



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
МИНИСТАРСТВА ЗА РАД, ЗАПОШЉАВАЊЕ, БОРАЧКА И СОЦИЈАЛНА
ПИТАЊА, БЕОГРАД ПО РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
„МАТЕРИЈАЛНА ПОДРШКА КАО МЕРА СМАЊЕЊА СИРОМАШТВА”**

**Број: 400-1095/2019-05/57
Београд, 9. март 2020. године**

САДРЖАЈ:

1	УВОД.....	4
2	НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	5
2.1	ЗАКЉУЧАК 1. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања није предузело све активности како би се смањила зависност радно способних корисника новчане социјалне помоћи од социјалних служби.....	5
2.1.1	НАЛАЗ: Стратешки документ којим би се дефинисали правци развоја система социјалне заштите није донет	5
2.1.1.1	Опис несврсисходности.....	5
2.1.1.2	Исказане мере исправљања	5
2.1.1.3	Оцена мера исправљања.....	6
2.1.2	НАЛАЗ: Министарство и Национална служба за запошљавање су делимично спроводиле евалуацију мера активне политике запошљавања, због чега је пропуштена могућност укључивања корисника новчане социјалне помоћи у већем обиму у мере.....	6
2.1.2.1	Опис несврсисходности.....	6
2.1.2.2	Исказане мере исправљања	7
2.1.2.3	Оцена мера исправљања.....	7
2.1.3	НАЛАЗ: Активнија улога Министарства у отклањању дилема у примени Уредбе довела би до њеног спровођења у већем обиму	7
2.1.3.1	Опис несврсисходности.....	7
2.1.3.2	Исказане мере исправљања	7
2.1.3.3	Оцена мера исправљања.....	8
2.1.4	НАЛАЗ: Норматив кадрова није заснован на реалним потребама центара за социјални рад, што утиче на квалитет услуга социјалне заштите	8
2.1.4.1	Опис несврсисходности.....	8
2.1.4.2	Исказане мере исправљања	9
2.1.4.3	Оцена мера исправљања.....	9
2.2	ЗАКЉУЧАК 3. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања делимично врши надзор над трошењем 14 милијарди динара које се годишње издвајају за новчану социјалну помоћ	9
2.2.1	НАЛАЗ: На територији Републике Србије у периоду 2016 - 2018. године извршен је надзор само четири од укупно 140 центара за социјални рад, односно 3%. Ова четири центра обухватају просечно 2.699 корисника новчане социјалне помоћи (1.040 породица), а од 114 прегледаних предмета 92% решења је било поништено и враћено на поновно одлучивање.....	9
2.2.1.1	Опис несврсисходности.....	9
2.2.1.2	Исказане мере исправљања	10
2.2.1.3	Оцена мера исправљања.....	10
2.2.2	НАЛАЗ: На територији Републике Србије у периоду 2016 - 2018. године извршен је надзор само четири од укупно 140 центара за социјални рад, односно 3%. Ова четири центра обухватају просечно 2.699 корисника новчане	

социјалне помоћи (1.040 породица), а од 114 прегледаних предмета 92% решења је било поништено и враћено на поновно одлучивање.....	11
2.2.2.1 Опис несврсисходности.....	11
2.2.2.2 Исказане мере исправљања.....	11
2.2.2.3 Оцена мера исправљања.....	11
3 МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА.....	12

1 УВОД

Државна ревизорска институција издала је Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Материјална подршка као мера смањења сиромаштва”, број: 400–1095/2019–05/42 од 13. новембра 2019. године, у којем је навела закључке и налазе.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је доставио Одазивни извештај Број: 400-00-00003/4/2019-04 од 4. фебруара 2020. године који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије - Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

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

У овом извештају:

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

2 НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

2.1 ЗАКЉУЧАК 1. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања није предузело све активности како би се смањила зависност радно способних корисника новчане социјалне помоћи од социјалних служби

2.1.1 НАЛАЗ: Стратешки документ којим би се дефинисали правци развоја система социјалне заштите није донет

2.1.1.1 Опис несврсисходности

Стратегија развоја социјалне заштите је донета 2005. године, а рокови за остваривање циљева, извршење задатака и спровођења активности одређени су до 2009. године. Нова Стратегија није донета јер се полазило од тога да је стратегију заменио Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији. Међутим, наведени Програм не садржи стратешки циљ социјалне заштите који се жели постићи, опште и посебне циљеве, мере за постизање општих и посебних циљева, кључне показатеље учинка, којима се мери ефикасност и ефективност спровођења мера, вредновање учинака и извештавање о спроведеним мерама, постигнутим циљевима и учинцима.

