁷ Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa za obavljanje određenih poslova u RUGIP-u u povećanom obimu u odnosu na 2015. godinu bilo je moguće zbog toga što je finansiranje navedenog angažmana uglavnom vršeno iz vlastitih sredstava (manjim dijelom iz kreditnih sredstava Svjetske banke).

Treća preporuka za organe uprave

Potrebno je da uspostave formalno-pravne, materijalno-finansijske i organizaciono-upravljačke pretpostavke i unaprijede ugovaranje angažmana fizičkih lica.

Status preporuke: Djelimično provedena

Većina institucija obuhvaćenih revizijom ostvarila je poboljšanja određenih klauzula ugovora o djelu zaključenih sa fizičkim licima, i to u pogledu predmeta ugovora, načina, mjesta i perioda vršenja ugovorenih poslova. Većina Ugovora o djelu zaključenih sa fizičkim licima preciznije je definisala sljedeće:

- predmet ugovora za sve vrste ugovora o djelu,
- mjesto izvršenja posla od kojih se najveći dio izvršava u prostorijama institucija i
- period izvršenja određenog posla u trajanju od jednog mjeseca do najduže jedne godine, sa mogućnošću produženja u zavisnosti od potrebe konkretnog posla.

Prostor za napredak kod ugovaranja poslova sa fizičkim licima i dalje postoji u dijelu prijema, nadzora i evaluacije izvršenih poslova. Osnovni problem formalno-pravne i organizaciono-upravljačke prirode ogleda se u tome što se fizička lica i dalje angažuju na poslovima osnovne djelatnosti ili u neposrednoj vezi s tim poslovima.

Ugovor o djelu je vrsta ugovora kojim se izvođač (fizičko lice) obavezuje da samostalno i nezavisno od naručioca djela, radeći za svoj račun i na svoj rizik, izradi i isporuči naručeno djelo, izvrši opravku neke stvari ili obavi određeni fizički ili intelektualni posao. Ugovor o djelu obično se tiče nekog jednokratnog rada, posla ili stvari čija izrada ili obavljanje nisu u djelatnosti naručioca. Osnovna karakteristika ugovora o djelu jeste da se ne radi o radnom odnosu niti o odnosu poslodavac – radnik, već je izvođač djela potpuno samostalan i kod izvođenja djela ne zavisi od naručioca.⁸

⁷ Mišljenje Ministarstva finansija u vezi sa Nacrtom kadrovske plana RUGIP-a, broj 0604/020-1038-1/20, od 01.04.2020. godine

⁸ Izvještaj Revizije učinka RU001-16

Jedna institucija uopšte nije provodila aktivnosti na poboljšanju u pogledu formalnih i suštinskih karakteristika ugovora o djelu. Dvije institucije su u zaključenim ugovorima⁹ sa fizičkim licima na poslovima savjetnika omogućavale istima pravo na dnevnice za službena putovanja, kao i za druge troškove putovanja, što nije u skladu sa Uredbom o naknadama za službena putovanja u zemlji i inostranstvu za zaposlene u javnom sektoru RS.¹⁰ Takođe, ugovaranje „prava odsustvovanja sa posla“ i „prava na reprezentaciju“ nije u skladu sa propisima koji definišu ovu oblast.

Četvrta preporuka za organe uprave

Potrebno je da uspostave i implementiraju sistem kontrole, praćenja i evaluacije angažmana fizičkih lica.

Status preporuke: Djelimično provedena

Naknadnim pregledom utvrđeno je da institucije obuhvaćene revizijom nisu na osnovu ove preporuke dodatno propisale kontrolne mehanizme u Pravilniku o internim kontrolama i internim kontrolnim postupcima koji se tiču ugovora o djelu. Postojeći pravilnici imaju određene kontrolne postupke i procedure koji se odnose na izvršavanje poslova po ovim ugovorima, te se njihovom dosljednom primjenom može poboljšati efikasnost po predmetnim poslovima.

Odjeljenje za interne kontrole u RUGIP-u tokom 2020. i 2021. godine vršilo je kontrolu rada komisija za izlaganje na javni uvid podataka o nepokretnostima i utvrđivanje prava na nepokretnostima za određene područne jedinice, kako bi se utvrdio broj riješenih predmeta i donesenih rješenja u skraćenom i redovnom postupku izlaganja od početka rada komisija. Obavljenom kontrolom utvrđene su određene nepravilnosti u vezi sa angažovanjem fizičkih lica putem ugovora o djelu na poslovima izlaganja u jednoj komisiji (prikazivan je veći broj izlaganja u odnosu na stvarno izložene predmete) i u skladu s tim predložene su određene mjere.

