



## Извештај о ревизији правилности пословања

Центра за социјални рад општине Стара Пазова, Стара Пазова у делу који се односи на једнократну новчану помоћ која се финансира из средстава јединица локалне самоуправе од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године



Број 400-729/2020-05/9  
Београд, 9. новембар 2020. године

## Мисија

*Државна ревизорска институција поузданим информацијама доприноси добром управљању, транспарентности и одговорности у јавном сектору.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Насловна слика преузета са странице <http://www.csr-starapazova.org>.

## Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности пословања у установама социјалне заштите одређене су на основу процене ризика за област социјалне заштите као и резултата до сада спроведених финансијских ревизија. У спроведеним ревизијама центара у установама социјалне заштите – центрима за социјални рад утврђене су неправилности у вези са планирањем и спровођењем јавних набавки и односе се на:

- 1) набавке без спроведеног поступка јавне набавке;
- 2) набавке предметних добара након истека уговора или преко уговорене вредности;
- 3) непостојање контроле извршења уговора о јавним набавкама;
- 4) непостојање евиденције о извршеним набавкама и плаћањима, што указује на слабости и одсуство интерних контрола у скоро свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци.

Код расхода по основу права на исплату једнократне новчане помоћи која се финансира из средстава јединица локалне самоуправе утврђене су неправилности које се односе на:

- 1) неправилан обрачун висине права;
- 2) исплате без утврђених критеријумима који опредељују одређену висину помоћи;
- 3) исплате без провере испуњености услова за остваривање права,
- 4) исплате без валидне рачуноводствене документације,
- 5) исплате у дуплим износима.

Ревизија ће обезбедити довољно валидних података за оцену примене прописа из области социјалне заштите и јавних набавки и давање препорука за унапређење пословања установа социјалне заштите како би се обезбедило наменско трошење средстава и извршавање расхода у складу са прописима.

## Шта смо препоручили?

За уређење области које су биле предмет ревизије дате су препоруке које су усмерене на:

- 1) иницирање измена и допуна Одлуке о социјалној заштити Општине Стара Пазова у делу који се односи на:
  - ближе прописивања услова за остваривање права на једнократну новчану помоћ лицима која се нађу у стању социјалне потребе, утврђивање критеријума који опредељују остваривање и висину помоћи и поступка унутар Центра за социјални рад
  - отклањање правне неусклађености и других недостатака Одлуке о социјалној заштити;
- 2) предузимање мере да се решења доносе на основу потпуне и одговарајуће документације којом се доказује намена за коју је та помоћ одобрена, као и да се решења доносе у поступку који је у складу са прописима;
- 3) примену Закона о општем управном поступку у поступку одлучивања о праву на једнократну новчану помоћ;
- 4) планирање расхода за једнократну помоћ у складу са Правилником о стандардном класификациом оквиру и Контном плану за буџетски систем и извештавање у финансијским извештајима;
- 5) спровођење послова јавних набавки у складу са прописима којима се уређују јавне набавке.

## Резиме

### Центар за социјални рад општине Стара Пазова, Стара Пазова (у даљем тексту: Центар):

**Надлежни орган општине Стара Пазова није ближе прописао услове и начин остваривања права на једнократну новчану помоћ и поступак решавања унутар Центра за социјални рад**

### Центар за социјални рад општине стара Пазова

#### 1. Није поступао у складу са прописима који регулишу област социјалне заштите, јер је:

- извршио расходе у износу од 3.255 хиљада динара на основу решења о признавању права на једнократну новчану помоћ којима је обезбеђивао пружање других облика социјалне помоћи;
- исплатио једнократну новчану помоћ најмање у износу од 567 хиљада динара на основу решења без захтевања остале документације неопходне за решавање поднетог захтева (163 хиљаде динара) и у поступцима по службеној дужности (404 хиљаде динара);
- расходе за једнократну новчану помоћ у Финансијском плану за 2019. годину планирао и у финансијским извештајима за исту годину исказао на погрешној економској класификацији.

