



**Извештај о ревизији правилности пословања Центра за социјални рад „Колубара“ Ваљево,
у делу који се односи на једнократну новчану помоћ у 2021. години и набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години**



Број: 400-266/2022-05/24
Београд, 24. август 2022. године

*Извештај о ревизији правилности пословања Центра за социјални рад „Колубара“
Ваљево, у делу који се односи на једнократну новчану помоћ у 2021. години и набавке
добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години*

Мисија

*Државна ревизорска институција поузданим информацијама доприноси добром
управљању, транспарентности и одговорности у јавном сектору.*

¹ *насловна слика преузета са <https://www.valjevo.rs/centar-za-socijalni-rad-kolubara/>*

Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности пословања одређене су на основу резултата до сада спроведених ревизија финансијских извештаја и правилности пословања корисника буџетских средстава. У до сада спроведеним ревизијама уочени су и утврђени недостаци и неправилности које се односе на:

- неодговарајуће ближе прописивање услова, начина остваривања и висине једнократне помоћи као облика материјалне подршке лицима која се нађу у стању социјалне потребе од јединица локалне самоуправе које има за последицу исплате без утврђених критеријума који опредељују одређену висину помоћи и исплате без провере испуњености услова за остваривање права;
- неодговарајуће планирање, спровођење и праћење јавних набавки, што указује на слабости и одсуство интерних контрола у вези са вршењем послова јавних набавки.

Ревизијом ће се обезбедити оцена доказа на основу које ће се у складу са утврђеном материјалношћу формирати закључци о потенцијалним случајевима материјалне неусклађености са прописима којима се уређује једнократна новчана помоћ и набавке добара, услуга и радова и давање препорука за унапређење пословања буџетских корисника у овим областима.

Шта смо препоручили?

За уређење области које су биле предмет ревизије дато је 10 препорука које су усмерене на то да Центар:

- обезбеди доказе о испуњености услова за остваривање права на једнократну новчану помоћ прописани актом града Ваљева којима је уређена област социјалне заштите;
- обезбеди да водитељи случаја у поступку признавања и реализације права на једнократну новчану помоћ обављају прописане послове;
- успостави ажурне и поуздане евиденције о оствареним правима на једнократну новчану помоћ;
- планира и спроводи набавке добара, услуга и радова и извештавао о њима у складу са прописима.

Резиме

Центар за социјални рад „Колубара“, Ваљево (у даљем тексту: Центар):

Једнократна новчана помоћ

- признао је право на једнократну новчану помоћ и извршио исплату исте у износу од најмање 264 хиљаде динара лицима за која није презентовао доказе да испуњавају услове прописане актом града Ваљева којим је уређена област социјалне заштите.

- омогућио је да водитељи случаја посредовањем у исплати једнократне новчане помоћи кориснику задржавају део исте у одређеном временском периоду и располажу новчаним средствима корисника у износу од најмање 49 хиљада динара што не спада у прописани делокруг послова које они обављају.

- није успоставио прописану евиденцију о признатим правима на једнократну новчану помоћ, њеним корисницима и извршеним исплатама.

Набавке добара, услуга и радова

- није планирао и спроводио поступке дела набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама и извештавао о њима на начин утврђен овим законом и интерним актом.

Скренули смо пажњу на то да Одлуком о социјалној заштити у граду Ваљевоу није ближе уређен начин остваривања права на једнократну новчану помоћ. Такође је указано да наведеном одлуком нису јасно утврђени случајеви када се признаје једнократна новчана помоћ, а када једнократна помоћ у натура.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	6
1. ЈЕДНОКРАТНА НОВЧАНА ПОМОЋ	6
1.1 Центар је признао право на једнократну новчану помоћ и извршио исплату исте у износу од најмање 264 хиљаде динара лицима за која није презентовао доказе да испуњавају прописане услове.	6
1.2 Центар је доносио решења којим се утврђује право на једнократну новчану помоћ чија образложења не садрже прописане податке.	6
1.3 Центар је омогућио водитељима случаја да приликом посредовања у исплати једнократне новчане помоћи корисницима задржавају у Центру део ових новчаних средстава у износу од најмање 49 хиљада динара у одређеном временском периоду и располажу истима, што не спада у прописане послове за које су надлежни.	6
1.4. Центар није успоставио прописану евиденцију о признатим правима на једнократну новчану помоћ, њеним корисницима и извршеним исплатама.	7
2. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА	7
2.1. Центар је донео посебан акт којим је ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама.....	7
2.2. Центар није ускладио План набавки за 2020. годину са Законом о јавним набавкама који је ступио на снагу 1. јула 2020. године.	8
2.3 Центар је извршио набавке дела добара и услуга на које се не примењује Закон о јавним набавкама без доследног поштовања начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације.	8
2.4. Центар је преузео обавезе за набавке добара и услуга у вредности од најмање 4.586 хиљада динара, без закључивања писаног уговора или издавања наручбенице која садржи битне елементе уговора.	8
2.5. Центар је преузео обавезе за набавку добара и услуга у вредности од најмање 2.878 хиљада динара на основу уговора који не садрже податке на основу којих се може утврдити износ уговорне обавезе и није обезбедио да уговори који се извршавају у две буџетске године садрже прописану одредбу подзаконског акта.....	9
2.6. Центар није евидентирао и објављивао податке на Порталу јавних набавки о спроведеним набавкама изузетим од примене Закона о јавним набавкама.	10
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА	12
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	16
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	18
1. Предмет ревизије	18
2. Ревидирани период пословања	18
3. Информације о субјекту ревизије.....	18
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима	20
5. Критеријуми	20
6. Методологија рада	21

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији	21
V Прилози	22
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија	23
1.1 Контролно окружење	23
1.2 Контролне активности	24
1.3 Интерна ревизија	27
Прилог 2 – Једнократна новчана помоћ.....	29
2.1 Правни основ за остваривање права на једнократну новчану помоћ	29
2.2 Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљево.....	29
2.2.1 Поступак остваривања права на једнократну новчану помоћ који спроводи Центар	31
2.2.2. Исплата једнократне новчане помоћи у Центру	33
2.2.3 Вођење евиденције о остваривању права на једнократну новчану помоћ у Центру ..	36
Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова.....	37
3.1. Интерни акт о јавним набавкама	37
3.2. Планирање набавки добара, услуга и радова	37
3.3. Спровођење набавки добара, услуга и радова.....	40
3.3.1 Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама	40
3.4 Извршење уговора о набавкама добара, услуга и радова.....	44
3.5. Извештавање о набавкама добара, услуга и радова.....	45
Прилог 4 – Друга питања	46

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈЕДНОКРАТНА НОВЧАНА ПОМОЋ

Признавање права на једнократну новчану помоћ

1.1 Центар је признао право на једнократну новчану помоћ и извршио исплату исте у износу од најмање 264 хиљаде динара лицима за која није презентовао доказе да испуњавају прописане услове.

1.1.1. Центар је у 2021. години признао право на једнократну новчану помоћ извршио исплату исте у износу од најмање 264 хиљаде динара лицима која нису корисници новчане социјалне помоћи односно увећане новчане социјалне помоћи, а да није презентовао доказе прописане чланом 6 став 5 Одлуке о социјалној заштити у граду Ваљеву¹ да приходи ових лица или њихових породица не прелазе двоструки износ новчане социјалне помоћи за појединца према последњем објављеном податку.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 2*).

Више детаља у вези са овом неправилношћу дато је у Прилогу 2 – Једнократна новчана помоћ, 2.2. Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљевоу, 2.2.1 Поступак остваривања права на једнократну новчану помоћ који спроводи Центар.

1.2 Центар је доносио решења којим се утврђује право на једнократну новчану помоћ чија образложења не садрже прописане податке.

1.2.1. Центар је доносио решења којим се утврђује право на једнократну новчану помоћ чија образложења не садрже захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је утврђено право на једнократну новчану помоћ, што није у складу са одредбом члана 141 став 4 Закона о општем управном поступку².

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 3*).

Више детаља у вези са овом неправилношћу дато је у Прилогу 2 – Једнократна новчана помоћ, 2.2. Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљевоу, 2.2.1 Поступак остваривања права на једнократну новчану помоћ који спроводи Центар.

Исплата једнократне новчане помоћи

1.3 Центар је омогућио водитељима случаја

1.3.1. Центар је у 2021. години део једнократних новчаних помоћи исплаћивао на благајни водитељима случаја, који су, приликом посредовања у исплати једнократних новчаних

¹„Службени гласник града Ваљева“, бр.1/16 са Одлуком о изменама и допунама („Службени гласник града Ваљева“, бр.10/19).

²„Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење.

да приликом посредовања у исплати једнократне новчане помоћи корисницима задржавају у Центру део ових новчаних средстава у износу од најмање 49 хиљада динара у одређеном временском периоду и располажу истима, што не спада у прописане послове за које су надлежни.

помоћи корисницима, део новчаних средстава, у износу од најмање 49 хиљада динара задржавали у Центру, што није у складу са одредбама чл. 31 и 32 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад³, којима су прописани послови за које је надлежан водитељ случаја.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 4*).

Више детаља у вези са овом неправилношћу дато је у Прилогу 2 – Једнократна новчана помоћ, 2.2. Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљевоу, 2.2.2 Исплата једнократне новчане помоћи у Центру.

Вођење евиденције о остваривању права на једнократну новчану помоћ и његовој реализацији

1.4. Центар није успоставио прописану евиденцију о признатим правима на једнократну новчану помоћ, њеним корисницима и извршеним исплатама.

1.4.1. Центар није успоставио евиденцију о признатим правима на једнократну новчану помоћ, њиховим корисницима и извршеним исплатама, што није у складу са чланом 23 ст. 1 и 2 Закона о социјалној заштити⁴.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 5*).

Више детаља у вези са овом неправилношћу дато је у Прилогу 2 – Једнократна новчана помоћ, 2.2. Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљевоу, 2.2.3. Вођење евиденције и чување документације о остваривању права на једнократну новчану помоћ у Центру.

2. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА

Интерни акт којим се ближе уређују набавке добара, услуга и радова

2.1. Центар је донео посебан акт којим је ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне

2.1.1. Центар је у 2020. години донео Правилник о набавкама⁵ као посебан акт којим је ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама⁶.

Више детаља у вези у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3

³„Службени гласник РС“, бр. 59/08,37/10, 39/11-др. правилник, 1/12-др. правилник, 51/19 и 12/20.

⁴„Службени гласник РС“, бр. 24/11.

⁵број: 28-11000-289/2020 од 11. септембра 2020. године.

⁶„Службени гласник РС“, бр. 9/19.

набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама. – Набавке добара, услуга и радова, 3.1. Интерни акт којим се ближе уређују набавке добара, услуга и радова.

Планирање набавки добара, услуга и радова

2.2. Центар није ускладио План набавки за 2020. годину са Законом о јавним набавкама који је ступио на снагу 1. јула 2020. године. *2.2.1. Центар није ускладио План набавки за 2020. годину са Законом о јавним набавкама који је ступио на снагу 1. јула 2020. године, што није у складу са одредбом члана 239 став 2 Закона о јавним набавкама.*

Више детаља у вези у вези са овом неправилношћу дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.2. Планирање набавки добара, услуга и радова.

Спровођење поступака набавки добара, услуга и радова

2.3 Центар је извршио набавке дела добара и услуга на које се не примењује Закон о јавним набавкама без доследног поштовања начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације. *2.3.1. Центар је извршио набавку добара и услуга на које се не примењује Закон о јавним набавкама у вредности од најмање 4.494 хиљаде динара, а да претходно није обезбедио конкуренцију и доказе да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене, односно није обезбедио адекватну примену начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације, што није у складу са чланом 39 став 3 Закона о јавним набавкама⁷ који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 27 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.*

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 6*).

2.4. Центар је преузео обавезе за набавке добара и услуга у вредности од најмање 4.586 хиљада динара, без закључивања писаног уговора *2.4.1. Центар је преузео обавезе у 2020. и 2021. години у вредности од најмање 4.586 хиљада динара без закључивања писаног уговора или издавања наруџбенице која садржи битне елементе уговора, што није у складу са чланом 56 став 2 Закона о буџетском систему⁸.*

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 7*).

⁷ „Службени гласник РС, бр.124/12, 14/15 и 68/15.

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19, 149/20 и 118/21.

или издавања наручбенице која садржи битне елементе уговора.