2.1.1.2 Исказане мере исправљања

Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања дата је препорука да предузме активности на доношењу Стратегије развоја социјалне заштите са јасно дефинисаним стратешким правцима ради унапређења система социјалне заштите, са посебним освртом на радно способне кориснике новчане социјалне помоћи (приоритет 3¹).

По препоруци, у Одазивном извештају Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд је обавестило Државну ревизорску институцију да је до дана подношења одазивног извештаја, ради отклањања несврсисходности предузело следеће мере и активности:

- у октобру 2019. године, одржан је координациони састанак представника Министарства и НИРАС-а;
- донето је Решење министра за рад, запошљавање, борачка и социјална питања број: 119-01-24/2019-90 од 16. октобра 2019. године којим је образована радна група за израду Нацрта стратегије социјалне заштите за период 2020-2025. године;
- у децембру 2019. године одржан је састанак представника Министарства и НИРАС-а на тему анализе досадашњег процеса припреме Нацрта стратегија социјалне заштите за период 2020-2025. године;
- у јануару 2020. године одржан је први састанак Радне групе за израду Нацрта стратегије социјалне заштите за период 2020-2025. године.

Као доказ о предузетим мерама, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је доставило: Белешку са Координационог састанка од 1. октобра 2019. године одржаног између представника Министарства и представника НИРАС-а; Решење о образовању радне групе за израду Нацрта стратегије социјалне заштите за

¹ Приоритет 3 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року од једне до три године односно препоруке по којима је потребно поступити у року од једне до три године.

период 2020-2025. године у коме су наведени чланови радне групе, задатак радне групе, садржина Нацрта стратегије социјалне заштите у складу са Законом о планском систему као и рок за припрему Нацрта стратегије социјалне заштите за период 2020-2025. године до 30. септембра 2020. године; Записник са састанка од 4. децембра 2019. године и Записник са првог састанка Радне групе за израду Стратегије социјалне заштите од 30. јануара 2020. године.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд је доставило План активности и обавестило Државну ревизорску институцију да ће ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању предузети следеће мере и активности:

- у периоду од јануара до априла 2020. године континуирано ће радна група одржавати састанке ради утврђивања коначног текста Нацрта стратегије и израде акционог плана;

- у мају 2020. године спровешће јавну расправу;

- у јуну 2020. године усагласиће текст Нацрта стратегије са резултатима јавне расправе;

- у јулу и августу 2020. године ће доставити и прибавити мишљења релевантних органа, организација и тела;

- у септембру и октобру 2020. године усагласиће текст Нацрта стратегије са прибављеним мишљењима, односно примедбама за које се оцени да се могу прихватити и

- у новембру 2020. године ће доставити Предлог стратегије са прилозима Секретаријату Министарства ради упућивања Влади Републике Србије на разматрање и одлучивање.

2.1.1.3 Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.1.2 НАЛАЗ: Министарство и Национална служба за запошљавање су делимично спроводиле евалуацију мера активне политике запошљавања, због чега је пропуштена могућност укључивања корисника новчане социјалне помоћи у већем обиму у мере

2.1.2.1 Опис несврсисходности

Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености прописано је да је основни инструмент активне политике запошљавања Национални акциони план запошљавања, који се усваја на годишњем нивоу, у текућој години за наредну годину. Спровођење мера активне политике запошљавања врши Национална служба за запошљавање. Праћење и оцену ефеката активне политике запошљавања врши Министарство непосредно или у сарадњи са Националном службом и другим органима. Министарство и Национална служба за запошљавање делимично су радиле евалуацију мера активне политике запошљавања због чега су се мере понављале из године у годину, а ефекат укључености корисника новчане социјалне помоћи у мере је низак.

2.1.2.2 Исказане мере исправљања

Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања дата је препорука да унапреди праћење и оцену ефеката мера активне политике запошљавања узимајући у обзир образовни ниво, занимање и друге карактеристике корисника новчане социјалне помоћи како би ефекат њихове укључености био виши (приоритет 2²).

По препоруци, у Одазивном извештају Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд је доставило План активности и обавестило Државну ревизорску институцију да ће ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању предузети следеће мере и активности:

- Израдиће „Анализу потешкоћа са којима се суочавају категорије теже запошљивих лица у приступу тржишту рада и мерама активне политике запошљавања”, а Национална служба за запошљавање израдиће Акциони план за праћење, вредновање и редизајнирање мера активне политике запошљавања и профилисање незапослених према степену ризика од дугорочне незапослености до новембра 2020. године.