#### 2. Није поступао у складу са прописима којима се уређују јавне набавке јер:

- није ускладио интерни акт о јавним набавкама са Законом о јавним набавкама;
- није омогућио тржишну конкуренцију на начин прописан Законом о јавним набавкама;
- није обезбедио доказе да је процењена вредност јавне набавке валидна у време покретања поступка јавне набавке,
- је извршио набавку добара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

## САДРЖАЈ:

<b>I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....</b>	<b>4</b>
<b>1. ЈЕДНОКРАТНА НОВЧАНА ПОМОЋ КОЈА СЕ ФИНАНСИРА ИЗ СРЕДСТАВА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ .....</b>	<b>4</b>
1.1 Одлука о социјалној заштити општине Стара Пазова није усклађена са Законом о социјалној заштити .....	4
1.2 Центар је извршио расходе у износу од 3.255 хиљада динара на основу решења о признавању права на једнократну новчану помоћ којима је обезбеђивао пружање других облика социјалне помоћи .....	6
1.3 Центар је без правног основа донео Правилник о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ .....	7
1.4 Центар је интерним актом неке намене једнократне новчане помоћи прописане Одлуком изменио, а додао намене које нису прописане том одлуком.....	7
1.5 Центар за социјални рад је пре доношења решења директора о једнократној новчаној помоћи, доносио одлуку којом стручни радник признаје или одбија захтев странке и одлучује о висини средстава која се додељују .....	8
1.6 Центар је исплатио једнократну новчану помоћ најмање у износу од 567 хиљада динара на основу решења која нису у складу са Одлуком о социјалној заштити општине Стара Пазова .....	9
1.7 Центар је расходе за једнократну новчану помоћ у Финансијском плану за 2019. годину планирао и у финансијским извештајима за исту годину исказао на погрешној економској класификацији .....	11
<b>2. ЈАВНЕ НАБАВКЕ .....</b>	<b>12</b>
2.1 Интерни акт Центра којим се ближе уруђује поступак јавне набавке није усклађен са Законом о јавним набавкама и није објављен на интернет страници Центра .....	12
2.2 Центар није обезбедио доказе да је процењена вредност јавне набавке валидна у време покретања поступка јавне набавке .....	13
2.3 Центар је додатним условима у јавним набавкама угља ограничио конкуренцију .....	14
2.4 Центар је извршио набавке у износу од 354 хиљаде динара без спроведеног поступка јавне набавке .....	15
<b>II СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ.....</b>	<b>16</b>
<b>III ПРЕПОРУКЕ .....</b>	<b>18</b>
<b>IV ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА .....</b>	<b>19</b>
<b>V КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ.....</b>	<b>20</b>
1. Предмет ревизије .....	20
2. Ревидирани период пословања .....	20
3. Информације о субјекту ревизије.....	20
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима .....	22

5. Критеријуми .....	22
6. Методологија рада .....	23
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији .....	23
<b>VI ПРИЛОГ 1 - ПРЕДУЗЕТЕ МЕРЕ У ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ.....</b>	<b>24</b>
<b>VII ПРИЛОГ 2 – ЈЕДНОКРАТНА НОВЧАНА ПОМОЋ КОЈА СЕ ФИНАНСИРА ИЗ СРЕДСТАВА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ .....</b>	<b>25</b>
<b>VIII ПРИЛОГ 3 – ЈАВНЕ НАБАВКЕ.....</b>	<b>35</b>

## I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

### 1. ЈЕДНОКРАТНА НОВЧАНА ПОМОЋ КОЈА СЕ ФИНАНСИРА ИЗ СРЕДСТАВА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

#### 1.1 Одлука о социјалној заштити општине Стара Пазова није усклађена са Законом о социјалној заштити

##### 1.1.1 Одлука о социјалној заштити Општине Стара Пазова није у складу са чланом 110 Закона о социјалној заштити.

Одредбом члана 110 став 1 Закона о социјалној заштити прописано је да се једнократна помоћ 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 средстава да обезбеди одећу, обућу и трошкове превоза неопходне за реализацију смештаја. Ставом 4 истог члана поред осталог, прописано је да поступак за остваривање и исплату једнократне новчане помоћи спроводи центар за социјални рад, док је у ставу 5 прописано да ближе услове и начин остваривања и висину једнократне помоћи прописује јединица локалне самоуправе.

