



**Извештај о ревизији правилности пословања
Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка
који се односи на јавне набавке за 2018. и 2019. годину и
расходе за запослене за 2019. годину**



Мисија

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

Насловна слика преузета са странице [https:// www.backapalankavesti.com](https://www.backapalankavesti.com)

Зашто смо спровели ову ревизију?

У периоду од 2011. до 2019. године спроведено је укупно 586 ревизија код локалних власти, и то: (1) 197 ревизија консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања и 282 ревизије саставних делова финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања; (2) 24 ревизије консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и 38 ревизија делова финансијских извештаја и (3) 25 ревизија правилности пословања локалних власти и 20 ревизија правилности корисника буџета локалних власти. Код највећег дела локалних власти откривене су значајне неправилности које се односе на јавне набавке и обрачун и исплату плата. Свака локална власт планира и спроводи поступке јавних набавки. Међутим, утврдили смо да постоје набавке за које се издвајају значајна јавна средства, а које нису ни планиране нити се спроводио било какав поступак сходно важећим прописима или ако се спроводио неки од поступака јавних набавки он је често био непотпун, погрешан и неодговарајући у смислу примене прописаних процедура. Иако су плате у јавном сектору ограничене веома често код локалних власти смо у досадашњим ревизијама утврдили да су примењиване погрешне основице а посебно погрешни коефицијенти и додатне стимулације.

Шта смо препоручили?

Одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка дали смо четири препоруке усмерене на то да:

- набавке добара, услуга и радова врше у складу са Законом о јавним набавкама,
- расходе за запослене обрачунавају и исплаћују у складу са законским прописима.

Резиме

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је извршила набавку и плаћање услуга у износу од 78 хиљада динара, а да при томе није обезбедила да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, што није у складу са Законом о јавним набавкама. У 2019. години неправилно обрачунала и исплатила плате, додатке и накнаде запослених у износу од 71 хиљаду динара.

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2018. години извршила набавку и плаћање услуге сече и уклањања стабала у износу од 78 хиљада динара, а да при томе није обезбедила да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је због утврђених већих коефицијената од прописаних за два запослена лица преузела обавезе и извршила расходе више за 71 хиљаду динара.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	7
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	7
1.1. Планирање и извештавање о јавним набавкама	7
Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је поступак планирања јавних набавки уредила општим актом, али се у 2018. и 2019. години није у потпуности придржавала истог.....	7
1.2. Спровођење поступака јавних набавки	7
Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2019. години извршила набавку услуге у износу од 78 хиљада динара без примене одредби Закона о јавним набавкама, а да при томе није обезбедила да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.	7
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	8
2.1. Број запослених на неодређено и одређено време.....	8
Број запослених лица на неодређено време код Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка на дан 31.12.2019. године био је у складу са прописаним бројем.	8
Број запослених лица на одређено време код Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка на дан 31.12.2019. године није био је у складу са прописаним бројем запослених.	8
2.2. Плате, додаци и накнаде запослених и социјални доприноси на терет послодавца ..	8
Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је услед неправилно увећаних коефицијената за обрачун и исплату плате за два запослена лица више исплатила плате, додатке, накнаде и социјалне доприносе на терет послодавца у износу од 71 хиљаду динара.	8
2.3. Социјална давања запосленима	9
Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2019. години исплату социјалних давања запосленима вршила у складу са прописима.....	9
2.4. Накнаде трошкова за запослене	9
Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2019. години исправно вршила обрачун и исплату накнада трошкова превоза на посао и са посла.	9
II ПРЕПОРУКЕ	9
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	10
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ.....	12
1. Предмет ревизије	12
2. Ревидирани период пословања.....	12
3. Информације о субјекту ревизије	12
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима	12
5. Критеријуми	13
6. Методологија рада.....	13
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији	14
V Прилог 1 – Јавне набавке	15
VI Прилог 2 – Расходи за запослене	19
VII Прилог 3 – Случајни налаз	22

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

1.1. Планирање и извештавање о јавним набавкама

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је поступак планирања јавних набавки уредила општим актом, али се у 2018. и 2019. години није у потпуности придржавала истог.