2.1.2.3 Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.1.3 НАЛАЗ: Активнија улога Министарства у отклањању дилема у примени Уредбе довела би до њеног спровођења у већем обиму

2.1.3.1 Опис несврсисходности

Намера законодавца је била да се радно способним корисницима новчане социјалне помоћи помогне у превазилажењу њихове неповољне ситуације. Доношењем Уредбе о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи прописани су видови активације корисника. Центри за социјални рад-субјекти ревизије као кључни носиоци активности су делимично спроводили Уредбу. Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности и законитости Уредбе а одлука није донета. Министарство није предузимало активности да се отклони дилема у примени Уредбе, због чега центри за социјални рад-субјекти ревизије и пет година после доношења Уредбе имају недоумице око њеног спровођења. Последица тога је изостанак социјалног укључивања радно способних корисника новчане социјалне помоћи.

2.1.3.2 Исказане мере исправљања

Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања дата је препорука да преиспита Уредбу о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи у циљу отклањања дилема у њеној примени (приоритет 2).

² Приоритет 2 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

По препоруци, у Одазивном извештају Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд је доставило План активности и обавестило Државну ревизорску институцију да ће у периоду од јануара до новембра 2020. године ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању предузети следеће мере и активности:

- прибавиће податке од Републичког завода за социјалну заштиту којима располаже, а који су резултат досадашњих праћења и оцене ефеката мера социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи ради планирања даљих активности;

- у сарадњи са Републичким заводом за социјалну заштиту прибавиће податке од центара за социјални рад о броју радно способних корисника новчане социјалне помоћи који су обухваћени мерама социјалне укључености и дилемама везаним за примену Уредбе о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи;

- у сарадњи са Републичким заводом за социјалну заштиту прибавиће податке од Националне службе за запошљавање о броју радно способних корисника новчане социјалне помоћи који су укључени у мере активне политике запошљавања, о проблемима, сметњама и предлозима за ефикасно спровођење наведених мера;

- у сарадњи са Републичким заводом за социјалну заштиту извршиће анализу прикупљених података и утврдити предлог даљих мера и активности ради ефикасног успостављања и спровођења мера социјалне укључености;

- успоставиће сарадњу са свим кључним актерима у спровођењу мера социјалне укључености радно способних корисника новчане социјалне помоћи ради груписања уочених проблема и дилема у примени наведене Уредбе и утврдиће предлоге за њихово конструктивно отклањање;

- донеће закључак да ли се уочени проблеми и дилеме могу отклонити другим механизмима или је неопходна измена и допуна Уредбе и

- уколико се закључи да је потребно изменити и допунити Уредбу започеће процедуру њених измена и допуна.

2.1.3.3 Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.1.4 НАЛАЗ: Норматив кадрова није заснован на реалним потребама центара за социјални рад, што утиче на квалитет услуга социјалне заштите

2.1.4.1 Опис несврсисходности

Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад донет је 2008. године на основу Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана. Законом о социјалној заштити из 2011. године систем социјалне заштите у Републици Србији постављен је на другачији начин од оног који је био уређен претходним законом. Критеријум на основу којег се одређује одговарајући број стручних и других радника је број становника на подручју за које се центар оснива. Овако постављен критеријум одређивања броја стручних и других радника у центру за социјални рад имао је за циљ равномерну оптерећеност стручних радника, односно да укупан број стручних и других радника у центрима за

социјални рад буде сразмеран броју становника на подручју центра. У поступку ревизије уочили смо да је оптерећеност запослених који раде на пословима признавања права на новчану социјалну помоћ различита.

2.1.4.2 Исказане мере исправљања

Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања дата је препорука да изврши анализу критеријума за одређивање броја стручних и других радника у центрима за социјални рад и уреди да Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад одговара њиховим потребама (приоритет 2).

По препоруци, у Одазивном извештају Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд је доставило План активности и обавестило Државну ревизорску институцију да ће у периоду од јануара до новембра 2020. године ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању предузети следеће мере и активности:

- одржаће састанак са Републичким заводом за социјалну заштиту ради дефинисања задатака у циљу реализације препоруке;
- утврдиће постојеће стање броја стручних и других радника у центрима за социјални рад;
- утврдиће реалне потребе појединачно у сваком центру за социјални рад (140) за одговарајућим бројем и профилом стручних и других радника у складу са обимом посла и врстом проблематике;
- извршиће анализу добијених података и утврдиће да ли постојећи критеријуми за одређивање броја стручних и других радника у центрима за социјални рад могу да одговоре на реалне потребе центара или је потребно одредити нове критеријуме или само допунске и
- у зависности од утврђених потреба евентуално приступити изменама и допунама Правилника.

2.1.4.3 Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.2 ЗАКЉУЧАК 3. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања делимично врши надзор над трошењем 14 милијарди динара које се годишње издвајају за новчану социјалну помоћ

2.2.1 НАЛАЗ: На територији Републике Србије у периоду 2016 - 2018. године извршен је надзор само четири од укупно 140 центара за социјални рад, односно 3%. Ова четири центра обухватају просечно 2.699 корисника новчане социјалне помоћи (1.040 породица), а од 114 прегледаних предмета 92% решења је било поништено и враћено на поновно одлучивање

2.2.1.1 Опис несврсисходности

Министарство је у периоду 2016 – 2018. године извршило контролу рада центара за социјални рад у поступку признавања права на новчану социјалну помоћ

кроз ревизију решења код четири центра за социјални рад. Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова и Секретаријат за социјалну заштиту града Београда у ревидираном периоду нису вршили ревизију решења центара за социјални рад на територији из своје надлежности.