Више детаља у вези са овом неправилношћу дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3. Спровођење набавки добара, услуга и радова, 3.3.1 Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама.

Извршење уговора о набавкама добара, услуга и радова

2.5. Центар је преузео обавезе за набавку добара и услуга у вредности од најмање 2.878 хиљада динара на основу уговора који не садрже податке на основу којих се може утврдити износ уговорне обавезе и није обезбедио да уговори који се извршавају у две буџетске године садрже прописану одредбу подзаконског акта.

2.5.1. Центар је преузео обавезе за набавку добара и услуга у 2020. и 2021. години у вредности од најмање 2.878 хиљада динара на основу закључених уговора којима није одређена цена или количина предмета набавке или и једно и друго, чиме уговорна обавеза није била одређена, односно одредива, што није у складу са чланом 46 став 2 Закона о облигационим односима⁹.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 8*).

Више детаља у вези са овом неправилношћу дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.4. Извршење уговора о набавкама добара, услуга и радова.

2.5.2. Центар није обезбедио да уговори о набавци добара и услуга закључени у 2020. и 2021. години у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година¹⁰.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 9*).

Више детаља у вези са овом неправилношћу дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.4. Извршење уговора о набавкама добара, услуга и радова.

⁹„Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89-одлука УСЈ и 57/89, „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, „Службени лист СЦГ“, бр.1/03-Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 18/20.

¹⁰„Службени гласник РС“, бр. 21/14 и 18/19.

Извештавање о набавкама добара, услуга и радова

2.6. Центар није евидентирао и објављивао податке на Порталу јавних набавки о спроведеним набавкама изузетим од примене Закона о јавним набавкама.

2.6.1. Центар није евидентирао и објављивао податке на Порталу јавних набавки о спроведеним набавкама у 2020. и 2021. години изузетим од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 181 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 10*).

Више детаља у вези са овом неправилношћу дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.4. Извештавање о набавкама добара, услуга и радова.

Скретање пажње

1) Одлуком социјалној заштити у граду Ваљевоу није прописан начин и поступак остваривања права на једнократну новчану помоћ. Увидом у наведену одлуку утврђено је да је истом дефинисана намена за коју се додељује једнократна новчана помоћ и њен максималан износ за сваку намену, али не и покретање поступка за признавања права (форма захтева и неопходна документација коју је потребно приложити у сврху доказивања испуњености услова), одлучивање о праву на једнократну новчану помоћ (поступак који спроводи Центар по пријему захтева, лица одговорна за разматрање захтева (доношење налаза, мишљења и закључка), лица одговорна за доношење акта којим се признаје право на једнократну новчану помоћ), као и начин исплате исте.

Напомињемо да недостатак прописа којима се уређује покретање поступка за доделу једнократне новчане помоћи, одлучивање о признавању права и начин исплате исте доводи до ризика од неправилности и неуједначеног поступања приликом одлучивања о праву на једнократну новчану помоћ и реализације овог права.

Потребно је да Центар упути иницијативу надлежним органима града Ваљева у циљу доношења акта којим ће се ближе уредити начин остваривања права на једнократну новчану помоћ (покретање поступка за признавање, поступак одлучивања о праву на ову помоћ, као и начин њене исплате), у складу са одредбом члана 110 став 5 Закона о социјалној заштити.

2) Сагласно члану 6 став 2 Одлуке о социјалној заштити у граду Ваљевоу једнократна помоћ може бити новчана или у натури. Одредбама члана 7 наведене одлуке прописано је у којим случајевима се признаје једнократна помоћ, при чему није јасно дефинисано да ли се ради о једнократној новчаној помоћи или једнократној помоћи у натури, као и у којим случајевима се признаје један, а у којима други вид једнократне помоћи.

Потребно је да надлежни орган града Ваљева јасно пропише у којим случајевима се признаје једнократна новчана помоћ, а у којим једнократна помоћи у натури.

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1¹¹

1. Центар је у 2021. години признао право на једнократну новчану помоћ и извршио исплату исте у износу од најмање 264 хиљаде динара лицима која нису корисници новчане социјалне помоћи односно увећане новчане социјалне помоћи, а да није презентовао доказе прописане са чланом 6 став 5 Одлуке о социјалној заштити у граду Ваљево да приходи ових лица или њихових породица не прелазе двоструки износ новчане социјалне помоћи за појединца према последњем објављеном податку. (Прилог 2 – Једнократна новчана помоћ, 2.2. Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљево, 2.2.1 Поступак остваривања права на једнократну новчану помоћ који спроводи Центар);
2. Центар је доносио решења којим се утврђује право на једнократну новчану помоћ чија образложења не садрже излагање захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је утврђено право на једнократну новчану помоћ, што није у складу са одредбом члана 141 став 4 Закона о општем управном поступку. (Прилог 2 – Једнократна новчана помоћ, 2.2. Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљево, 2.2.1. Поступак остваривања права на једнократну новчану помоћ који спроводи Центар);
3. Центар је у 2021. години део једнократних новчаних помоћи исплаћивао на благајни водитељима случаја, који су, приликом посредовања у исплати једнократних новчаних помоћи корисницима, део новчаних средстава, у износу од најмање 49 хиљада динара задржавали у Центру, што није у складу са одредбама чл. 31 и 32 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад, којима су прописани послови за које је надлежан водитељ случаја. (Прилог 2 – Једнократна новчана помоћ, 2.2. Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљево, 2.2.2. Исплата једнократне новчане помоћи у Центру);
4. Центар није успоставио евиденцију о признатим правима на једнократну новчану помоћ, њиховим корисницима и извршеним исплатама, што није у складу са чланом 23 ст. 1 и 2 Закона о социјалној заштити. (Прилог 2 – Једнократна новчана помоћ, 2.2. Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљево, 2.2.3. Вођење евиденције и чување документације о остваривању права на једнократну новчану помоћ и његовој реализацији);
5. Центар није ускладио План набавки за 2020. годину са Законом о јавним набавкама који је ступио на снагу 1. јула 2020. године, што није у складу са одредбом члана 239 став 2 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.2. Планирање набавки добара, услуга и радова).

¹¹ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана

ПРИОРИТЕТ 2¹²

6. Центар није у потпуности поштовао одредбе интерног акта којим је ближе уредио набавке добара услуга и радова јер није:
 - донео План набавки за 2020. годину у року утврђеном чланом 6 став 3 и чланом 23 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који се примењивао до 21. јула 2021. године;
 - обезбедио да Интерни план набавке за 2021. годину садржи све податке утврђене чланом 42 Правилника о набавкама, као и да спровођењу дела набавки добара и услуга у 2021. години изузете од примене Закона о јавним набавкама на основу члана 27 став 1 овог закона претходи поступак истраживања тржишта, на начин прописан чл. 85-89 Правилника о набавкама који је у примени од 19. септембра 2020. године (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.2. Контролне активности, 1.2.1. Контролне активности у области набавки добара, услуга и радова);
7. Центар је извршио набавку дела добара и услуга на које се не примењује Закон о јавним набавкама у вредности од најмање 4.494 хиљада динара а да претходно није обезбедио конкуренцију и доказе да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене, односно није обезбедио адекватну примену начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације, што није у складу са чланом 39 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 27 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3. Спровођење набавки добара, услуга и радова, 3.3.1. Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама);
8. Центар је преузео обавезе у 2020. и 2021. години у вредности од најмање 4.586 хиљада динара без закључивања писаног уговора или издавања наруџбенице која садржи битне елементе уговора, што није у складу са чланом 56 став 2 Закона о буџетском систему. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3. Спровођење набавки добара, услуга и радова, 3.3.1. Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама);
9. Центар је преузео обавезе за набавку добара и услуга у 2020. и 2021. години у вредности од најмање 2.878 хиљаде динара на основу закључених уговора којима није утврђена вредност уговора јер није одређена цена или количина предмета набавке или и једно и друго, чиме уговорна обавеза није била одређена односно одредива, што није у складу са чланом 46 став 2 Закона о облигационим односима. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.4. Извршење уговора о набавкама добара, услуга и радова);
10. Центар није обезбедио да уговори о набавци добара и услуга закључени у 2020. и 2021. години у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода,

¹² ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана

захтевају плаћање у више година. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.4 Извршење уговора о набавкама добара, услуга и радова);

11. Центар није евидентирао и објављивао податке о спроведеним набавкама у 2020. и 2021. години изузетим од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 181 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.5. Извештавање о набавкама добара, услуга и радова).

2. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1

1. Препоручује се одговорним лицима Центра да право на једнократну новчану помоћ лицима која нису корисници новчане социјалне помоћи односно увећане новчане социјалне помоћи утврђују на основу претходно прибављених доказа да укупан приход појединца или породице не прелази двоструки износ новчане социјалне помоћи за појединца према последњем објављеном податку, у складу са чланом 6 став 5 Одлуке о социјалној заштити у граду Ваљево. (Прилог 2 – Једнократна новчана помоћ, 2.2. Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљево, 2.2.1 Поступак остваривања права на једнократну новчану помоћ који спроводи Центар, Препорука број 2);
2. Препоручује се одговорним лицима Центра да решења о признавању права на једнократну новчану помоћ доносе у складу са одредбом члана 141 став 4 Закона о општем управном поступку. (Прилог 2 – Једнократна новчана помоћ, 2.2. Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљево, 2.2.1. Поступак остваривања права на једнократну новчану помоћ који спроводи Центар, Препорука број 3);
3. Препоручује се одговорним лицима Центра да обезбеде да у поступку признавања и реализације права на једнократну новчану помоћ, водитељи случаја обављају послове који су утврђени Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад. (Прилог 2 – Једнократна новчана помоћ, 2.2. Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљево, 2.2.2. Исплата једнократне новчане помоћи у Центру, Препорука број 4);
4. Препоручује се одговорним лицима Центра да успоставе ажурне и поуздане евиденције о признатим правима на једнократну новчану помоћ, њиховим корисницима и извршеним исплатама које ће омогућити прецизно и систематично извештавање о истима. (Прилог 2 – Једнократна новчана помоћ, 2.2. Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљево, 2.2.3. Вођење евиденције о остваривању права на једнократну новчану помоћ и његовој реализацији, Препорука број 5);

ПРИОРИТЕТ 2

5. Препоручује се одговорним лицима Центра да обезбеде да годишњи Интерни план набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама садржи све податке утврђене чланом 42 Правилника о набавкама, као и да се одредбе чл.85-89 наведеног правилника примењују на све набавке које Центар спроводи а које су изузете од примене Закона о јавним набавкама на основу члана 27 став 1 овог (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.2. Контролне активности,

- 1.2.1. Контролне активности у области набавки добара, услуга и радова, Препорука број 1);
6. Препоручује се одговорним лицима Центра да обезбеде да се набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама спроводе уз примену начела наведеног закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке у складу са чланом 27 став 2 Закона о јавним набавкама. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3. Спровођење набавки добара, услуга и радова, 3.3.1. Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама, Препорука број 6);
 7. Препоручује се одговорним лицима Центра да преузимају обавезе на основу писаног уговора или другог правног акта у складу са чланом 56 став 2 Закона о буџетском систему. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3. Спровођење набавки добара, услуга и радова, 3.3.1. Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама, Препорука број 7);
 8. Препоручује се одговорним лицима Центра да преузимају обавезе и извршавају расходе на основу писаног уговора којим је одређена, односно одредива уговорна обавеза у складу са чланом 46 став 2 Закона о облигационим односима. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.4. Извршење уговора о набавкама добара, услуга и радова, Препорука број 8);
 9. Препоручује се одговорним лицима Центра да обезбеде да уговори о набавци добара, услуга и радова закључени у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбе да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.4. Извршење уговора о набавкама добара, услуга и радова, Препорука број 9);
 10. Препоручује се одговорним лицима Центра да евидентирају податке о вредности и врсти јавних набавки из чл. 11-21 Закона о јавним набавкама, и то по сваком основу за изузеће посебно, као и јавних набавки из члана 27 став 1 и да исте збирно објављују на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину у складу са чланом 181 ст. 3 и 4 наведеног закона. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.5 Извештавање о набавкама добара, услуга и радова, Препорука број 10).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Центар за социјални рад „Колубара“, Ваљево је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности датих у Извештају о ревизији правилности пословања као и да поступи по датим препорукама, осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Предузете мере у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За неправилности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Центар за социјални рад „Колубара“, Ваљево је обавезан да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;
2. За неправилности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, Центар за социјални рад „Колубара“, Ваљево је обавезан да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

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

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу

доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст. 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
24. август 2022. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2022. годину и Закључка број 400-266/2022-05/1 од 25. јануара 2022. године.