1.1.1. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка у поступку планирања јавних набавки:

- Није формирала тим за планирање набавки, што није у складу са чланом 10. Правилника;

- Не евидентира све радње и акте током планирања јавних набавки, што није у складу са чланом 16. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама;

- О испитивању и истраживању тржишта не сачињава се белешка која садржи податке о времену и начину испитивања и истраживања тржишта, предузетим радњама и добијеним подацима, донетим закључцима, стеченим сазнањима, начинима како привући понуђаче, о претходним, садашњим и будућим набавкама понуђача и др., што није у складу са чланом 16. став 8. Правилника о начину обављања послова јавне набавке у Предшколској установи „Младост“.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 1).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 1 овог извештаја.

1.2. Спровођење поступака јавних набавки

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2019. години извршила набавку услуге у износу од 78 хиљада динара без примене одредби Закона о јавним набавкама, а да при томе није обезбедила да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

1.2.1. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је извршила набавку услуга сече и уклањања стабала у укупном износу од 78 хиљада динара, а да при томе није обезбедила да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 39. став 2. и 3. Закона о јавним набавкама.

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

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 1 овог извештаја.

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

2.1. Број запослених на неодређено и одређено време

Број запослених лица на неодређено време код Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка на дан 31.12.2019. године био је у складу са прописаним бројем.

2.1.1. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је на дан 31.12.2019. године имала у радном односу на неодређено време 103 лица, а по Одлуци Скупштине општине Бачка Паланка максимално дозвољен број је 110 лица.



Број запослених лица на одређено време код Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка на дан 31.12.2019. године није био је у складу са прописаним бројем запослених.

2.1.2. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је на дан 31.12.2019. године имала у радном односу на одређено време 14 лица више у односу на прописани број, што није у складу са чланом 10. став 1. и 2. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

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

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

2.2. Плате, додаци и накнаде запослених и социјални доприноси на терет послодавца

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је услед неправилно увећаних коефицијената за обрачун и исплату плате за два запослена лица више исплатила плате, додатке, накнаде и социјалне доприносе на терет послодавца у износу од 71 хиљаду динара.

2.2.1. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је због утврђених већих коефицијената од прописаних за два запослена лица преузела обавезе и извршила расходе више за 71 хиљаду динара (од чега за плате, додатке и накнаде запослених 60 хиљада динара и за социјалне доприносе на терет послодавца 11 хиљада динара), што није у складу са чланом 8. Закона о платама у државним органима и јавним службама, чланом 3. тачка 4а Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плате запослених у јавним службама и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

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

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

2.3. Социјална давања запосленима

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2019. години исплату социјалних давања запосленима вршила у складу са прописима.

2.3.1. Ревизијом расхода за социјална давања запосленима код Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка у 2019. години нису утврђене материјално значајне неправилности.



2.4. Накнаде трошкова за запослене

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2019. години исправно вршила обрачун и исплату накнада трошкова превоза на посао и са посла.

2.4.1. Ревизијом расхода за накнаде трошкова за запослене (накнада трошкова превоза на посао и са посла) код Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка у 2019. години нису утврђене материјално значајне неправилности.



II ПРЕПОРУКЕ

ПРИОРИТЕТ 1¹ (висок)

1. Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да планирање јавних набавки врше на начин и у поступку сагласно Правилнику и да евидентирају све радње и акте током планирања јавних набавки (Прилог 1 – Препорука број 1).
2. Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да број запослених на одређено време и ангажованих по уговору о привременим и повременим пословима и уговору о делу не буде већи од 10% од укупно запослених на неодређено време (Прилог 2 – Препорука број 3).
3. Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да обрачун и исплату плата врше на основу коефицијената утврђених у складу са прописима (Прилог 2 – Препорука број 4).

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

ПРИОРИТЕТ 2² (средњи)

4. Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да приликом набавки услуга, добара и радова на које се одредбе Закона о јавним набавкама не примењују, примењују начела тог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке (Прилог 1 – Препорука број 2).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је, на основу члана 40. став 1. Закона о државној ревизорској институцији, дужна 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 умањење ризика од појављивања одређене неправилности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је обавезана да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужна да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка обавезана је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка обавезана је 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

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

ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе 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 субјекат ревизије у чијем су пословању 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 институције 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
11. децембар 2020. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2020. годину и Закључка број 400-754/2020-04/5 од 31. августа 2020. године.

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка, која се односи на: 1) јавне набавке и 2) расходе за запослене (плате, додаци и накнаде запослених, социјални доприноси на терет послодавца, накнаде у натури, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима и остали посебни расходи).

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду:

- 1) Јавне набавке од 1. јануара 2018. до 31. децембра 2019. године;
- 2) Расходи за запослене од 1. јануара до 31. децембра 2019. године.