Dokumentovanje angažovanja fizičkih lica u dijelu institucija ne vrši se na način da dokumenti potvrđuju izvršavanje ugovorenih poslova. Određeni dio institucija i dalje ne ugovara prijem izvršenih poslova, tako da se obračun i isplata naknade vrše na osnovu ugovora o djelu. Neke institucije ugovaraju prijem izvršenih poslova, ali, kada su u pitanju obračun i isplata naknada, ne postupaju u skladu sa zaključenim ugovorima. Ugovor o djelu je saglasnost dvije volje o izvršenju određenog posla koji može a ne mora biti izvršen, pa tako on ne može biti jedina isprava za obračun i isplatu po ovom osnovu. Dokument kojim se potvrđuje da je ugovoreni posao izvršen i primljen od strane naručioca posla predstavlja adekvatnu ispravu, na osnovu koje se može vršiti obračun i isplata nadoknade izvršiocu posla. U polovini institucija obuhvaćenih revizijom fizička lica angažovana po osnovu ugovora o djelu po okončanom mjesecu dostavljaju mjesečni izvještaj o angažovanju, koji se ovjerava od strane ovlašćenog lica i na osnovu kog se vrši obračun i isplata po izvršenom poslu.

Naknadnim pregledom utvrđeno je da nadležne institucije nisu provodile evaluacije angažmana i poslova koje su obavljala fizička lica pa, samim tim, ni upravljanje procesima angažmana nije dovelo do bitnog poboljšanja učinka angažovanih fizičkih lica. DŽC je jedini vršio evaluaciju pojedinih poslova, i ocjenjivanje procesa realizacije angažmana fizičkih lica finansiranih donatorskim sredstvima. Zaključci evaluacija obavljenog posla služili su u svrhu planiranja novih projektnih aktivnosti, tj. novih projekata/programa. Rezultat navedenog jeste i izrada prve verzije Priručnika za monitoring i evaluaciju FIGAP 2 programa, što je bio jedan od zahtjeva donatora.

⁹ Prilog 3, Primjer zaključenog Ugovora o djelu

¹⁰ „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 73/10

3. ZAKLJUČAK

U posmatranom periodu 2017–2021. god. većina institucija obuhvaćenih revizijom učinka pod nazivom „Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave“ i naknadnim pregledom provođenja preporuka preduzimala je određene mjere i aktivnosti na provođenju preporuka koje su rezultirale sa četiri djelimično provedene i jednom neprovedenom preporukom.

Naknadni pregled pokazao je da Vlada Republike Srpske nije definisala jedinstvena pravila i procedure o angažovanju fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave. Takođe, većina institucija obuhvaćenih revizijom nije uspostavila pravila, postupke i procedure angažovanja fizičkih lica. Uz to, način izbora fizičkih lica za obavljanje određenih poslova bez zasnivanja radnog odnosa nije bitno promijenjen u odnosu na period vršenja predmetne revizije učinka.

I pored postignutih poboljšanja u pogledu formalnih i suštinskih karakteristika ugovora o djelu, u vremenu nakon objavljivanja Izvještaja revizije učinka većina institucija nije obezbijedila da se angažovanje fizičkih lica ne vrši za obavljanje poslova iz domena osnovne djelatnosti ili neposredno vezane s njom. To je rezultiralo da je ukupan broj fizičkih lica angažovanih na navedenim poslovima povećan u odnosu na 2015. godinu. Osnovni preduslov efikasnog ugovaranja i obavljanja određenih poslova sa fizičkim licima bez zasnivanja radnog odnosa u smislu formalno-pravnih i organizaciono-upravljačkih karakteristika biće ispunjen kada se fizička lica ne budu angažovala na poslovima iz osnovne djelatnosti institucija ili poslovima neposredno povezanim s njima.

Institucije nisu u dovoljnoj mjeri provele preporuke na uspostavljanju sistema kontrole, praćenja i evaluacije angažmana fizičkih lica. Evaluacija uglavnom nije vršena pa, samim tim, ni učinak angažovanih fizičkih lica nije bitno poboljšan.

Vladi Republike Srpske, odnosno institucijama obuhvaćenim revizijom preporučuje se da preuzmu potrebne mjere i aktivnosti u cilju potpune realizacije preporuka datih u Izvještaju revizije učinka.