1. Предмет ревизије

Спроводи се ревизија правилности пословања која се односи на једнократну новчану помоћ и набавке добара, услуга и радова.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2021. године за предмет ревизије који се односи на једнократну новчану помоћ и у периоду од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2021. године за предмет ревизије који се односи на набавке добара, услуга и радова.

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Центар за социјални рад „Колубара“ Ваљево

Седиште и адреса: Синђелићева 48

Матични број: 17780930

ПИБ: 102522682

Регистроване делатности

Центри за социјални рад су установе социјалне заштите које се оснивају ради остваривања права у области социјалне заштите и пружања услуга социјалне заштите утврђених Законом о социјалној заштити, као и ради обављања развојних, саветодавних, истраживачких и других стручних послова у социјалној заштити и остваривања другог законом утврђеног интереса.

Делатност Центра, као установе социјалне заштите, уређена је одредбама Закона о социјалној заштити. Центар за социјални рад одлучује о остваривању права корисника утврђених Законом о социјалној заштити и о коришћењу услуга социјалне заштите које обезбеђује Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и врши друге послове утврђене законом и прописима донетим на основу закона (члан 119 став 1). Осим тога, делатност Центра уређена је Одлуком о социјалној заштити у граду Ваљевоу.

У остваривању делатности Центар, сагласно члану 120 Закона о социјалној заштити, врши следећа јавна овлашћења:

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

Послови спровођења поступака и одлучивања о правима на материјална давања и о коришћењу услуга социјалне заштите који се односе на права, односно услуге социјалне заштите о чијем се обезбеђивању стара Република Србија обављају се као

поверени. Послове који се односе на права, односно услуге социјалне заштите о чијем се обезбеђивању стара аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе центар за социјални рад обавља у складу са прописом који доноси надлежни орган аутономне покрајине, односно надлежни орган јединице локалне самоуправе (члан 120 ст. 2 и 3 Закона о социјалној заштити).

Органи Центра

Органи Центра су: директор, Управни одбор (пет чланова) и Надзорни одбор (три члана). Директор је одговорно лице које обезбеђује законитост рада, унутрашњу координацију и поштовање стандарда стручног рада. Делокруг Управног и Надзорног одбора Центра, сагласно члану 123 став 6 Закона о социјалној заштити, уређују се оснивачким актом и Статутом Центра, у складу са законом.

Унутрашња организација Центра

У оквиру Центра образоване су основне организационе јединице и посебне организационе јединице и то:

- 1) Основне организационе јединице - Служба за заштиту деце и младих, Служба за заштиту одраслих и старих лица, Служба за правне послове;
- 2) Посебне организационе јединице – Служба помоћи у кући, Саветовалиште за брак и породицу.

Финансирање Центра

Центар се финансира из буџета Републике Србије, буџета града Ваљева и из осталих извора.

У складу са чланом 206 став 1 Закона о социјалној заштити, из буџета Републике Србије финансирају се права и услуге социјалне заштите о чијем се обезбеђивању стара Република Србија, и то: 1) право на новчану социјалну помоћ; 2) право на додатак за помоћ и негу другог лица и право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица; 3) право на посебну новчану накнаду; 4) право на помоћ за оспособљавање за рад; 5) услуге породичног смештаја; 6) услуге саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља; 7) услуге домског смештаја; 8) услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, осим у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености, утврђен у складу са прописима којима се уређује разврставање јединица локалне самоуправе према степену развијености - изнад републичког просека; 9) услуге смештаја за жртве трговине људима; 10) право на једнократну помоћ у случају угрожености већег броја грађана. Осим тога, из буџета Републике Србије финансирају се центри за социјални рад у делу јавних овлашћења, у складу са одредбом члана 206 став 2 тачка 1) Закона о социјалној заштити.

У складу са одредбама члана 209 Закона о социјалној заштити, из буџета јединице локалне самоуправе – Општине Пожега финансирају се: 1) дневне услуге у заједници; 2) услуге подршке за самосталан живот, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом; 3) услуга становања уз подршку особа са инвалидитетом у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености, утврђен у складу са прописима којима се уређује разврставање јединица локалне самоуправе према степену развијености - изнад републичког просека; 4) саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, осим саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља; 5) остале услуге социјалне заштите у складу са потребама локалне самоуправе; 6) једнократне помоћи и други облици помоћи; 7) програми рада установа чији је оснивач јединица локалне

самоуправе; 8) програми унапређења социјалне заштите у јединици локалне самоуправе; 9) иновационе услуге.

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

У складу са ISSAI 4000 – Стандард за ревизију правилности пословања и са усвојеним приступом у Државној ревизорској институцији прибавили смо довољно адекватних и поузданих доказа за давање закључка да ли је предмет ревизије у складу, по свим материјално значајним питањима са применљивим критеријумима.

Ови поступци укључују и процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима.

Спровели смо процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима у области утврђивања права на једнократну новчану помоћ и реализације тог права и набавки добара, услуга и радова ради израде плана ревизије.

На основу процене ризика:

- у области утврђивања права на једнократну новчану помоћ и реализације тог права, утврђено је постојање ризика код признавања права на једнократну новчану помоћ без презентованих доказа о испуњењу прописаних услова подносиоца захтева, посредовања водитеља случаја у исплати једнократне новчане помоћи кориснику, као и неустављања прописане евиденције о корисницима који су остварили право на једнократну новчану помоћ;
- у области набавки добара, услуга и радова утврђено је постојање ризика да приликом спровођења дела набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама није обезбеђена примена начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

Ради остваривања циљева ревизије, а на основу процене ризика, спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са планирањем, спровођењем набавки добара, услуга и радова и извршавањем уговора о набавкама добара, услуга и радова и утврђивањем права и исплатом једнократне новчане помоћи у свим материјалним аспектима, усклађене са прописима који уређују ове области пословања.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

У ревизији правилности пословања Центра у вези са једнократном новчаном помоћи вршиће се процена усклађености предмета ревизије са следећим прописима и општим актима који су идентификовани као критеријуми:

- Закон о социјалној заштити,
- подзаконски акти донети на основу Закона о социјалној заштити,
- Одлука о социјалној заштити у граду Ваљеву.

У ревизији правилности пословања Центра у вези са набавкама добара, услуга и радова, као корисника јавних средстава, вршиће се процена усклађености предмета ревизије са следећим прописима који су идентификовани као критеријуми:

- Закон о буџетском систему,
- Закон о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године,
- подзаконски акти донети на основу Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године,
- Закон о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године,
- подзаконски акти донети на основу Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године,
- интерна акта субјекта ревизије.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа и општих аката који уређују остваривање једнократне новчане помоћи и спровођење набавки добара, услуга и радова;
- анализу интерних аката Центра којим је уређено остваривање једнократне новчане помоћи као права у области социјалне заштите и ближе уређено спровођење набавки,
- испитивање активности, одлука Центра у вези са остваривањем једнократне новчане помоћи као права у области социјалне заштите и спровођењем набавки добара, услуга и радова,
- интервјуисање одговорних особа Центра.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије састали смо се са представницима Центра како бисмо их упознали са прелиминарним налазима и закључцима ревизије, потврдили тачност чињеница и добили одговоре и коментаре одговорних лица.

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

Ревизија је извршена у складу са ISSAI 100 "Фундаментални принципи ревизије јавног сектора", ISSAI 400 "Фундаментални принципи ревизије правилности пословања" и ISSAI 4000 "Стандард за ревизију правилности пословања."

V Прилози

Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија

Интерна контрола у јавном сектору код корисника јавних средстава, сагласно члану 80 Закона о буџетском систему, обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу;
- 2) интерну ревизију;
- 3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију.

Финансијско управљање и контрола обухвата пет међусобно повезаних елемената: контролно окружење; управљање ризицима; контролне активности; информисање и комуникација; праћење и процена система. У поступку ревизије посебна пажња ревизора била је усмерена на сагледавање контролног окружења и контролних активности у вези са одређеним предметом и обимом ревизије на основу процењених ризика.

1.1 Контролно окружење

Контролно окружење представља основу за остале елементе интерне контроле и подразумева лични и професионални интегритет и етичке вредности руководства и запослених, начин управљања, одређивања мисије и циљева, организационе структуре, успостављање поделе одговорности и овлашћења, политике и праксе у људским ресурсима као и компетентности запослених.

У циљу успостављања одговарајућег контролног окружења које подразумева лични и професионални интегритет и етичке вредности руководства и запослених, начин управљања, организациону структуру, успостављање поделе одговорности и овлашћења, политике и праксу у људским ресурсима као и компетентност запослених, Центар је донео следеће акте:

- 1) Статут Центра за социјални рад „Колубара“ Ваљево¹³, са Одлуком о изменама и допунама Статута Центра за социјални рад „Колубара“ Ваљево¹⁴,
- 2) Правилник о организацији буџетског рачуноводства¹⁵,
- 3) Правилник о организацији и систематизацији послова у Центру за социјални рад „Колубара“ Ваљево¹⁶, на који је сагласност дао градоначелник Града Ваљева¹⁷ и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања¹⁸, са три измене и допуне¹⁹;
- 4) Правилник о радним обавезама и радној дисциплини запослених²⁰ са Правилником о изменама и допунама Правилника о радним обавезама и радној дисциплини запослених²¹;
- 5) Правилник о стручном усавршавању²²;

¹³ број 55100-3-1503-28 од 7. октобра 2011. године.

¹⁴ број 28-11000-209/2018 од 25. септембра 2018. године.

¹⁵ број 1000-3-2237-28 од 26. новембра 2010. године

¹⁶ број: 28-11000-305/2019 од 25. октобра 2019. године.

¹⁷ број: 110-33/2019-09 од 16. децембра 2019. године.

¹⁸ број: 110-00-471/2019-09 од 20. новембра 2019. године.

¹⁹ број: 28-11000-305/2-2020 од 1. јуна 2019. године, број: 28-11000-305/3-2020 од 17. септембра 2020. године и број: 28-11000-305/4-2021 од 26. новембра 2021. године.

²⁰ број: 28-11000-229/2020 од 08. јула 2020. године.

²¹ број: 28-11000-229/2 од 30. марта 2021. године

²² број: 55100-3-2160-28 од 26. новембра 2010. године.

- 6) Програм стручног оспособљавања²³;
- 7) Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања²⁴.

Сагласно члану 135 Закона о социјалној заштити у установи социјалне заштите, односно код пружаоца услуга социјалне заштите послове обављају: стручни радници, стручни сарадници, помоћни радници и друга лица, у складу са законом. Стручни радници у центру за социјални рад су социјални радник, психолог, педагог, андрагог, специјални педагог, правник и социолог. Стручни сарадници су лица друге одговарајуће струке, са стеченим високим образовањем на студијама првог или другог степена, односно на основним студијама, која обављају послове из своје струке у установи социјалне заштите и код пружаоца услуга социјалне заштите. Сагласно члану 142 став 14 истог закона стручни радници и стручни сарадници у социјалној заштити не могу самостално радити док не обаве приправнички стаж, а стручни радници су дужни да положи и испит за лиценцу. Одредбама члана 185 наведеног закона лиценца се издаје стручном раднику за обављање стручних послова у социјалној заштити утврђеним актом министра надлежног за социјалну заштиту. Лиценцу издаје Комора социјалне заштите на шест година. Право на лиценцу има стручни радник: који има прописану стручну спрему, који је успешно завршио одговарајући акредитовани програм обуке у трајању предвиђено стандардима за конкретне послове и који има одговарајуће радно искуство, односно положен стручни испит у складу са законом.

Центар је Правилником о организацији и систематизацији послова у Центру за социјални рад „Колубара“ Ваљево утврдио услове за обављање свих систематизованих послова у складу са Уредбом о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору.

У поступку ревизије је проверавано да ли запослени стручни радници испуњавају посебне услове за обављање послова на радном месту на које су распоређени, у смислу поседовања лиценце за обављање послова у складу са законом којим се уређује социјална заштита и прописима донетим на основу тог закона. Утврђено је да од укупно 22 запослена која су у 2021. години обављала послове на радним местима за која се као посебан услов захтевала лиценца за обављање послова у складу са законом којим се уређује социјална заштита и прописима донетим на основу тог закона, двоје запослених²⁵ није имало наведену лиценцу. Даље је утврђено да је Центар донео решења²⁶ којим се обавезују ова лица да положи испит за лиценцу за основне стручне послове у социјалној заштити најкасније до 31. децембра 2022. године, те ако у остављеном року то не учине престаје им радни однос у Центру.