Одредбама члана 4 ст. 6 и 7 Одлуке о социјалној заштити прописано је да висину једнократне помоћи утврђује Центар за социјални рад процењујући тренутну ситуацију у којој се подносилац захтева налази и да се једнократна помоћ остварује на основу поднетог захтева Центру и остале документације која је по оцени Центра неопходна за решавање поднетог захтева.

Увидом у Одлуку о социјалној заштити Општине Стара Пазова утврдили смо да иста није у складу са чланом 110 Закона о социјалној заштити због тога што:

- прописује да се право на једнократну новчану помоћ обезбеђује појединцу односно његовој породици када се нађе у ситуацији да није у стању да обезбеди егзистенцијалне потребе, док је наведеним законом прописано да се иста обезбеђује лицу, односно само појединцу;
- нису одређени критеријуми за доделу и основна документација неопходна за решавање поднетог захтева за сваки облик, односно намену по облицима;
- не садржи одредбе о поступку решавања захтева странке унутар Центра за социјални рад. *(Скретање пажње)*

У вези са утврђеним, дали смо препоруку за отклањање неправилности. Одговорна лица Центра су прихватила дату препоруку и предузела мере које су детаљније описане у делу IV Прилог 1 – Предузете мере у поступку ревизије, тачка 2.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Једнократна новчана помоћ која се финансира из средстава јединице локалне самоуправе (поднаслов „Правни основ за признавање права на једнократну новчану помоћ“)

### ***1.1.2 Одлука о социјалној заштити општине Стара Пазова садржи правне неусклађености и друге недостатке.***

Увидом у Одлуку о социјалној заштити општине Стара Пазова утврдили смо да иста садржи правне неусклађености и друге недостатке, због тога што:

- нису јасно одређени корисници права и услуга;
- нису прописане опште одредбе о једнократној помоћи које важе за све облике једнократне помоћи утврђене Одлуком (прописује пет видова) и недоследно се користе термини за поједине облике једнократне помоћи;
- одредбе којима су прописани други облици једнократне помоћи нису довољно јасне да се поуздано зна да ли су у натури или новцу, која је висина права по намени и друго. *(Скретање пажње)*

У вези са утврђеним, дали смо препоруку за отклањање неправилности. Одговорна лица Центра су прихватила дату препоруку и предузела мере које су детаљније описане у делу IV Прилог 1 – Предузете мере у поступку ревизије, тачка 3.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Једнократна новчана помоћи која се финансира из средстава јединице локалне самоуправе (поднаслов „*Правни основ за признавање права на једнократну новчану помоћ*“)



**1.2 Центар је извршио расходе у износу од 3.255 хиљада динара на основу решења о признавању права на једнократну новчану помоћ којима је обезбеђивао пружање других облика социјалне помоћи**

**1.2.1 Центар је на основу решења о једнократној новчаној помоћи, извршио расходе:**

- за погребне трошкове у износу од 1.810 хиљада динара,
- за школски прибор, екскурзије, матуре у износу од 1.092 хиљаде динара,
- за џепарац у износу од 353 хиљаде динара.

Одредбом члана 4 став 8 Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова прописане су намене једнократних помоћи и то таксативно за:

- 1) лечење;
- 2) набавку хране;
- 3) набавку одеће и обуће;
- 4) плаћање комуналија;
- 5) регулисање личне документације;
- 6) превоз.

У поступку ревизије утврђено је да је Центар је на основу решења о једнократној новчаној помоћи, извршио расходе:

- за погребне трошкове у износу од 1.810 хиљада динара,
- за школски прибор, екскурзије, матуре у износу од 1.092 хиљаде динара,
- за џепарац у износу од 353 хиљаде динара, што није у складу са чланом 4 став 8 Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Једнократна новчана помоћи која се финансира из средстава јединице локалне самоуправе (поднаслов „Признавање права на једнократну новчану помоћ и извршавање расхода“).