Vođa revizorskog tima

Momir Crnjak, s.r.

4. PRILOZI

Prilog broj 1

Lista referenci – popis akata

1. Zakon o Vladi Republike Srpske (Sl. gl. RS, br. 118/08);
2. Zakon o republičkoj upravi (Sl. gl. RS, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 i 57/16);
3. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske (Sl. gl. RS, br. 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16);
4. Zakon o državnim službenicima (Sl. gl. RS, br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16);
5. Zakon o platama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske (Sl. gl. RS, br. 31/14, 33/14 i 116/16);
6. Zakon o radu Republike Srpske (Sl. gl. RS, br. 1/16);
7. Zakon o obligacionim odnosima (Sl. gl. SFRJ, br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89 i Sl. gl. RS, br. 17/93, 3/96, 39/03 i 74/04);
8. Zakon o katastru i premjeru Republike Srpske (Sl. gl. RS, br. 6/12 i 110/16);
9. Pravilnici o internim kontrolama i internim kontrolnim postupcima organa uprave obuhvaćenih revizijom;
10. Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta organa uprave obuhvaćenih revizijom;
11. Pravilnik o finansiranju komisija za izlaganje na javni uvid podataka o nepokretnostima i utvrđivanje prava na nepokretnostima (Sl. gl. RS, br. 25/14);
12. Planovi rada organa uprave obuhvaćenih revizijom za 2020. i 2021. godinu;
13. Kadrovski planovi organa uprave obuhvaćenih revizijom za 2020. i 2021. godinu;
14. Plan poslova premjera i osnivanja katastra nepokretnosti za 2020. i 2021. godinu;
15. Izvještaji o reviziji finansijskih izvještaja korisnika Budžeta RS za 2020. i 2021. godinu;
16. Odluka o utvrđivanju visine naknade za fizička lica angažovana ugovorom o djelu na poslovima izrade baze podataka za registar cijena nepokretnosti, broj 21.01/052-334/20 od 05.06.2020. i od 19.11.2020. godine;
17. Odluka o utvrđivanju visine naknade za fizička lica angažovana ugovorom o djelu na poslovima pripreme baze podataka nepokretnosti i identifikacije katastarskih parcela za potrebe osnivanja katastra nepokretnosti, broj 21.01/052-774/19 od 13.12.2019. i od 22.06.2020. godine;
18. Odluka o utvrđivanju visine naknade, opisu poslova i uslovima za fizička lica angažovana ugovorom o djelu na poslovima uspostavljanja digitalnog arhiva Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove od 25.01.2021. godine;
19. Popunjeni upitnici od strane organa uprave obuhvaćenih revizijom po zahtjevu Glavne službe za reviziju javnog sektora RS;
20. Izvještaj revizije učinka RU 001-16 „Angažovanje fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa u organima uprave“, decembar 2016. godine;
21. Odluke, rješenja, zapisnici, dopisi, evidencije, izvještaji, informacije i druga relevantna dokumentacija nadležnih institucija.

Prilog broj 2

Tabela 1. Planiranje finansijskih sredstava za pojedine poslove i njihova realizacija u 2016. i 2020. godini – RUGIP

R. br.	Ugovoreni poslovi	2016.		2020.	
		u KM			
		Planirana sredstva	Realizovano (do 30.09.2016)	Planirana sredstva	Realizovano
1.	Masovno izlaganje i privremeni zastupnici	2.076.002	231.236	3.875.268	2.618.525
2.	Uspostavljanje digitalnog arhiva i volonteri	376.000	430.480	2.500.000	2.350.815

Izvor: Izveštaj revizije učinka RU 001-16 i poslovne evidencije RUGIP-a

Prilog broj 3

Primjer Ugovora o djelu

На основу члана 76. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“, број: 115/18) и члана 600. Закона о облигационим односима („Службени гласник Републике Српске“, број: 17/93 и 3/96) **уговорне стране:**

1. [REDACTED] Републике Српске (Трг Републике Српске број 1, Бања Лука), кога заступа [REDACTED] као послодавац (у даљем тексту: Послодавац), и
2. [REDACTED] из Бања Луке, ЈМБГ [REDACTED] (у даљем тексту: Послопримац), закључују:

УГОВОР О ДЈЕЛУ

Члан 1.

Уговорне стране заједнички констатују да је рјешењем [REDACTED] број: 16-05/1.1-120-85/19 од 21.10.2019. године, Послопримац именован за савјетника [REDACTED] почев од 21.10.2019. године па до престанка мандата [REDACTED] оставке или разрјешења.