1.2 Контролне активности

Контролне активности обухватају писане политике и процедуре и њихову примену, у складу са одредбама члана 8 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

²³ број: 28-55100-113/2021 од 12. априла 2021. године.

²⁴ број: 55100-223/2015-28 од 1. децембра 2015. године.

²⁵ који обављају послове на радним местима: стручни радник на услугама у заједници и водитељ случаја у Служби за заштиту деце и младих.

²⁶ број: 2-55100-223/2-2022 од 4. јануара 2022. године и број: 2-55100-209/4-2022 од 1. јула 2022. године

1.2.1 Контролне активности у области набавки добра, услуга и радова

Одредбама члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама, који се примењивао до 30. јуна 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

Центар је до 21. јула 2020. године примењивао Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке²⁷ којим је ближе уређена процедура планирања набавки, спровођења поступака јавних набавки и извршење уговора унутар Центра.

Центар је у септембру 2020. године донео Правилник о набавкама као посебан акт којим је ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Планирање набавки

План набавки за 2020. годину

Одлуком²⁸ Управног одбора Центра донетој на седници одржаној 8. јула 2020. године усвојен је План набавки за 2020. Овим планом је предвиђено спровођење поступка јавних набавки на све планиране набавке без обзира на њихову процењену вредност.

Сагласно члану 6 став 3 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке који се примењивао до 21. јула 2020. године, план набавки доноси надлежан орган наручиоца до 31. јануара за текућу годину, поштујући правила о његовом сачињавању и достављању која су прописана Законом о јавним набавкама и подзаконским актима. Чланом 23 истог правилника утврђено је да директор Центра доноси план набавке после усвајања финансијског плана од стране Управног одбора Центра, а најкасније до 31. јануара. Одлуком Управног одбора Центра донетој на седници одржаној 20. јануара 2020. године усвојен је Финансијски план за 2020. годину.

Откривена неправилност: Центар је 8. јула 2020. године донео План набавки за 2020. годину, што није у складу са чланом 6 став 3 и чланом 23 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке којим је утврђено да надлежни орган наручиоца, односно директор Центра доноси план набавки најкасније до 31. јануара за текућу годину.

План набавки за 2021. годину

Одлуком²⁹ Управног одбора Центра донетој на седници одржаној 30. марта 2020. године усвојен је Интерни план набавки за 2021. годину. У писаној изјави³⁰ директора Центра наведено је да Центар није донео План јавних набавки за 2021.

²⁷ број: 55100-55/2014-28 од 12. марта 2014. године.

²⁸ број: 28-55100-206/4 од 8. јула 2020. године.

²⁹ број: 28-55100-81/4 од 30. марта 2021. године.

³⁰ број: Сл.2/2022-7 од 18. марта 2022. године.

годину јер је све планиране набавке изузео од примене Закона о јавним набавкама с обзиром на то да је њихова процењена вредност била нижа од прага до кога се не примењује овај закон, утврђеног чланом 27 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

Одредбама члана 35 Правилника о набавкама утврђено је да за набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама Центар доноси годишњи Интерни план набавки. Одредбама члана 42 Правилника о набавкама утврђено је да Интерни план набавке садржи: 1) одређивање редног броја набавке; 2) предмет набавке; 3) основ за изузимање набавке, односно одредбу Закона о јавним набавкама на основу које је конкретна набавка изузета од примене овог закона; 4) процењену вредност набавке, а ако није могуће тачно утврдити, барем њено ближе одређење; 5) извор и начин финансирања набавке; 6) посебан поступак који се уместо Закона о јавним набавкама има применити, уколико томе има места; 7) оквирне рокове за реализацију набавке. Интерни план набавке може садржати и друге елементе.

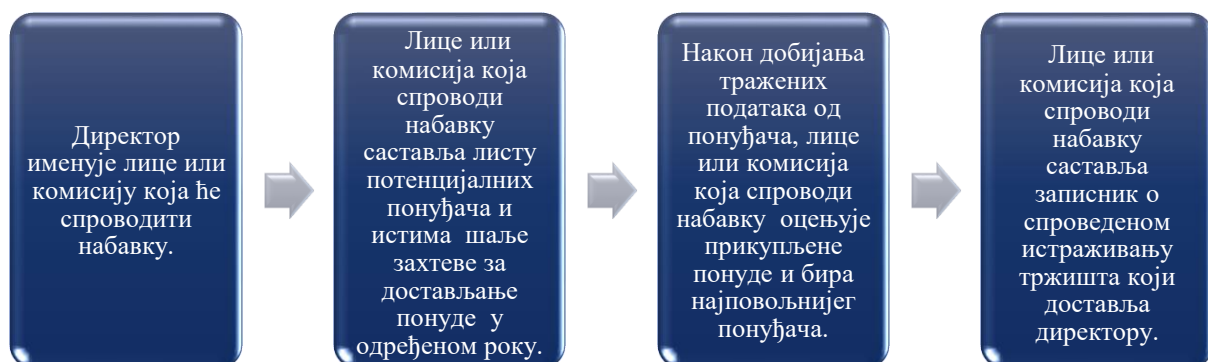
Увидом у Интерни план набавки за 2021. годину утврђено је да исти не садржи неке од обавезних података утврђених чланом 42 Правилника о набавкама и то: основ за изузимање набавке, односно одредбу Закона о јавним набавкама на основу које је конкретна набавка изузета од примене овог закона, посебан поступак који се уместо Закона о јавним набавкама има применити, уколико томе има места и оквирне рокове за реализацију набавке.

Спровођење набавки

Центар није у 2020. и 2021. години спроводио поступке јавне набавке због изузећа од примене Закона о јавним набавкама прописаног чланом 39 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и чланом 27 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године. Све извршене набавке добара и услуга биле су испод прописаног лимита до којег се не примењује наведени закон.

Одредбама чл. 85-89 Правилника о набавкама ближе је уређен поступак спровођења набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама.

Слика број 1. Приказ поступка набавке добара, услуга и радова на коју се не примењује Закон о јавним набавкама уређен чл. 85-89 Правилника о набавкама



Центар је доставио доказе да је у 2020. и 2021. години спровео део набавки добара и услуга на које се не примењује Закон о јавним набавкама у вредности од 1.450.052 динара за набавку гасног уља, канцеларијског намештаја, услуга осигурања и рачунарске опреме тако што је претходно извршио истраживање тржишта на начин прописан чл.85-89 Правилника о набавкама.

Увидом у пословне књиге Центра, даље је утврђено да је Центар у 2021. години извршио део набавки добара и услуга³¹ у вредности од најмање 3.497.802 динара на које се не примењује Закон о јавним набавкама сходно изузећу прописаном на основу члана 27 став 1 тачка 1) овог закона, а да није обезбедио доказе да је претходно спровео истраживање тржишта на начин утврђен чл. 85-89 Правилника о набавкама, чиме није обезбедио конкуренцију и доказе да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене, односно није обезбедио примену начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке, што није у складу са чланом 27 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (детаљније описано у *Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова*).

Откривена неправилност: Центар није у потпуности поштовао одредбе интерног акта којим је ближе уредио набавке добара услуга и радова јер није:

- донео План набавки за 2020. годину у року утврђеном чланом 6 став 3 и чланом 23 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који се примењивао до 21. јула 2020. године;
- обезбедио да Интерни план набавке за 2021. годину садржи све податке утврђене чланом 42 Правилника о набавкама, као и да спровођењу дела набавки добара и услуга у 2021. години изузетих од примене Закона о јавним набавкама на основу члана 27 став 1 овог закона претходи поступак истраживања тржишта, на начин прописан чл. 85-89 Правилника о набавкама који је у примени од 19. септембра 2020. године.

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Центра да обезбеде да годишњи Интерни план набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама садржи све податке утврђене чланом 42 Правилника о набавкама, као и да се одредбе чл.85-89 наведеног правилника примењују на све набавке које Центар спроводи а које су изузете од примене Закона о јавним набавкама на основу члана 27 став 1 овог закона.

1.3 Интерна ревизија

Интерна финансијска контрола у јавном сектору, у складу са одредбама члана 80 Закона о буџетском систему, између осталог, обухвата и интерну ревизију код корисника јавних средстава. Корисници јавних средстава, у складу са одредбом члана 82 став 6 Закона о буџетском систему, успостављају интерну ревизију ради пружања саветодавних услуга које се састоје од савета, смерница, обука, помоћи или других услуга у циљу повећања вредности и побољшања процеса управљања датом организацијом, управљања ризицима и контроле.

Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору прописују се заједнички критеријуми за организовање и стандарди и методолошка упутства за поступање и извештавање интерне ревизије и ближе уређују послови интерне ревизије код корисника јавних средстава. Одредбама члана 3 наведеног правилника прописани су начини успостављања интерне ревизије код корисника јавних средстава.

³¹услуге електричне енергије, централног грејања, водовода и канализације, телефона, остале комјутерске услуге, текуће поправке и одржавање рачунарске опреме, канцеларијски материјал и бензин.

Одредбама члана 5 став 3 наведеног правилника прописано је да код индиректних корисника буџетских средстава Републике Србије који нису успоставили интерну ревизију на један од начина прописаних чланом 3 овог правилника, послове интерне ревизије врши јединица за интерну ревизију, надлежног директног корисника буџетских средстава, у складу са сопственим планом рада.

Група за интерну ревизију Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања донела је Повељу интерне ревизије³² и Етички кодекс интерне ревизије³³. У складу са одредбама наведене повеље, Група за интерну ревизију Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, надлежна је за ревизију свих организационих делова наведеног министарства, свих програма, активности и процеса у надлежности министарства, укључујући и средства Европске уније, као и свих осталих ресурса, која обезбеђују друга тела и институције.

Налаз: Група за интерну ревизију Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је надлежна за обављање послова интерне ревизије у Центру сагласно члану 5 став 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору.

³² број: 021-00-00046/2020-08 од 6. фебруара 2020. године.

³³ број: 021-00-00047/2020-08 од 6. фебруара 2020. године.

Прилог 2 – Једнократна новчану помоћ

2.1 Правни основ за остваривање права на једнократну новчану помоћ

Област социјалне заштите уређена је Законом о социјалној заштити и подзаконским актима донетим од стране министарства надлежног за послове социјалне заштите. Сагласно члану 4 Закона о социјалној заштити право на социјалну заштиту има сваки појединац и породица којима је неопходна друштвена помоћ и подршка ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољење основних животних потреба. Права на социјалну заштиту обезбеђују се пружањем услуга социјалне заштите и материјалном подршком. Одредбама члана 79 Закона о социјалној заштити прописано је да корисник остварује материјалну подршку путем новчане социјалне помоћи, додатка за помоћ и негу другог лица, помоћи за оспособљавање за рад, једнократне новчане помоћи, помоћи у природи и других врста материјалне подршке, у складу са овим законом и прописима донетим за његово спровођење.

Сагласно одредбама члана 110 Закона о социјалној заштити прописана једнократна помоћ се обезбеђује лицу које се изненада или тренутно нађе у стању социјалне потребе, као и лицу које се упућује на домски или породични смештај, а које нема средства да обезбеди одећу, обућу и трошкове превоза неопходне за реализацију смештаја. Једнократна помоћ може бити новчана или у природи. О обезбеђивању једнократне новчане помоћи и помоћи у природи стара се јединица локалне самоуправе. Поступак за остваривање и исплату једнократне новчане помоћи спроводи центар за социјални рад, а поступак за остваривање права на помоћ у природи спроводи орган, организација или служба одређена актом јединице локалне самоуправе. Ближе услове и начин остваривања и висину једнократне помоћи прописује јединица локалне самоуправе. Износ једнократне новчане помоћи не може бити већи од просечне зараде по запосленом у јединици локалне самоуправе у месецу који претходи месецу у коме се врши исплата.

2.2 Услови и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ у граду Ваљеву

Град Ваљево је у складу са чланом 110 став 5 Закона о социјалној заштити, донео Одлуку о социјалној заштити у граду Ваљеву. Овом одлуком су прописана права и услуге појединца и породице у области социјалне заштите које обезбеђује град Ваљево, као и начин и услови остваривања ових права и услуга. Град Ваљево је донео и Одлуку о изменама и допунама Одлуке о социјалној заштити у граду Ваљеву.