### **1.3 Центар је без правног основа донео Правилник о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ**

**1.3.1 Центар је донео Правилник о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ, што није у складу са Законом о социјалној заштити и Законом о локалној самоуправи којим је прописано да скупштина општине доноси прописе и друге опште акте.**

Одредбама члана 110 став 5 Закона о социјалној заштити прописано је да ближе услове и начин остваривања и висину једнократне помоћи прописује јединица локалне самоуправе. Одредбом члана 32 став 1 тачка 6 Закона о локалној самоуправи<sup>2</sup> прописано је да скупштина општине, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте. Скупштина општине Стара Пазова није подзаконским актом ближе уредила поступак за остваривање права на једнократну новчану помоћ.

Центар је донео Правилник о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ, што није у складу са одредбама члана 110 став 5 и члана 120 став 3 Закона о социјалној заштити, као и одредбама члана 32 став 1 тачка 6 Закона о локалној самоуправи којим је прописано да скупштина општине доноси прописе и друге опште акте. **(Скретање пажње на друга питања)**

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Једнократна новчана помоћи која се финансира из средстава јединице локалне самоуправе (поднаслов „Доношење и примена Правилника о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ“).

### **1.4 Центар је интерним актом неке намене једнократне новчане помоћи прописане Одлуком изменио, а додао намене које нису прописане том одлуком**

**1.4.1 Центар је Правилником о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ изменио и проширио две намене за које се одобрава једнократна новчана помоћ, и додао намене које нису прописане Одлуком и то: накнада трошкова уџбеника детета на породичном смештају; школски прибор, екскурзије, матуре и за задовољење основних животних потреба.**

Чланом 4 став 8 Одлуке о осцијалној заштити прописане су намене једнократне помоћи:

- за лечење
- за набавку хране
- за набавку одеће и обуће
- за плаћање комуналија
- за регулисање личне документације
- за превоз.

Центар за социјални рад је Правилником о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ изменио

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18.

две намене прописане Одлуком:

- „за плаћање комуналија“ тако да гласи „за плаћање режијских трошкова или станарине“,
- „за превоз“ тако да гласи „за превоз/путовања“.

Поред тога је истим правилником утврдио намене једнократне новчане помоћи које нису прописане у члану 4 Одлуке и то: накнада трошкова уџбеника детета на породичном смештају; школски прибор, екскурзије, матуре и за задовољење основних животних потреба.

Центар је Правилником о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ изменио и проширио две намене за које се одобрава једнократна новчана помоћ тако да је уместо прописане намене за плаћање комуналија“ утврдио намену „за плаћање режијских трошкова или станарине“ и „за превоз/путовања“ уместо прописане намене „за превоз“, а додао је намене које нису прописане Одлуком и то: накнада трошкова уџбеника детета на породичном смештају; школски прибор, екскурзије, матуре и за задовољење основних животних потреба, што није у складу са чланом 4 став 8 наведене одлуке.

**(Скретање пажње)**

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Једнократна новчана помоћи која се финансира из средстава јединице локалне самоуправе (поднаслов „Доношење и примена Правилника о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ“).

**1.5 Центар за социјални рад је пре доношења решења директора о једнократној новчаној помоћи, доносио одлуку којом стручни радник признаје или одбија захтев странке и одлучује о висини средстава која се додељују**

**1.5.1 Центар за социјални рад је Правилником о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ овластио стручног радника Центра да, пре доношења решења о једнократној новчаној помоћи које потписује директор Центра, донесе одлуку којом признаје или одбија захтев странке, као и да одлучи о висини средстава која се додељују.**

Чланом 8 ст. 1 и 2 Правилника о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ утврђено је да стручни радник након задужења предмета од стране Руководиоца врши преглед документације и доноси одлуку којом признаје или одбија захтев странке, као и да се одлуком о признавању права истовремено одлучује о висини средстава која се додељују.