3. Информације о субјекту ревизије

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка (у даљем тексту Установа) је основана Одлуком Скупштине општине Бачка Паланка број 011-61/92-III, донетом 19. марта 1993. године. Претежна делатност Установе је предшколско образовање, а допунска делатност је делатност дневне бриге о деци. У оквиру претежне и допунске делатности, Установа обавља делатност којом се обезбеђују исхрана, нега, превентивно-здравствена и социјална заштита деце предшколског узраста, а може да остварује и посебне предшколске програме, односно прилагођене програме за децу са сметњама у развоју и друге програме у складу са посебним Законом. Матични број Установе је 08062293, а порески идентификациони број је 101922136. Установа има Статут који је донео њен Управни одбор.

Седиште Установе је у Бачкој Паланци, улица Југословенске армије број 18.

Установа обавља делатност у објектима у насељеним местима на територији општине Бачка Паланка, и то у Деспотову, Товаришеву, Силбашу и девет објеката у Бачкој Паланци као насељу.

Установа има органе управљања, руковођења, стручне и саветодавне органе. Органи Установе су: Управни одбор, директор, стручни органи и тимови и савет родитеља.

Установа има статус индиректног буџетског корисника чије пословање прати и надзире Општинска управа општине Бачка Паланка.

Установа послује преко подрачуна отворених у оквиру консолидованог рачуна трезора општине Бачка Паланка.

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.

Спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној

мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са спровођењем поступака јавних набавки и расходима за запослене извршене, у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе. Ови поступци укључују и процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима.

На основу процене ризика утврђено је да је ради остваривања циљева ревизије потребно спровести ревизију правилности пословања у делу који се односи на јавне набавке и расходе за запослене код Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

- Закон о буџетском систему,
- Закон о локалној самоуправи,
- Закон о буџету Републике Србије за 2019. годину,
- Закон о раду,
- Закон о јавним набавкама,
- Закон о платама у државним органима и јавним службама,
- Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање,
- Закон о порезу на доходак грађана,
- Закон о привременом уређивању основица и обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава,
- Одлука о буџету локалне самоуправе, и,
- Одговарајућа подзаконска и интерна акта.

РЕВИЗОРСКА ПИТАЊА

1. Да ли је Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка извршила набавку добара, услуга и радова без спроведеног поступка јавне набавке, који је била обавезна по закону?
2. Да ли је Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка јавне набавке планирала, спровела и закључила уговоре у складу са Законом о јавним набавкама, и да ли је извршила расходе и издатке у 2018. и 2019. години по уговорима, који су закључени у складу са Законом о јавним набавкама?
3. Да ли је број запослених на неодређено и одређено време у складу са прописима?
4. Да ли је Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка вршила обрачун и исплату плата, додатака и накнада запослених и социјалних доприноса на терет послодавца у складу са законским прописима?
5. Да ли је Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка вршила обрачун и исплату социјалних давања запосленима у складу са прописима?
6. Да ли је Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка вршила обрачун и исплату накнада трошкова за долазак и одлазак са посла само за оне дане када су запослени радили?

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа који уређују јавне набавке и обрачун и исплату расхода за запослене,
- анализу интерних аката Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка којима су уређене јавне набавке и обрачун и исплата расхода за запослене,

- испитивање активности, одлука Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка у вези са јавним набавкама и расходима за запослене (плате, додаци и накнаде запослених, социјални доприноси на терет послодавца, накнаде у натури, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима и остали посебни расходи),
- интервјуисање одговорних лица Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије састали смо се са представницима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка 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 ИССАИ 100 „Фундаментални принципи ревизије јавног сектора“ ИССАИ 400 „Фундаментални принципи ревизије правилности пословања“ и ИССАИ 4000 „Стандард за ревизију правилности пословања“.

V Прилог 1 – Јавне набавке

1. Планирање и извештавање о јавним набавкама

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка има систематизовано радно место у оквиру којег се обављају послови јавних набавки. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка има службеника за јавне набавке који поседује сертификат.

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка има план набавки за 2018. и 2019. годину. У поступку ревизије утврдили смо да је Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка у складу са обавезом из члана 132. Закона о јавним набавкама³, Управи за јавне набавке достављала тромесечне Извештаје за 2018. и 2019. годину.

У складу са чланом 22. став 1. Закона о јавним набавкама, Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка сачинила је Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка, као акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке (у даљем тексту: Правилник).