Чланом 6 Одлуке о социјалној заштити у граду Ваљеву утврђено је право на једнократну помоћ у складу са чланом 110 Закона о социјалној заштити. Даље је утврђено да једнократна помоћ може бити новчана или у природи, као и да износ једнократне новчане помоћи не може бити већи од просечне зараде по запосленом у граду Ваљеву у месецу који претходи месецу у којем се врши исплата. Право на једнократну новчану помоћ појединац или породица могу да остваре највише два пута у току једне календарске године. Истим чланом наведене одлуке утврђено је да се право на једнократну новчану помоћ за појединце или породице које нису корисници новчане социјалне помоћи односно увећане новчане социјалне помоћи, може се признати уколико укупан приход појединца или породице не прелази двоструки износ новчане социјалне помоћи за појединца према последњем објављеном податку.

Одредбама члана 7 Одлуке о социјалној заштити у граду Ваљево утврђено је да се једнократна помоћ признаје у следећим случајевима и то за:

- накнаду за опрему новорођенчета корисницима новчане социјалне помоћи;
- накнаду за путне трошкове и исхрану пролазницима који се нађу у стању социјалне потребе;
- путне трошкове и исхрану корисника социјалне заштите приликом допушта – распуста из установе социјалне заштите и других породица (распусти деце и омладине, допуст у циљу посете сродницима и друго);
- накнаду за опрему и превоз корисника приликом смештаја у установу социјалне заштите или другу породицу;
- накнаду трошкова коришћења здравствене заштите;
- друге оправдане случајеве када се на други начин не може превазићи тренутно стање социјалне потребе.

Одредбама чл.8-15 Одлуке о социјалној заштити у граду Ваљево ближе је уређено шта се подразумева под сваким од набројаних случајева када се признаје право на једнократну помоћ и који је максимални износ висине једнократне помоћи. Чланом 15 ове одлуке утврђено је да се накнада у другим оправданим случајевима може признати:

- лицу којем је због тешке болести потребна новчана помоћ у широј акцији прикупљања средстава за операцију или лечење у специјализованим установама;
- многочланим породицама или другим лицима за основне животне потребе (набавка хране, електричне енергије и сл.);
- лицу које има смртни случај у породици;
- лицу отпуштеном са дужег лечења или издржавања казне затвора;
- у осталим оправданим случајевима када то утврди тим Центра;
- ради отклањања последица ванредних околности као што су: земљотрес, пожар, поплава, клизиште, град и сл;
- ради прибављања неопходне документације и личних исправа;
- за набавку огрева, уџбеника и школског прибора.

Утврђено је да надлежни орган града Ваљево Одлуком о социјалној заштити у граду Ваљево, а ни другим актом није прописао:

- у којим случајевима се признаје једнократна новчана помоћ, а у којим једнократна помоћ у природи;
- начин остваривања права на једнократну новчану помоћ (форму захтева за доделу једнократне новчане помоћи и неопходну документацију која се прилаже у сврху доказивања испуњености услова за признавање права на ову помоћ);
- поступак који спроводи Центар у процесу признавања права на једнократну новчану помоћ (надлежне за разматрање захтева, одлучивање о истом и доношење решења којим се утврђује право на једнократну новчану помоћ);
- начини и поступак исплате једнократне новчане помоћи.

Као што је описано у делу *Скретање пажње*, Одлуком социјалној заштити у граду Ваљево није прописан начин и поступак за остваривање права на једнократну новчану помоћ. Наведеном одлуком је утврђена намена за коју се додељује једнократна новчана помоћ и њен максималан износ за сваку намену, али није јасно дефинисано у којим случајевима се признаје једнократна новчана помоћ, а у којим једнократна помоћ у природи и није јасно утврђен начин и поступак остваривања једнократне

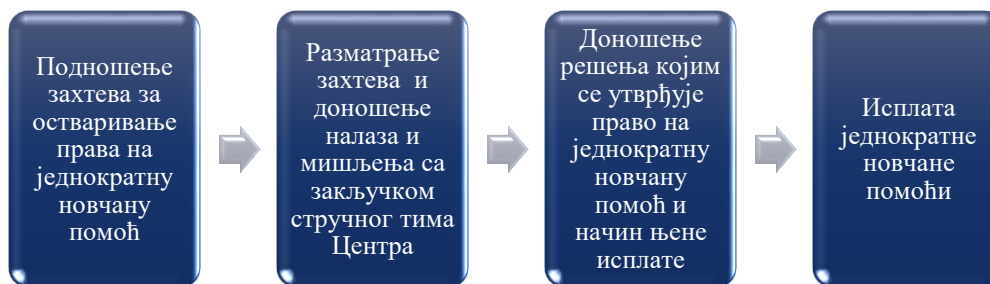
новчане помоћи (покретање поступка за остваривање права, одлучивање о признавању овог права и начин исплате једнократне новчане помоћи). Недостатак прописа који уређује ову материју доводи до ризика од неправилности и неуједначеног поступања приликом одлучивања о праву на једнократну новчану помоћ и приликом реализације овог права.

2.2.1 Поступак остваривања права на једнократну новчану помоћ који спроводи Центар

С обзиром на то да надлежни орган града Ваљева није ближе уредио начин остваривања једнократне новчане помоћи, Центар у ревидираној години није имао јасно дефинисан поступак који спроводи приликом одлучивања о праву на једнократну новчану помоћ и њеној исплати.

Центар је на захтев тима за ревизију доставио Информацију о поступку остваривања права на једнократну новчану помоћ пред Центром за социјални рад „Колубара“ Ваљево³⁴ којом је објаснио праксу коју примењује у поступку решавања по захтевима за остваривање права на једнократну новчану помоћ.

Слика број 2. Поступак остваривања права на једнократну новчану помоћ који спроводи Центар



Поступак остваривања права на једнократну новчану помоћ почиње подношењем захтева за остваривање права од стране лица које има потребу за социјалном заштитом или по службеној дужности од стране Центра (за лица која се налазе под старатељством, на смештају у установама социјалне заштите и др.). Уз захтев се прилаже, односно по службеној дужности прибавља одређена документација (фотокопија личне карте, доказ о висини месечних примања, уверење о незапослености, уверење о имовном стању, лекарски извештаји, одговарајући рачуни и сл.). Наведени захтев разматра стручни тим Центра који чине социјални радник и правник, о чему доноси налаз и мишљење са закључком у којем процењује висину једнократне новчане помоћи имајући у виду степен материјалне угрожености и ограничења висине једнократне новчане помоћи утврђене Одлуком о социјалној заштити у граду Ваљево. Директор или запослени које је он овластио доноси решење којим се утврђује право на једнократну новчану помоћ и начин њене исплате.

У поступку ревизије је на одабраном узорку трансакција преузетих обавеза и извршених расхода по основу признатих права на једнократну новчану помоћ извршен увид у документацију која је била основ за исплату једнократне новчане помоћи и то:

³⁴ Број: Сл.2/2022-12 од 18. марта 2022. године

- захтеве за једнократну новчану помоћ и приложену документацију уз њих (фотокопије личне карте, уверења о оствареним приходима, уверења о незапослености, уверења о имовини, извештаји лекара, рачуни и др.),
- налазе, мишљења и закључке које је дао стручни тим Центра у поступку разматрања датих захтева,
- решења о утврђивању права на једнократну новчану помоћ и начин њене исплате,
- доказе о исплати једнократне новчане помоћи кориснику.

Признавање права на једнократну новчану помоћ

Чланом 6 став 5 Одлуке о социјалној заштити у граду Ваљеву, право на једнократну новчану помоћ за појединца или породице које нису корисници новчане социјалне помоћи односно увећане новчане социјалне помоћи, може се признати уколико укупан приход појединца или породице не прелази двоструки износ новчане социјалне помоћи за појединца према последњем објављеном податку.

Увидом у узоркована досијеа корисника једнократне новчане помоћи утврђено је да део захтева за доделу једнократне помоћи лицима која нису истовремено корисници новчане социјалне помоћи, односно увећане новчане социјалне помоћи не садржи у прилогу доказе о висини остварених прихода ових лица, односно доказе да иста не остварују приходе. У поступку ревизије Центар није презентовао неопходне доказе о оствареним приходима наведених лица.

Откривена неправилност: Центар је признао право на једнократну новчану помоћ и извршио исплату исте у износу од најмање 264 хиљаде динара за осам лица која нису корисници новчане социјалне помоћи односно увећане новчане социјалне помоћи, за која није презентовао доказе прописане чланом 6 став 5 Одлуке о социјалној заштити у граду Ваљеву да приходи ових лица или њихових породица не прелазе двоструки износ новчане социјалне помоћи за појединца према последњем објављеном податку.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Центра да право на једнократну новчану помоћ лицима која нису корисници новчане социјалне помоћи односно увећане новчане социјалне помоћи утврђују на основу претходно прибављених доказа да укупан приход појединца или породице не прелази двоструки износ новчане социјалне помоћи за појединца према последњем објављеном податку у складу са чланом 6 став 5 Одлуке о социјалној заштити у граду Ваљеву.

Даље је утврђено да није дефинисана једнообразна форма захтева за доделу једнократне новчане помоћи и да у исте нису били унети сви тражени подаци. Утврђено је и неуједначено поступање приликом доношења налаза, мишљења и закључка, које је у случају признавања права на једнократну новчану помоћ за набавку огрева и школског прибора донела Канцеларија за материјална давања Службе за правне послове, а у свим осталим случајевима стручни тим Центра који чине социјални радник и правник.

Услед недостатка прописане процедуре којом се уређује покретање поступка за остваривање права на једнократну новчану помоћ, одлучивање о признавању права и исплату једнократне новчане помоћи, дошло је до неправилности и неуједначеног поступања приликом одлучивања о праву на једнократну новчану помоћ и реализацији овог права у Центру. Као што је наведено у делу *Скретање пажње* потребно је да

Центар упути иницијативу надлежним органима града Ваљева у циљу доношења акта којим ће се ближе уредити начин остваривања права на једнократну новчану помоћ (покретање поступка за признавање једнократне новчане помоћи (форма захтева, документација која се прилаже уз захтев као доказ о испуњености услова за доделу једнократне новчане помоћи), поступак одлучивања о праву на ову помоћ (ко и на који начин одлучује о решавању поднетих захтева), као и начин њене исплате, у складу са одредбом члана 110 став 5 Закона о социјалној заштити.

Доношење решења којим се утврђује право на једнократну новчану помоћ

Одредбом члана 141 став 4 Закона о општем управном поступку прописано је да образложење решења мора да буде разумљиво и да садржи кратко излагање захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучујући код оцене сваког доказа, прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива и разлоге зашто није уважен неки захтев или предлог. Образложење садржи и разлоге због којих је орган одступио од решења која је раније доносио у истим или сличним управним стварима. Ако је одлучено по слободној оцени, образложење садржи и пропис који орган овлашћује на то, разлоге којима се руководи при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћење да одлучује по слободној оцени. Ако жалба не одлаже извршење решења, образложење садржи и позивање на закон који то предвиђа.

Увидом у решења Центра којим се утврђује право на једнократну новчану помоћ утврђено је да иста у свом образложењу не садрже излагање захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је утврђено право на једнократну новчану помоћ.

Откривена неправилност: Центар је доносио решења којим се утврђује право на једнократну новчану помоћ чија образложења не садрже излагање захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је утврђено право на једнократну новчану помоћ, што није у складу са одредбом члана 141 став 4 Закона о општем управном поступку.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Центра да решења о признавању права на једнократну новчану помоћ доносе у складу са одредбом члана 141 став 4 Закона о општем управном поступку.