Од 140 центара за социјални рад у Републици Србији, три надлежна органа су за три године извршила ревизију решења код четири центра за социјални рад, прегледали 114 предмета од којих је 92% било поништено и враћено на поновно одлучивање. Признавање права на новчану социјалну помоћ на погрешан начин ствара ризик да се неефикасно троши 14 милијарди динара годишње намењених за новчану социјалну помоћ.

2.2.1.2 Исказане мере исправљања

Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања дата је препорука да предузме активности и обезбеди да се на територији Републике Србије успостави већа контрола рада центара за социјални рад у циљу ефикаснијег трошења средстава одређених за новчану социјалну помоћ (приоритет 3).

По препоруци, у Одазивном извештају Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд је доставило План активности и обавестило Државну ревизорску институцију да ће до новембра 2020. године ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању предузети следеће мере и активности:

- јачаће контролне и регулаторне механизме, мониторинг и евалуације са циљем уједначавања праксе и оснаживање стручних поступака и стручних радника у центрима, подизања нивоа квалитета и ефикасности у спровођењу поступака за остваривање права на новчану социјалну помоћ и обухвата којима је помоћ потребна;
- унапредиће рад Инспекције социјалне заштите на који начин би се отклонили пропусти у раду центара за социјални рад;
- обезбедиће услове за вршење ревизије решења о признатом праву на новчану социјалну помоћ, по могућности једанпут годишње;
- радиће на интеграцији свих актера у примени мера социјалне укључености радно способних корисника чиме ће се унапредити унутрашња и међусекторска сарадња као и ефикасност трошења средстава намењених за новчану социјалну помоћ;
- укључиће Републички завод за социјалну заштиту ради пружања стручне подршке која произилази из сложености, разноликости и обима стручних поступака у центрима за социјални рад за остваривање права на новчану социјалну помоћ.

2.2.1.3 Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.2.2 НАЛАЗ: На територији Републике Србије у периоду 2016 - 2018. године извршен је надзор само четири од укупно 140 центара за социјални рад, односно 3%. Ова четири центра обухватају просечно 2.699 корисника новчане социјалне помоћи (1.040 породица), а од 114 прегледаних предмета 92% решења је било поништено и враћено на поновно одлучивање

2.2.2.1 Опис несврсисходности

Од 140 центара за социјални рад у Републици Србији, три надлежна органа су за три године извршила ревизију решења код четири центра за социјални рад, прегледали 114 предмета од којих је 92% било поништено и враћено на поновно одлучивање. Разлози за поништење предмета су се углавном понављали. Признавање права на новчану социјалну помоћ на погрешан начин ствара ризик да се неефикасно троши 14 милијарди динара годишње намењених за новчану социјалну помоћ.

Израда стручног приручника (водич, информатор, пример добре праксе) кроз поступак остваривања права на новчану социјалну помоћ ради унапређења стручног рада у социјалној заштити, допринело би да се смањи број грешака, а повећа ефикасност трошења средстава одређених за новчану социјалну помоћ.

2.2.2.2 Исказане мере исправљања

Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања дата је препорука да предузме активности на изради стручног приручника (водич, информатор, пример добре праксе) за поступак остваривања права на новчану социјалну помоћ ради унапређења стручног рада у социјалној заштити, како би се спречило понављање типичних грешака стручних радника у поступку одлучивања о праву на новчану социјалну помоћ (приоритет 2).

По препоруци, у Одазивном извештају Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд је доставило План активности и обавестило Државну ревизорску институцију да ће у периоду од фебруара до октобра 2020. године ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању предузети следеће мере и активности:

- Републички завод за социјалну заштиту ће предузети одговорност за методологију прикупљања и обраду података о остваривању права на новчану социјалну помоћ као и њихово превођење у утврђене индикаторе;

- Републички завод за социјалну заштиту ће преузети значајну улогу у стручном усклађивању у овој области и изради стручно методолошких упутстава са циљем постизања нивоа квалитета стручног рада, сигурности и оснаживања стручних радника, као и уједначавања праксе и

- израдиће стручни приручник за поступак остваривања права на новчану социјалну помоћ.

2.2.2.3 Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

3 МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације. Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у одазивном извештају који је поднело Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаним у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима о 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 ви исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
9. март 2020. године

Достављено:

- Субјекту ревизије и
- Архиви