У поступку ревизије, није нам презентована документација која доказује да се у Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка, сагласно члану 16. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама, евидентирају све радње и акти током планирања јавних набавки.

У Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка није формиран тим за планирање набавки како је предвиђено чланом 10. Правилника, а у циљу спровођења поступка планирања јавних набавки.

Имајући у виду чињеницу да није формиран тим за планирање набавки као носилац и кључно тело у спровођењу послова јавних набавки у том делу, из тог разлога, а посебно због значаја, обавеза и одговорности које су предметном тиму поверене, може се констатовати да планирање јавних набавки није спровођено сагласно одредбама Правилника.

Супротно члану 16. став 8. Правилника о начину обављања послова јавне набавке у Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка, о испитивању и истраживању тржишта нису сачињаване белешке које садрже податке о времену и начину испитивања и истраживања тржишта, предузетим радњама и добијеним подацима, донетим закључцима, стеченим сазнањима, начинима како привући понуђаче, о претходним, садашњим и будућим набавкама понуђача и др.. Сагласно ставу 9. истог Правилника, белешку о испитивању и истраживању тржишта сачињава и потписује лице које је спроводило испитивање тржишта.

Налаз:

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђене су следеће неправилности:

- У Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка није формиран тим за планирање набавки, што није у складу са чланом 10. Правилника;
- Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка не евидентира све радње и акте током планирања јавних набавки, што није у складу са чланом 16. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама;
- О испитивању и истраживању тржишта не сачињава се белешка која садржи податке о времену и начину испитивања и истраживања тржишта, предузетим радњама и добијеним подацима, донетим закључцима, стеченим сазнањима, начинима како привући понуђаче, о претходним, садашњим и будућим набавкама и др., што није у складу са чланом 16. став 8. Правилника о начину обављања послова јавне набавке у Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка.

³ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да сагласно одредби Закона о јавним набавкама⁴ посебним актом ближе уреде начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.

Препорука број 1:

Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да планирање јавних набавки врше на начин и у поступку сагласно Правилнику и да евидентирају све радње и акте током планирања јавних набавки.

2. Спровођење поступака јавних набавки

На основу презентоване документације, Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2018. и 2019. години, спровела два отворена поступка јавне набавке и осам поступака јавне набавке мале вредности, са укупно уговореном вредношћу од 38.180.235 динара без ПДВ-а.

Као ставка велике вредности ревизијом је обухваћен један отворени поступак јавне набавке укупно процењене вредности 15.700.000 динара, подељен у шест партија, спроведен ради закључења оквирног споразума, на основу којег је закључено шест појединачних уговора.

(1) Набавка добара – намирница за припремање хране за исхрану деце

Табела број 1: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак јавне набавке				
Позиција у Плану набавки: 1.1.1.				
Процењена вредност: 15.700.000 динара Предмет јавне набавке подељен у шест партија Одлуком о покретању поступка јавне набавке нису утврђене процењене вредности за сваку од партија, али су процењене вредности за сваку од партија наведене у конкурсној документацији				
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:			Доносилац:	
13. децембар 2018. године			в.д. директор установе	
Благовремено је достављено укупно десет понуда за свих шест партија.				
Одлука о закључењу оквирног споразума				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђачи:	Вредност понуде без ПДВ
23. јануар 2019. године	25. јануар 2019. године	в.д. директор установе	Партија 1, 2, 4 и 6: ДОО „Комерцсервис Продукт-ЦО“ Каћ Партија 3: „АС Браћа Станковић“ Бегалица Партија 5: „Селекта“ доо Нови Сад	Партија 1: 3.961.500 динара Партија 2: 2.847.300 динара Партија 3: 525.938 динара Партија 4: 304.000 динара Партија 5: 2.719.400 динара Партија 6: 2.244.651 динара
Оквирни споразуми су закључени у фебруару месецу 2019. године изузев за партију 2. где је оквирни споразум закључен у априлу месецу из разлога што је против Одлуке о закључењу оквирног споразума за предметну партију поднет Захтев за заштиту права који је Закључком Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, одбачен.				
Потписао и преузео обавезу:	Вредност оквирног споразума без ПДВ Оквирни споразуми су закључени до процењене вредности набавке за сваку од партија, а сагласно ценама датим у понудама.			
в.д. директора установе	Партија 1: 5.200.000 динара; Партија 2: 3.000.000 динара; Партија 3: 1.300.000 динара; Партија 4: 400.000 динара; Партија 5: 3.100.000 динара; Партија 6: 2.700.000 динара			

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки, Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. О поступку јавног

⁴ Члан 49. став 2. Закон о јавним набавкама ("Службени гласник РС", број 91/2019)

отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о закључењу оквирних споразума. Обавештење о закљученим оквирним споразумима је објављено на Порталу јавних набавки, као и Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. Са најповољнијим понуђачима, закључени су оквирни споразуми. Након закључења оквирног споразума са изабраним добављачима по основу истог су закључивани појединачни уговори о јавним набавкама.

Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

У 2019. години су по наведеним уговорима укупно извршени расходи у износу од 10.178.484 динара, и то: (1) 3.683.026 динара по уговору за Партију 1; (2) 1.289.918 динара по уговору за Партију 2; (3) 521.837 динара по уговору за Партију 3; (4) 207.672 динара по уговору за Партију 4; (5) 2.317.137 динара по уговору за Партију 5 и (6) 2.158.894 динара по уговору за Партију 6.

(2) Набавка услуге сече стабала

Чланом 39. став 2. Закона о јавним набавкама прописано је да 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, наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона.

Када се спроводе те набавке, ставом 3. истог члана Закона, прописана је дужност наручиоца да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

Везано за спровођење тих врста набавки у Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка, анализирајући презентовану документацију и у вези тога дато писано изјашњење од стране директора Установе као одговорног лица, констатовали смо следеће:

Правилником о организацији и систематизацији послова у Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка нису систематизовани послови у вези набавки на које се не примењују одредбе Закона, нити је поступак и процедура спровођења тих врста у Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка нормативно уређена.

По писаном Изјашњењу на те околности, сачињено од стране директора Предшколске установе (број 649 од 11. септембра 2020. године), набавке те врсте су се спроводиле према исказаним потребама „тима за планирање“ којег су по његовим наводима чинили „помоћник директора, економ-магационер, шеф техничке службе, сарадник за послове неге и превентивне заштите и он као директор.“

У поступку ревизије нисмо могли да потврдимо наводе из изјашњења у том делу, јер анализом презентоване документације нисмо дошли до доказа да је тај тим као такав био и формиран, а посебно не са наведеним члановима, нити нам је презентована документација о раду тог тима.

По наводима директора, набавке су спроводили „сарадници из тима“ о чему су тражили његову усмену сагласност, а део набавки је како наводи и лично спроводио.

У Изјашњењу се даље наводи да се након прикупљања понуда није посебно истраживало тржиште јер је био утисак да су у понудама биле цене у оквиру тржишних.

Вођени наводима, а у циљу провере релевантности истих, као и због постојања евидентних ризика по интегритет тих поступака набавки због чињенице да су исте спроводили запослени којима то није у опису послова и за исте нису едуковани и обучени, узорковали смо једну од тих набавки, где смо имали тржишни податак о цени те услуге на територији општине Бачка Паланка, која је била предмет набавки.

Предметна услуга је била сеча и уклањање два стабла висине „преко 20 метара“ у дворишту једног од објеката Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка (објекат

Свети Сава). Предметна услуга је извршавана по налогу Одељења за привреду Општинске управе општине Бачка Паланка и сагласности Комисије за давање сагласности за уклањање стабала, формиране од стране председника Општине.

За извршење предметне услуге, од стране Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка ангажована је фирма ГР „Браћа Вранац“ из Обровца. По подацима из рачуна бр. 20 од 26.10.2019. године, услуга је извршена истог тог дана, по укупној цени од 78.000 динара.

За исту услугу Општинска управа општине Бачка Паланка је у 2018. и 2019. години, спровела поступке јавне набавке мале вредности. Предметна услуга је такође извршавана по налогу Одељења за привреду Општинске управе Бачке Паланке и сагласности Комисије за давање сагласности за уклањање стабала.

По основу спроведених јавних набавки, Општинска управа општине Бачка Паланка је закључила уговоре са групом понуђача коју чине „Одржавање и услуге“ доо Нови Сад, и „Чегар електро“ доо Бачка Паланка. По основу предметних Уговора, поменути добављачи су на територији Општине Бачка Паланка, сечу и уклањање стабала висине од 12-25 метара у 2018. години извршавали по цени од 5.000 динара по стаблу, а у 2019. години по цени од 3.500 динара за сечу и 250 динара за уклањање стабла.