2.2.2. Исплата једнократне новчане помоћи у Центру

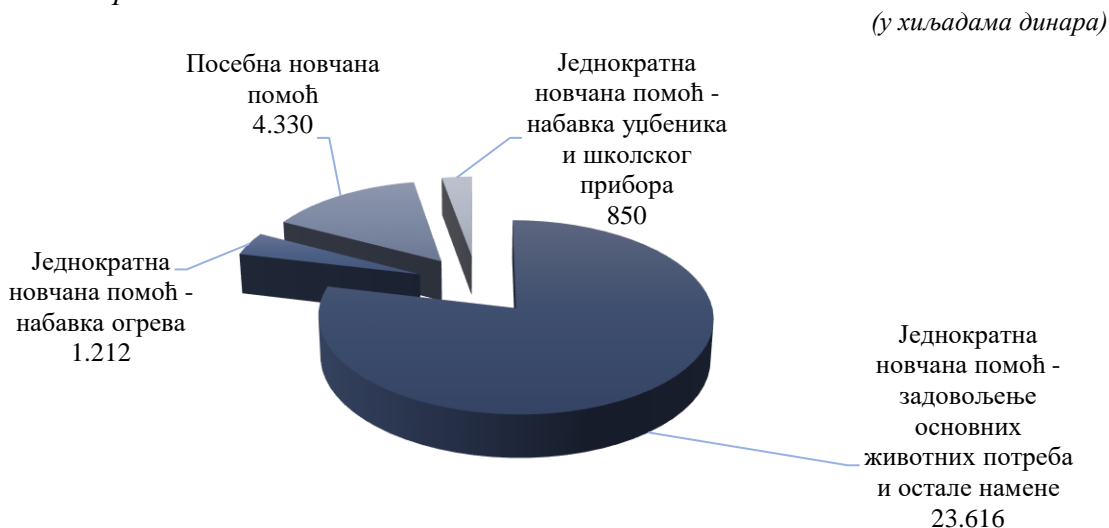
Финансијским планом за 2021. годину Центар је проценио расходе за накнаде за социјалну заштиту из буџета у износу од 52.158 хиљада динара (конто 472000), од чега 49.500 хиљада динара на терет средстава града Ваљева. Одлуком о буџету града Ваљева³⁵, на програмској класификацији 0901-001 – Једнократне помоћи и други облици помоћи у оквиру програма 11 – Социјална и дечја заштита, на економској класификацији 463000 - Трансфери осталим нивоима власти, планиране су накнаде за социјалну заштиту из буџета у износу од 49.500 хиљада динара.

Центар је у Извештају о извршењу буџета у периоду од 1. 1. 2021. до 31. 12. 2021. године – Образац 5, исказао расходе на синтетичком конту 472900 – Остале накнаде из буџета у износу од 30.008 хиљада динара, од чега је 29.714 хиљада динара извршено на терет средстава буџета града Ваљева, а 294 хиљаде динара из средстава

³⁵„Службени гласник града Ваљева“, бр. 24/20, 9/21 и 20/21.

донација и помоћи. Ови расходи су у пословним књигама Центра евидентирани на субаналитичком конту 472931 – Једнократна помоћ. Увидом у пословне књиге Центра утврђено је да је 77% од укупно извршених расхода за једнократну помоћ евидентираних на конту 472931, извршено за намену задовољавања основних животних потреба (члан 15 став 1 алинеја 2 Одлуке о социјалној заштити у граду Ваљеву).

Слика број 3. Приказ структуре расхода евидентираних на субаналитичком конту 472931 - Једнократна помоћ



Увидом у узоркована досијеа утврђено је да је једнократна новчана помоћ у већини случајева исплаћивана кориснику на благајни Центра, путем поштанске упутнице или на благајни водитељу случаја као посреднику, уколико, према оцени доносиоца решења којим се признаје право на једнократну новчану помоћ, није било могуће уручити новац кориснику на друга два начина.

У поступку ревизије је приликом прегледа документације која се односи на узорковане исплате једнократне новчане помоћи, у досијеима два корисника затечен део износа одобрене једнократне новчане помоћи од 38.181 динар који није исплаћен кориснику. На лицу места је сачињен Записник који је потписао тим за ревизију и одговорна лица Центра којим је потврђено да је у досијеима ових корисника нађен новац у наведеном износу који се односи на део одобрене једнократне новчане помоћи овим лицима. У поступку ревизије је такође утврђено да се део новца од једнократне новчане помоћи још једног корисника у износу од 10.936 динара налази у благајни Центра.

Утврђено је да је у сва три наведена случаја реч о новчаним средствима одобреним на име једнократне новчане помоћи која су исплаћена водитељима случаја, али нису предата корисницима у целости, него је део тог новца задржан и налази се у досијеима корисника и благајни Центра. У писаним информацијама³⁶ водитеља случаја наведено је да водитељ случаја овај новац парцијално даје кориснику који није у стању

³⁶ Број: Сл-10 од 19. маја 2022. године, Службена белешка од од 1. јуна 2022. године.

да истим располаже, а није му одређен старатељ или се чека наступање случаја када ће се тај новац утрошити (нпр. смештај у установу социјалне заштите).

Утврђено је да наведени водитељи случаја приликом располагања средствима једнократне новчане помоћи корисника нису били постављени за привремене старатеље, да у Центру није сачињен комисијски записник у тренутку одлагања ових новчаних средстава у досије корисника и благајну Центра, као и да сазнања о чувању овог новца у Центру и његовом укупном износу имају само водитељи случаја. Наведена неисплаћена новчана средства за три корисника задржана су у благајни Центра и досијема корисника у периоду од осам месеци, једанаест месеци и годину дана и три месеца, рачунајући од дана исплате ових средстава водитељима случаја до дана када је тим за ревизију извршио преглед документације корисника и пронашао ова новчана средства.

Сагласно члану 33 став 2 Закона о социјалној заштити, услуге социјалне заштите пружају се тако да се кориснику обезбеђује индивидуализован приступ и стручни радник задужен за рад на конкретном случају – водитељ случаја. Одредбом члана 31 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад, прописано је да је водитељ случаја стручњак задужен за конкретан случај, који процењује и координира поступком процене потреба конкретног корисника, предузима мере и координира предузимање мера у заштити и подршци кориснику, користећи потенцијале центра и других служби и ресурса у локалној заједници. Одредбама члана 32 ст. 1 и 2 наведеног правилника, прописани су и други послови које обавља водитељ случаја, док је ставом 3 истог члана, прописано да водитељ случаја не може бити старатељ, нити може пружати услуге посредовања – медијације кориснику чијим је случајем задужен. Одредбама става 4 наведеног члана прописано је, поред осталог, и да се водитељ случаја изузетно може поставити за привременог старатеља. Располагање имовином и приходима штићеника уређено је одредбама чл. 138 – 140 Породичног закона³⁷, којима су прописане дужности старатеља.

Законом о социјалној заштити, Породичним законом и Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад није предвиђена могућност да водитељ случаја истовремено буде и старатељ (уколико га центар за социјални рад није изузетно поставио за привременог старатеља), а у складу са тим ни могућност да водитељ случаја располаже имовином и приходима корисника социјалне заштите.

Откривена неправилност: Центар је у 2021. години део једнократних новчаних помоћи исплаћивао на благајни водитељима случаја, који су, приликом посредовања у исплати једнократних новчаних помоћи корисницима, део новчаних средстава, у износу од најмање 49 хиљада динара задржавали у Центру, што није у складу са одредбама чл. 31 и 32 Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад, којима су прописани послови за које је надлежан водитељ случаја.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Центра да обезбеде да у поступку признавања и реализације права на једнократну новчану помоћ, водитељи случаја обављају послове који су прописани Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад.

³⁷ „Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15.

2.2.3 Вођење евиденције о остваривању права на једнократну новчану помоћ у Центру

Сагласно члану 23 ст. 1 и 2 Закона о социјалној заштити о корисницима, правима која су остварили и услугама које су им пружене води се евиденција у електронском или папирном облику.

Програм „Интеграл“ који се уобичајено користи у центрима за социјални рад и чија је примена својевремено препоручена од стране министарства надлежног за послове социјалног старања садржи више модула за евидентирање и извештавање о признатим правима на једнократну помоћ и то:

- 1) Модул 12 – Писарница, у коме се воде подаци о примљеним захтевима, картице предмета, деловодници, књиге пријема попис аката, доставне књиге, интерни деловодници, примљени рачуни, примљена пошта, експедиција поште и рачуна;
- 2) Модул 8 – Досије, у коме се евидентирају сви подаци корисника и подаци о члановима породице;
- 3) Модул 3 – Остала права (из надлежности локалних самоуправа), у коме се воде евиденције о једнократним новчаним помоћима, помоћ у кући, народна кухиња, радно ангажовање, субвенције на комуналне услуге.

Према речима одговорних лица³⁸, програм „Интеграл“ се у Центру користио у ограниченом капацитету (само у писарници и архиви) јер Центар није располагао свим расположивим модулима. Даље је наведено да за даљи развој поменутог програма (увођење осталих модула), Центар није имао потребна финансијска средства.

У писаној информацији³⁹ директора Центра потврђено је да Центар није успоставио евиденцију о корисницима права на једнократну новчану помоћ ни у електронском, ни у папирном облику, ни у 2021. години, а ни у претходном периоду. Осим евидентирања примљених захтева за доделу једнократне новчане помоћи у писарници, Центар није имао никакву другу евиденцију у вези са овим материјалним давањима.

Откривена неправилност: Центар није успоставио евиденцију о признатим правима на једнократну новчану помоћ, њиховим корисницима и извршеним исплатама, што није у складу са чланом 23 ст. 1 и 2 Закона о социјалној заштити.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Центра да успоставе ажурне и поуздане евиденције о признатим правима на једнократну новчану помоћ, њиховим корисницима и извршеним исплатама које ће омогућити прецизно и систематично извештавање о истима.

³⁸ Информација дата 31. маја 2022. године путем електронске поште.

³⁹ број: Сл.2/2022-20 од 19. маја 2022. године.

Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова

У ревидираном периоду, од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2021. године, јавне набавке су биле уређене са два закона: Законом о јавним набавкама који је донет 2012. године и био је у примени до 30. јуна 2020. године и Законом о јавним набавкама који је донет у 2019. години, а у примени је од 1. јула 2020. године. На основу наведених закона донето је више подзаконских аката којима су јавне набавке ближе уређене. Сагласно члану 239 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене наведеног закона окончани су по прописима према којима су започети.

Центар у 2020. и 2021. години није спроводио поступке јавних набавки јер су извршене набавке добара и услуга, с обзиром на њихову вредност изузете од примене одредби Закона о јавним набавкама. У поступку ревизије је извршен увид у финансијске извештаје, пословне књиге, Портал јавних набавки, као и у изворну документацију о спроведеним набавкама добара и услуга у оквиру одабраног узорка.

3.1. Интерни акт о јавним набавкама

Одредбама члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања, одговорност за планирање, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Управа за јавне набавке је Правилником о садржини акта којим се ближе уређује ближе поступак јавне набавке унутар наручиоца била ближе уредила садржину наведеног акта.

Центар је до 21. јула 2020. године примењивао Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке којим је ближе уређена процедура планирања набавки, спровођења поступака јавних набавки и извршење уговора унутар Центра.

Сагласно члану 49 став 2 Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Наручилац је дужан да овај акт објави на својој интернет страници.

Налаз: Центар је у 2020. години донео Правилник о набавкама као посебан акт којим је ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавки.

Интернет страница Центра није била у функцији у дужем временском периоду.

3.2. Планирање набавки добара, услуга и радова

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи прописане елементе, као и да исти са свим његовим каснијим изменама и допунама објави на Порталу јавних набавку и на својој

интернет страници у року од десет дана од дана доношења⁴⁰. Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки⁴¹. Одредбом члана 239 став 2 новоусвојеног Закона о јавним набавкама прописано је да су наручиоци дужни да даном почетка примене овог закона план јавних набавки ускладе са одредбама истог.

План набавки за 2020. годину

Одлуком Управног одбора Центра донетој на седници одржаној 8. јула 2020. године усвојен је План набавки за 2020. годину. Увидом у План набавки за 2020. годину утврђено је да је Центар планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 7.079.063 динара, од чега 3.686.241 динар за набавку добара, а 3.392.822 динара за набавку услуга.

Табела број 1: План набавки за 2020. годину

(у динарима)			
Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Процењена вредност
1	2	3	4
добра	Отворени поступак	4	2.374.995
	Јавна набавка мале вредности	9	1.311.246
услуге	Отворени поступак	1	508.714
	Јавна набавка мале вредности	10	2.884.108
Укупно		24	7.079.063

Утврђено је да је Центар донео План набавки за 2020. годину 8. јула 2020. године, што није у складу са чланом 6 став 3 и чланом 23 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке којима је утврђено да надлежни орган наручиоца, односно директор Центра доноси план набавки после усвајања финансијског плана од стране Управног одбора Центра, а најкасније до 31. јануара за текућу годину (детаљније описано у Прилогу 1 – *Интерна контрола и интерна ревизија*).

Одредбом члана 239 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године утврђено је да су наручиоци дужни да даном почетка примене овог закона план јавних набавки ускладе са одредбама истог.