Члан 2.

Послопримац се обавезује да ће за потребе Послодавца обављати сложене и стручне послове који захтијевају стално праћење и анализе у областима за које га задужи [REDACTED] нарочито: послове припреме приједлога аката, сачињавање и израду мишљења и анализа из области пензијско-инвалидског осигурања, учествовање у изради законских пројеката, студија и стратешких планова из области пензијско-инвалидског осигурања, праћење усвојених стратегија и политика и обављање других послова по налогу [REDACTED]

Члан 3.

За обављање послова из претходног члана овог уговора Послодавац ће Послопримцу исплаћивати накнаду за рад у износу од 2.000,00 КМ, у складу са чланом 12. став (1) тачка 4) Закона о платама запослених у органима управе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број: 66/18) и плаћати порез на лична примања и доприносе у складу са Законом о доприносима („Службени гласник Републике Српске“ број: 114/17).

Послодавац се обавезује да ће накнаду из претходног става овог члана исплаћивати мјесечно до 25-ог у мјесецу за претходни мјесец, на текући рачун Послопримца који је отворен код [REDACTED]

Члан 4.

Послопримац има право на накнаду трошкова употребе службеног моторног возила, уколико то чини у службене сврхе и уз путни налог за службено путовање.

Послопримац има право на накнаду материјалних трошкова код обављања службеног посла (дневнице за службено путовање, трошкови превоза или коришћења сопственог аутомобила и трошкови смјештаја), под условима и у висини утврђеној посебним прописима о службеним путовањима у земљи и иностранству, и општим актима Послодавца и право на накнаду трошкова репрезентације, према важећем Правилнику о посебним накнадама [REDACTED]

Накнада материјалних трошкова исплаћује се на основу рјешења о службеном путу, путног налога за службено путовање и доказа о учињеним трошковима, који се прилажу уз путни налог.

Члан 5.

Послопримац може одсуствовати с посла у периодима који морају бити усаглашени са захтјевима посла, те по одобрењу [REDACTED]

Члан 6.

Послодавац се обавезује да ће примјењивати прописане стандарде и мјере за заштиту безбједности и здравља на раду Послопримца за вријеме у ком ће Послопримац обављати уговорени посао у просторијама Послодавца, односно користити основна средства Послодавца.

Члан 7.

Послопримац се обавезује да ће основна средства Послодавца чувати и користити за обављање службеног посла и у складу са њиховом намјеном.

Члан 8.

Послопримац се обавезује да за вријеме важења овог уговора неће у своје име и за свој рачун, нити у име и за рачун трећег лица, обављати послове у којима постоји колизија интереса Послодавца и трећег лица.

Послопримац се обавезује да без сагласности Послодавца трећим лицима неће саопштити или учинити доступним информације до којих је дошао у обављању послова из члана 2. уговора.

Члан 9.

Послопримац изјављује да је упознат са одредбама општих аката Послодавца на које упућују поједине одредбе овог уговора, да је са њима сагласан и да ће се придржавати принципа и правила утврђених Кодексом понашања државних службеника Републике Српске.

Члан 10.

Овај уговор престаје важити истеком рока назначеним у члану 1. уговора, а може престати важити и прије протеча времена на који се закључује, на основу рјешења [REDACTED] о разрјешењу Послопримца Дужности Савјетника.

Изјава о отказу уговора мора бити сачињена у писменом облику.

Члан 11.

Послопримац може Послодавцу отказати овај уговор ако Послодавац изврши повреду својих обавеза према Послопримцу које су такве природе и тежине да Послопримцу знатно отежавају или онемогућавају уредно извршење преузетих обавеза. Отказ уговора због разлога из става 1. овог члана Послопримац може дати уз отказни рок од петнаест (15) дана.

Изјава о отказу уговора мора бити сачињена у писменом облику.

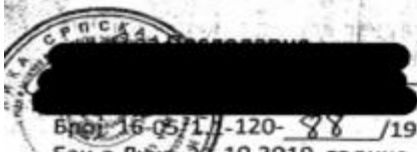
Члан 12.

Овај уговор ступа на снагу даном његовог потписивања.

Члан 13.

Уговор је сачињен у пет (5) истоветних примјерака, а од којих послодавац задржава четири (4) примјерка за своје потребе, а послопримцу уручује један (1) примјерак истог.

Уговорне стране



Послопримац
[REDACTED]