На основу презентованих података који се могу сматрати тржишним подацима за ту врсту услуге на територији општине Бачка Паланка, закључује се да је одговорно лице Предшколске установе приликом спровођења претходно описане истоветне набавке, поступило супротно члану 39. став 3. Закона о јавним набавкама. Поступање супротно наведеном пропису се огледа у чињеници да приликом спровођења набавке од стране одговорног лица није обезбеђено да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, из разлога што је услуга сечења и уклањања стабла преко 20 м висине (по опису), плаћена 39.000 динара по стаблу, а која је вишеструко већа у односу на цену коју је за истоветну услугу и из истих разлога у то време плаћала Општина Бачка Паланка.

Налаз:

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је да је Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка извршила набавку услуга сече и уклањања стабала у укупном износу од 78.000 динара, а да при томе није обезбедила да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 39. став 2. и 3. Закона о јавним набавкама.

Препорука број 2:

Сагласно утврђеним неправилностима препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да приликом набавки услуга, добара и радова на које се одредбе Закона о јавним набавкама не примењују, примењују начела тог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

VI Прилог 2 – Расходи за запослене

1. Број запослених на неодређено и одређено време

Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у организационим облицима система локалне самоуправе Општине Бачка Паланка за 2017. годину⁵ за Предшколску установу „Младост“ Бачка Паланка утврђен је максимални број запослених на неодређено време од 110 лица. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је на дан 31.12.2019. године имала у радном односу на неодређено време 103 лица што је за седам лица мање од максимално могућег броја.

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је на дан 31.12.2019. године имала 34 лица у радном односу на одређено време или ангажована по уговору ван радног односа, и то: 33 лица по уговору о раду на одређено време од којих девет лица на замени привремено одсутних запослених лица и једно радно ангажовано лице по уговору о делу за персоналну асистенцију за лица са посебним потребама на које се ограничење не односи. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је на дан 31.12.2019. године имала 103 лица запослена на неодређено време, тако да је могла да запосли на одређено време или ангажује укупно десет лица. На захтев ревизије одговорно лице Предшколске установе је доставило Изјашњење⁶ у коме је наведено да је Предшколска установа од почетка увођења забране запошљавања од оснивача добила на коришћење још четири објекта у којима је организован рад и у којима је радни однос засновало 18 запослених на одређено време. Током 2020. године добијена је сагласност од надлежне Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање⁷ за пријем у радни однос десет лица на неодређено време, што је и спроведено.

Налаз:

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је да је Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка на дан 31.12.2019. године имала више 14 лица у радном односу на одређено време у односу на прописани број, што није у складу са чланом 10. став 1. и 2. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

Препорука број 3:

Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да број запослених на одређено време и ангажованих по уговору о привременим и повременим пословима и уговору о делу не буде већи од 10% од укупно запослених на неодређено време.

2. Плате, додаци и накнаде запослених и социјални доприноси на терет послодавца

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2019. години за плате, додатке и накнаде запослених планирала расходе у износу од 114.361.434 динара, а расходи су извршени у износу од 111.486.110 динара. У току 2019. године обрачунате су и исплаћене плате за 12 месеци почевши од коначног обрачуна за децембар 2018. године закључно са коначним обрачуном за новембар 2019. године.

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је донела Правилник о организацији и систематизацији послова у Предшколској установи „Младост“⁸ и Правилник о изменама и

⁵ „Службени лист Општине Бачка Паланка“, број 24/2017

⁶ Деловодни број 667 од 15.09. 2020. године

⁷ 51 Број: 112-637/2020 од 29. јануара 2020. године

⁸ Деловодни број 289 од 20.03.2018. године

допунама правилника о организацији и систематизацији послова у Предшколској установи „Младост“⁹.

Евиденција о присуству на раду

У току вршења ревизије утврдили смо да се обрачун плата врши на основу евиденције о доласку и одласку запослених на посао.

Коефицијенти за обрачун и исплату плате

Увидом у Уговоре о раду утврдили смо да се за обрачун и исплату плата примењују коефицијенти утврђени чланом 2. тачка 6б и чланом 3. тачка 4а Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плате запослених у јавним службама осим за два запослена, и то за шефа кухиње коме је коефицијент за обрачун и исплату плате увећан за 10% док је Уредбом прописано увећање од 5% и за шефа техничке службе коме је коефицијент за обрачун и исплату плате увећан за 10%, док максимално увећање по прописима износи 3%. На захтев Државне ревизорске институције Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је извршила прерачун исплаћених плата применом прописаних коефицијената. Прерачуном је утврђена разлика у износу од 71.024 динара за више обрачунате и исплаћене плате и социјалне доприносе на терет послодавца.