Центар је усвојио План набавки за 2020. годину 8. јула 2020. године, након ступања на снагу Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, али исти није ускладио са наведеним законом јер је за све планиране набавке предвидео спровођење поступака јавних набавки, иако је њихова процењена вредност била нижа од прага до кога се не примењује овај закон утврђеног чланом 27 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама и за 19 набавки предвидео спровођење поступка јавне набавке мале вредности који није прописан наведеним законом

⁴⁰ члан 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 88 ст.1 и 3 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

⁴¹ члан 52 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 88 ст.6 и 7 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

Откривена неправилност: Центар није ускладио План набавки за 2020. годину са Законом о јавним набавкама који је ступио на снагу 1. јула 2020. године, што није у складу са одредбом члана 239 став 2 Закона о јавним набавкама.

План набавки за 2021. годину

Одредбама члана 35 Правилника о набавкама утврђено је да за набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама Центар доноси годишњи интерни план набавки на које се Закон не примењује.

Одлуком Управног одбора Центра донетој на седници одржаној 30. марта 2020. године усвојен је Интерни план набавки за 2021. годину којим су планиране набавке укупне процењене вредности у износу од 6.258.031 динар, од чега се 2.862.916 динара односи на набавку добара, а 3.395.115 динара на набавку услуга.

У писаној изјави⁴² директора Центра наведено је да Центар није донео План јавних набавки за 2021. годину јер је све планиране набавке изузео од примене Закона о јавним набавкама с обзиром на то да је њихова процењена вредност била нижа од прага до кога се не примењује овај закон утврђеног чланом 27 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

Табела број 2: Интерни план набавки за 2021. годину

(у динарима)

Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Процењена вредност
1	2	3	4
добра	Набавке не подлежу примени Закона о јавним набавкама	12	2.862.916
услуге	Набавке не подлежу примени Закона о јавним набавкама	17	3.395.115
Укупно		29	6.258.031

Одредбама члана 42 Правилника о набавкама утврђено је да Интерни план набавке садржи: 1) одређивање редног броја набавке; 2) предмет набавке; 3) основ за изузимање набавке, односно одредбу Закона о јавним набавкама на основу које је конкретна набавка изузета од примене овог закона; 4) процењену вредност набавке, а ако није могуће тачно утврдити, барем њено ближе одређење; 5) извор и начин финансирања набавке; 6) посебан поступак који се уместо Закона о јавним набавкама има применити, уколико томе има места; 7) оквирне рокове за реализацију набавке. Интерни план набавке може садржати и друге елементе.

Увидом у Интерни план набавки за 2021. годину утврђено је да исти не садржи неке од обавезних података утврђених чланом 42 Правилника о набавкама и то: основ за изузимање набавке, односно одредбу Закона о јавним набавкама на основу које је конкретна набавка изузета од примене овог закона, посебан поступак који се уместо Закона о јавним набавкама има применити, уколико томе има места и оквирне рокове за реализацију набавке (детаљније описано у Прилогу 1 – *Интерна контрола и интерна ревизија*).

⁴² број: Сл.2/2022-7 од 18. марта 2022. године.

3.3. Спровођење набавки добара, услуга и радова

Центар није у 2020. и 2021. години спроводио поступке јавне набавке:

- због изузећа од примене Закона о јавним набавкама прописаног чланом 39 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године да наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона на набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, а уколико ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара и чланом 7 став 1 тачка 1) да одредбе овог закона наручиоци не примењују на набавке од лица или организација које се у смислу закона сматрају наручиоцем и које су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке;
- због изузећа од примене Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописаног чланом 27 став 1 тачка 1) да се одредбе овог закона не примењују на набавку добара, услуга и спровођења конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара и чланом 12 став 1 тачка 11) да одредбе овог закона наручиоци не примењују на набавке од наручилаца или групе наручилаца који су носиоци искључивог права на основу којег једини могу да обављају одређену делатност на одређеном географском подручју и које им је додељено или произлази из закона, подзаконског акта или појединачног акта.

Укупна вредност извршених расхода за набавке добара и услуга у 2020. и 2021. години износи 15.199.490 динара. Вредност набавки обухваћених тестирањем у поступку ревизије износи 9.601.117 динара и чини 63% од укупно извршених расхода за набавке добара и услуга у 2020. и 2021. години.

3.3.1 Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама

Одредбама чл. 7, 7а, и 39 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и чл.11-21 и 27 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, прописани су изузеци од примене Закона о јавним набавкама. Чланом 39 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да када спроводи набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, као ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу, наручилац је дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене. Чланом 27 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да се у случају набавки добара, услуга и спровођења конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавки радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара примењују начела⁴³ овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке. Одредбама чл. 85-89 Правилника о набавкама ближе је уређен поступак спровођења набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама у Центру (детаљније описано у *Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија*).

⁴³Начела јавне набавке су утврђена чл.5-10 Закона о јавним набавкама и то: начело економичности и ефикасности, начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације, начело транспарентности поступка јавне набавке, начело једнакости правних субјеката, начело пропорционалности.

*Извештај о ревизији правилности пословања Центра за социјални рад „Колубара“
Ваљево, у делу који се односи на једнократну новчану помоћ у 2021. години и набавке
добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години*

Центар је у 2020. и 2021. години спроводио набавке добара и услуга које су с обзиром на њихову вредност, биле изузете од примене одредби Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије је извршен увид у документацију насталу приликом спровођења ових набавки: захтеве за спровођење набавке на коју се не примењује Закон о јавним набавкама, одлуке о спровођењу поступка набавке, записнике о истраживању тржишта, позиве за подношење понуда, записнике о отварању понуда, извештаје о стручној оцени понуда, одлуке о издавању наруџбенице, наруџбенице, уговоре и фактуре.

Табела број 3: Преглед тестираних набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама извршених у 2020. и 2021. години и спроведених у складу са чланом 39. став 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члана 27. став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

(у динарима)				
Предмет набавке и број и датум Одлуке о покретању поступка	Процењена вредност набавке	Понуђачи којима је упућен позив за подношење понуда	Понуђачи на који су доставили понуде и вредност понуде	Понуђач са којим је закључен уговор и вредност закљученог уговора
1	2	3	4	5
2020. година				
Канцеларијски намештај – ормари за архиву; Одлука о покретању поступка број: 28-55100-250/2020 од 9.7.2020. године	250.000,00	1. „Casabella“ доо Београд, 2. „Византија тренд“ доо Попучке; 3. „Wood master“ доо Ваљево	1. „Casabella“ доо Београд, вредност понуде: 248.833,00; 2. „Византија тренд“ доо Попучке, вредност понуде: 263.800,00; 3. „Wood master“ доо Ваљево, вредност понуде: 354.500,00	„Casabella“ доо Београд, вредност закљученог уговора (без ПДВ): 248.833,00; 298.600,00 (са ПДВ)
Лож уље-гасно уље екстра лако "ЕВРО ЕЛ" за објекте социјалног становања; Одлука о покретању поступка број: 28-55100-358/2020 од 26.10.2020. године	416.666,00	1. „Еуро Мотус“ доо Београд, 2. „Кнез Петрол“ доо Земун, 3. „НИС“ад Нови Сад, 4. „Милетић петрол“ доо Параћин	1. „Еуро Мотус“ доо Београд, вредност понуде: 409.526,00 2. „Кнез Петрол“ доо Земун, вредност понуде: 382.280,00	„Кнез Петрол“ доо Земун, вредност закљученог уговора (без ПДВ): 382.280,00; 458.736,00 (са ПДВ)
2021. година				
Рачунарска опрема – лаптоп рачунар и web камере; Одлука о покретању поступка број: 28-55100-103/2021 од 5.4.2021. године	83.333,00	1. „Беотехна“ стр Љиг, 2. „Успон“ доо Чачак, 3. „Спектар“КТСР Ивањица	1. „Беотехна“ стр Љиг, вредност понуде: 82.916,67; 2. „Успон“ доо Чачак, вредност понуде: 86.166,67; 3. „Спектар“КТСР Ивањица, вредност понуде: 89.991,66	Беотехна“ стр Љиг, вредност закљученог уговора (без ПДВ): 82.916,67; 99.500,00 (са ПДВ)

*Извештај о ревизији правилности пословања Центра за социјални рад „Колубара“
Ваљево, у делу који се односи на једнократну новчану помоћ у 2021. години и набавке
добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години*

(у динарима)				
Предмет набавке и број и датум Одлуке о покретању поступка	Процењена вредност набавке	Понуђачи којима је упућен позив за подношење понуда	Понуђачи на који су доставили понуде и вредност понуде	Понуђач са којим је закључен уговор и вредност закљученог уговора
1	2	3	4	5
Лож уље-гасно уље екстра лако "ЕВРО ЕЛ" за објекте социјалног становања; Одлука о покретању поступка број: 2-55100-259/9 од 23.9.20*21. године	500.000,00	1. „Еуро Мотус“ доо Београд, 2. „Кнез Петрол“ доо Земун, 3. „НИС“ад Нови Сад	1. „Еуро Мотус“ доо Београд, вредност понуде: 444.774,00; 2. „Кнез Петрол“ доо Земун, вредност понуде: 426.228,00	Кнез Петрол“ доо Земун, вредност наруџбенице (без ПДВ): 426.228,00; 511.474,00 (са ПДВ)
Услуге осигурања имовине и лица; Одлука о покретању поступка број: 2-55100-259/9 од 23.9.2021. године	95.239,00	1. „Дунав осигурање“ адо Београд-Главна филијала осигурања Ваљево, 2. „Триглав осигурање“ адо Нови Београд – Филијала Ваљево, 3. „Сава неживотно осигурање“адо Београд – Експозитура Ваљево	1. „Дунав осигурање“ адо Београд- Главна филијала осигурања Ваљево, вредност понуде: 110.760,00; 2. „Триглав осигурање“ адо Нови Београд – Филијала Ваљево, вредност понуде: 78.831,00; 3. „Сава неживотно осигурање“адо Београд – Експозитура Ваљево, вредност понуде: 99.633,00	„Триглав осигурање“ адо Нови Београд – Филијала Ваљево, вредност наруџбенице (без ПДВ): 78.831,00; 81.742,00 (са ПДВ)

Налаз: Центар је у 2020. и 2021. години спровео део набавки добара и услуга на које се не примењује Закон о јавним набавкама у вредности од 1.450.052 динара тако што је обезбедио конкуренцију и доказе да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене, односно примену начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке у складу са чланом 39 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 27 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Увидом у пословне књиге Центра даље је утврђено да је Центар у 2020. и 2021. години извршио део набавки добара и услуга на које се не примењује Закон о јавним набавкама у износу од најмање 4.493.880 динара а да није обезбедио конкуренцију и доказе да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене, односно није обезбедио примену начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације, што није у складу са чланом 39 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 27 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Табела број 4: Преглед извршених набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама без претходно спроведеног поступка којим се обезбеђује примена начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке

(у динарима)

Редни број	Предмет набавке	Вредност испоручених добара/услуга на годишњем нивоу	
		2020	2021
1	2	3	4
1	Услуге за електричну енергију	800.037	1.049.845
2	Телефон, телекс, телефакс	258.481	272.227
3	Остале компјутерске услуге	126.600	309.445
4	Текуће поправке и одржавање рачунарске опреме	192.000	278.900
5	Канцеларијски материјал	387.091	337.923
6	Бензин	180.500	300.831
Укупно по годинама		1.944.709	2.549.171
УКУПНО			4.493.880

Откривена неправилност: Центар је у 2020. и 2021. години извршио набавку дела добара и услуга на које се не примењује Закон о јавним набавкама у вредности од најмање 4.493.880 динара, а да претходно није обезбедио конкуренцију и доказе да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене, односно примену начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације, што није у складу са чланом 39 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 27 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Центра да обезбеде да се набавке на које се не примењује Закона о јавним набавкама спроводе уз примену начела наведеног закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке у складу са чланом 27 став 2 Закона о јавним набавкама.

Чланом 56 став 2 Закона о буџетском систему прописано је да корисници буџетских средстава преузимају обавезе на основу писаног уговора или другог правног акта уколико законом није друкчије прописано.

У поступку ревизије је утврђено да је Центар преузео обавезе у 2020. и 2021. години у вредности од најмање 4.586.232 динара без закључивања писаног уговора или издавања наруџбенице која садржи битне елементе уговора, што није у складу са чланом 56 став 2 Закона о буџетском систему. Наведене преузете обавезе се односе на:

- обавезе за услуге доставе у износу од 2.781.750 динара⁴⁴,
- обавезе за услуге централног грејања у износу од 1.633.757 динара⁴⁵,
- обавезе за услуге водовода и канализације у износу од најмање 170.725 динара.

⁴⁴Добављач се позива на фактурама на Уговор број: 2007-48719/1 од 10. маја 2007. године (деловодни број Центра: 996/1-28 од 15. маја 2007. године) чији су саставни део ценовници услуга који нису више на снази, прописи на које се позивају уговорне стране такође нису више на снази, а и добављач ЈП ПТТ саобраћаја Србије више не послује под овим именом.

⁴⁵Центар је 10. новембра 2016. године закључио Уговор број: 55100-334/2016-28 са добављачем ЈКП Топлана Ваљево на одређено време „до усклађивања аката ЈКП Топлана Ваљево са новим Законом о енергетици („Службени гласник РС, бр.145/14“). ЈКП Топлана Ваљево је 9. јануара 2020. године донела Одлуку о снабдевању топлотном енергијом број: 120 на основу члана 361 став 1 Закона о енергетици („Службени гласник РС, бр.145/14 и 95/18).

Откривена неправилност: Центар је преузео обавезе у 2020. и 2021. години у вредности од најмање 4.586.232 динара без закључивања писаног уговора или издавања наруџбенице која садржи битне елементе уговора, што није у складу са чланом 56 став 2 Закона о буџетском систему.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Центра да преузимају обавезе на основу писаног уговора или другог правног акта у складу са чланом 56 став 2 Закона о буџетском систему.

3.4 Извршење уговора о набавкама добара, услуга и радова

У поступку ревизије извршена је контрола реализације уговора о набавкама добара и услуга у 2020. и 2021. години. Извршен је увид у 39 узоркованих фактура добављача и уговоре на основу којих су испостављене те фактуре, а затим је упоредним прегледом извршена провера поштовања уговорених услова у погледу предмета набавке, цене, количине, рока испоруке и осталих елемената уговора. Утврђено је да у одређеном броју узоркованих уговора о набавци добара и услуга није исказана вредност уговора, а с обзиром на то да истим није дефинисана цена или количина предмета набавке, или обоје, вредност уговора није било могуће одредити.

Сагласно члану 46 став 2 Закона о облигационим односима уговорна обавеза мора бити могућа, допуштена и одређена, односно одредива.

Утврђено је да је Центар закључио уговоре за набавку:

- канцеларијског материјала којим нису одређене количине и цене предмета набавке, а на основу којих је по испостављеним фактурама преузео обавезе и извршио расходе у износу од најмање 725.014 динара,;
- услуга електричне енергије којим нису одређене количине предмета набавке, а на основу којег је по испостављеним фактурама преузео обавезе и извршио расходе у износу од 1.849.882 динара;
- услуга текућих поправки и одржавања рачунарске опреме којим нису одређене количине предмета набавке, а на основу којег је по испостављеним фактурама преузео обавезе и извршио расходе у износу од 303.250 динара.

Откривена неправилност: Центар је преузео обавезе за набавку дела добара и услуга у 2020. и 2021. години у вредности од најмање 2.878.146 динара на основу закључених уговора чија финансијска вредност није утврђена, јер није одређена цена или количина предмета набавке, или и једно и друго, чиме уговорна обавеза није била одређена односно одредива, што није у складу са чланом 46 став 2 Закона о облигационим односима.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Центра да преузимају обавезе и извршавају расходе на основу писаног уговора којим је одређена односно одредива уговорна обавеза у складу са чланом 46 став 2 Закона о облигационим односима.

Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, ближе се уређују критеријуми за утврђивање природе расхода, као и услови и начин прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Одредбама члана 7 ове уредбе прописано је да за уговоре који се закључују на 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, мора да буде обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у текућој буџетској години, као и да модел уговора у том случају, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Увидом у узорковане уговоре о набавкама добара и услуга који су били закључени на период до 12 месеци, а реализовали су се у две буџетске године, утврђено је да исти нису садржали одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Откривена неправилност: Центар није обезбедио да уговори о набавци добара и услуга закључени у 2020. и 2021. години у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Центра да обезбеде да уговори о набавци добара, услуга у радова закључени у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбе да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

3.5. Извештавање о набавкама добара, услуга и радова

Сагласно члану 181 став 3 Закона о јавним набавкама наручилац је дужан да евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки из чл. 11-21 овог закона, и то по сваком основу за изузеће посебно, као и јавне набавке из члана 27 став 1 овог закона. Наручиоци су дужни да ове податке збирно објављују на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, према упутству које Канцеларија за јавне набавке објављује на интернет страници.

Увидом у Портал јавних набавки утврђено је да Центар није евидентирао и објављивао податке о спроведеним набавкама у 2020. и 2021. години изузетим од примене Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност: Центар није евидентирао и објављивао податке на Порталу јавних набавки о спроведеним набавкама у 2020. и 2021. години изузетим од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 181 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Центра да евидентирају податке о вредности и врсти јавних набавки из чл. 11-21 овог закона, и то по сваком основу за изузеће посебно, као и јавне набавке из члана 27 став 1 овог закона, као и да

исте збирно објављују на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину у складу са чланом 181 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама.

Прилог 4 – Друга питања

Иако циљ ове ревизије није био давање мишљења о финансијским извештајима утврдили смо одређене неправилности које се односе на попис и евидентирање туђе имовине која се налази у Центру и одређене слабости у функционисању интерних контрола које се односе на рачуноводствени систем.

На основу одредби члана 21 Пословника Државне ревизорске институције⁴⁶ упућено је Писмо руководству⁴⁷ путем којег је упознато руководство Центра са уоченим неправилностима.

1. Центар није извршио попис новчаних средства у износу од најмање 49.117 динара која су се на дан 31. децембар 2021. године налазила у Центру, а која представљају имовину корисника једнократне новчане помоћи која су исплаћена водитељима случаја, а нису предата корисницима у целости, и иста није евидентирао на контима оквиру групе 351000 – Ванбилансна актива и 352000 – Ванбилансна пасива и исказао у Билансу стања на дан 31. децембар 2021. године, што није у складу са чланом 13 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем.

У Писму руководству, одговорним лицима Дома здравља дата је препорука да изврше попис и успоставе ванбилансну евиденцију новчаних средстава корисника једнократне новчане помоћи која се налазе у Центру.

Одговорна лица Центра су доставила Изјашњење руководства Центра за социјални рад „Колубара“ Ваљево на слабости, неправилности и недостатке наведене у Писму руководству са акционим планом мера исправљања недостатака у пословању⁴⁸ у којем је, поред осталог, наведено да руководство Центра прихвата дату препоруку, као и да ће с тим у вези предузети следеће активности:

- формирање комисије у року од 15 дана од дана достављања овог изјашњења која ће извршити попис новчаних средстава одобрених на име једнократне новчане помоћи у свим предметима где су иста исплаћена водитељима случаја и нису у потпуности предата корисницима, већ је део новца задржан и налази се у досијејима корисника или благајни Центра,;
- попис предметних новчаних средстава и сачињавање записника о попису од стране поменуте комисије у року од 15 дана од дана формирања наведене комисије;
- успостављање ванбилансне евиденције новчаних средстава корисника једнократне новчане помоћи која се налази у Центру на контима оквиру групе 351000 – Ванбилансна актива и 352000 – Ванбилансна пасива, у року од осам дана од сачињавања комисијског записника;

⁴⁶ „Службени гласник РС“, бр. 9/09.

⁴⁷ Број: 400-266/2022-05/12 од 18. јула 2022. године.

⁴⁸ Број: Сл.2 од 25. јула 2022. године.

- попис наведених новчаних средстава на дан 31. децембар 2022. године, уколико иста не буду утрошена до тада, имајући у виду да се ради о туђој имовини, као и њихово исказивање у Билансу стања на дан 31.12.2022. године;
- доношење закључка на колегијуму руководиоца у року од 15 дана од дана достављања овог изјашњења, којим се утврђује да водитељи случаја убудуће не могу располагати новчаним средствима својих штићеника јер за то немају законско овлашћење, већ да то може чинити само законски заступник (старатељ, привремени старатељ или родитељ), о чему ће руководиоци бити у обавези да обавесте стручне раднике у службама којима руководе.

Центар је доставио решења⁴⁹ о именовању комисије за попис новчаних средстава одобрених на име једнократне новчане помоћи, а исплаћених водитељима случаја која нису у потпуности предата корисницима, већ је део новца задржан и налази се у досијеима корисника и благајни Центра. Такође је доставио и Закључак⁵⁰ са колегијума руководиоца Центра којим је утврђено да водитељи случаја убудуће не могу располагати новчаним средствима лица чијим су предметом задужени јер за то немају законско овлашћење.

2. Центар је одредбом члана 17 Правилника о организацији буџетског рачуноводства утврдио да рачуноводствена исправа пре књижења у пословним књигама мора бити потписана од стране директора или лица овлашћеног за потпис, које својим потписом на исправи гарантује да је истинита и да верно приказује пословну промену, што није у складу са чланом 16 став 5 Уредбе о буџетском рачуноводству којим је прописано да рачуноводствена исправа мора бити потписана од стране лица које је исправу саставило, лица које је исправу контролисало и лица одговорног за насталу пословну промену и други догађај.

У Писму руководству, одговорним лицима Центра дата је препорука да ускладе Правилник о организацији буџетског рачуноводства са Уредбом о буџетском рачуноводству у делу дефинисања обавезе потписивања рачуноводствене исправе од стране одговорних лица.

Одговорна лица Центра су доставила Изјашњење руководства Центра за социјални рад „Колубара“ Ваљево на слабости, неправилности и недостатке наведене у Писму руководству са акционим планом мера исправљања недостатака у пословању у којем је, поред осталог, наведено да руководство Центра прихвата дату препоруку, као и да ће с тим у вези ускладити Правилник о организацији буџетског рачуноводства са Уредбом о буџетском рачуноводству у делу дефинисања обавезе потписивања рачуноводствене исправе од стране одговорних лица у року од 60 дана од дана достављања овог изјашњења.

3. Центар није обезбедио да се део рачуноводствених исправа на основу којих су евидентиране обавезе према добављачима за набавку добара и услуга доставља на књижење и књижи у роковима прописаним чланом 16 ст. 5 и 9 Уредбе о буџетском рачуноводству.

⁴⁹ број: Сл. 2/2022-1, Сл. 2/2022 – 2, Сл. 2/2022 – 3, Сл. 2/2022 – 4, Сл. 2/2022 – 5, Сл. 2/2022 – 6 од 22. августа 2022. године.

⁵⁰ број: 2-13-22/2022 од 1. августа 2022. године.

У Писму руководству, одговорним лицима Центра дата је препорука да обезбеде да се рачуноводствене исправе достављају на књижење и књиже у роковима прописаним чланом 16 ст. 5 и 9 Уредбе о буџетском рачуноводству.

Одговорна лица Центра су доставила Изјашњење руководства Центра за социјални рад „Колубара“ Ваљево на слабости, неправилности и недостатке наведене у Писму руководству са акционим планом мера исправљања недостатака у пословању у којем је, поред осталог, наведено да руководство Центра прихвата дату препоруку, као и да ће с тим у вези обезбедити да се рачуноводствене исправе достављају на књижење у роковима прописаним чланом 16 ст. 5 и 9 Уредбе о буџетском рачуноводству кроз достављање недељних и месечних извештаја директору Центра.

Центар је доставио доказе⁵¹ о датуму пријема и датуму књижења фактура добављача примљених у периоду од 1. августа до 22. августа 2022. године из којих се види да су исте достављене на књижење и књижене у складу са роковима прописаним чланом 16 ст. 5 и 9 Уредбе о буџетском рачуноводству. Такође је доставио недељне извештаје за период од 1. августа до 19. августа 2022. године које је шеф рачуноводства Центра подносио директору Центра, а којим га обавештава да су фактуре добављача достављене рачуноводству Центра и прокњижене у прописаном року.

⁵¹Извод из система електронских фактура који представља информатичко-технолошко решење преко кога се врши слање, пријем, евидентирање, обрада и чување е-фактура у складу са Законом о електронском фактурисању ("Службени гласник РС", бр. 44/21 и 129/21) који је ступио на снагу 1. маја 2022. године и аналитичке картице из помоћне књиге добављача Центра.