Основице за обрачун и исплату плате

За обрачун и исплату плата примењена је основица прописана закључцима Владе Републике Србије.

Додаци на плату

Минули рад

Предшколска установа "Младост" Бачка Паланка је у току 2019. године извршила обрачун и исплату додатка по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) у висини од 0,4% од основице, за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца.

Додатак за прековремени рад

Током 2019. године Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка извршила је расходе у укупном износу од 124.499 динара по основу исплата додатака за рад дужи од пуног радног времена за три лица. Прековремени рад у 2019. години трајао је 247 сати. Додатак за рад дужи од пуног радног времена исплаћен је у вредности сата основне плате увећане за утврђену стопу од 26%.

Накнада плате

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је током 2019. године обрачун и исплату накнаде плате за време одсуствовања запослених са рада за коришћење годишњег одмора и одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, извршила у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци како је и прописано чланом 38. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у установама предшколског васпитања и образовања чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе¹⁰. Обрачун и исплата боловања до 30 дана током 2019. године извршена је у висини 65% просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад што је у складу са прописима.

Доприноси за обавезно социјално осигурање

Доприноси за обавезно социјално осигурање су обрачунати применом стопа прописаних чланом 44. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

Налаз:

На основу извршене ревизије обрачуна и исплате плата, додатака и накнада утврђено је да

⁹ Деловодни број 934/1 од 10.09.2018. године и 677/1 од 27.08.2019. године

¹⁰ „Службени гласник РС“ број 43/2017

је Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка због већег увећања коефицијената за обрачун и исплату плата од прописаног, за два запослена лица, преузела обавезе и извршила расходе више за 71.024 динара (од чега за плате, додатке и накнаде запослених у износу од 60.437 динара и за социјалне доприносе на терет послодавца у износу од 10.587 динара), што није у складу са чланом 8. Закона о платама у државним органима и јавним службама, чланом 3. тачка 4а Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плате запослених у јавним службама и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Препорука број 4:

Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да обрачун и исплату плата врше на основу коефицијената који су прописани Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

3. Социјална давања запосленима

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2019. години планирала расходе за социјална давања запосленима у износу од 4.200.000 динара, а расходи су извршени у износу од 3.716.651 динар, и то за: 1) породилско боловање 579.372 динара; 2) боловање преко 30 дана 2.115.165 динара; 3) отпремнина у случају отпуштања са посла 272.144 динара и 4) помоћ у медицинском лечењу запослених или члана уже породице 749.970 динара.

Помоћ у медицинском лечењу запослених или члана уже породице

Правилником о расподели средстава за помоћ у медицинском лечењу запослених и чланова уже породице запослених Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка¹¹ уређени су критеријуми за расподелу средстава. Додела средстава је извршена на основу поднетог захтева запосленог Комисији за доделу средстава и решења о додели средстава. *На основу ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.*

4. Накнаде трошкова за запослене

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2019. години планирала расходе за накнаде у натури у износу од 3.342.000 динара, а расходи су извршени у износу од 3.309.842 динара. Исплата накнаде трошкова запосленима за долазак на посао и одлазак са посла је извршена за дане када је запослени долазио на посао, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, сходно члану 118. став 1. тачка 1) Закона о раду и члану 40. став 1. тачка 1) Посебног колективног уговора за запослене у установама предшколског васпитања и образовања чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На износ исплаћене накнаде изнад неопорезивог износа је обрачунат и плаћен порез на доходак грађана сагласно члану 18. став 1. тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана. *На основу ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.*

¹¹ Доносилац Управни број 1166/1 од 9. новембра 2018. године

VII Прилог 3 – Случајни налаз

1. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка у 2019. години није правилно евидентирала расходе за боловање преко 30 дана који су рефундирани од Републичког фонда за здравствено осигурање, јер није вршила сторнирање расхода за износ рефундираних средстава, и на тај начин је у финансијским извештајима за 2019. годину више за 2.695.000 динара исказала расходе за Социјална давања (конто 414100) и за исти износ више исказала приходе од Меморандумских ставки за рефундацију расхода (конто 771100), што није у складу са чланом 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.