Чланом 39 Закона о општем управном поступку прописано је да:

- (1) Орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица.
- (2) Овлашћено службено лице, у смислу овог закона, јесте лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку.
- (3) Ако службено лице није одређено, решење у управном

поступку доноси руководица органа.

(4) Орган на погодан начин објављује која су службена лица овлашћена за одлучивање у управним стварима, а која за предузимање радњи у поступку пре доношења решења.

(5) Колегијални орган може да овласти свог члана да води управни поступак и припрема одлуку.

Центар за социјални рад је Правилником о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ (члан 8 ст. 1 и 2) овластио стручног радника Центра да, пре доношења решења о једнократној новчаној помоћи које потписује директор Центра, донесе одлуку којом признаје или одбија захтев странке, као и да одлучи о висини средстава која се додељују, што је супротно одредбама члана 39 ст. 2 и 3 Закона о општем управном поступку.

У вези са утврђеним, дали смо препоруку за отклањање неправилности. Одговорна лица Центра су прихватила дату препоруку и предузела мере које су детаљније описане у делу IV Прилог 1 – Предузете мере у поступку ревизије, тачка 2.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Једнократна новчана помоћи која се финансира из средстава јединице локалне самоуправе (поднаслов „Доношење и примена Правилника о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ“).

**1.6 Центар је исплатио једнократну новчану помоћ најмање у износу од 567 хиљада динара на основу решења која нису у складу са Одлуком о социјалној заштити општине Стара Пазова**

**1.6.1 Центар је исплатио једнократну новчану помоћ најмање у износу од 163 хиљаде динара а да није захтевао осталу документацију неопходну за решавање поднетог захтева.**

**1.6.2 Центар је исплатио једнократну новчану помоћ најмање у износу од 404 хиљаде динара у поступку покренутом по службеној дужности.**

Чланом 3 Правилника о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ, утврђено је да се поступак за признавање права на ЈНП може покренути по захтеву странке или по службеној дужности, а чланом 5 истог правилника утврђено је да стручни радник у Центру за социјални рад може по службеној дужности поднети захтев за признавање права на ЈНП уколико у току поступка процени да је поједницу или породици са којом ради неопходна помоћ.

Чланом 4 став 7 Одлуке о социјалној заштити прописано је да се једнократна помоћ остварује на основу поднетог захтева Центру и остале документације која је по оцени Центра неопходна за решавање поднетог захтева.

Чланом 90 став 2 Закона о општем управном поступку<sup>3</sup> прописано је да се поступак покрене по службеној дужности кад је то прописом одређено или кад орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес.

Центар је исплатио једнократну новчану помоћ најмање у износу од 163 хиљаде динара на основу решења о признавању права на једнократну новчану помоћ на основу захтева подносиоца за остваривање права на једнократну новчану помоћ, а да није захтевао осталу документацију неопходну за решавање поднетог захтева, односно документацију којом се доказује намена за коју је та помоћ одобрена, што није у складу са чланом 4 став 7 Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова.

Центар је исплатио једнократну новчану помоћ најмање у износу од 404 хиљаде динара на основу решења о признавању права на једнократну новчану помоћ у поступку покренутом по службеној дужности применом члана 3 и 5 Правилника о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ, што није у складу са чланом 4 став 7 Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова којом је прописано да се то право остварује на основу поднетог захтева Центру и чланом 90 став 2 Закона о општем управном поступку, којим је поред осталог, прописано је да се поступак покрене по службеној дужности кад је то прописом одређено.

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Једнократна новчана помоћи која се финансира из средстава јединице локалне самоуправе (поднаслов „Доношење и примена Правилника о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ“).

---

<sup>3</sup>„Службени гласник РС“, број 18/16.

**1.7 Центар је расходе за једнократну новчану помоћ у Финансијском плану за 2019. годину планирао и у финансијским извештајима за исту годину исказао на погрешној економској класификацији**

**1.7.1 Центар је расходе за једнократну новчану помоћ у Финансијском плану за 2019. годину планирао као Накнаде из буџета за становање и живот уместо као Накнада из буџета за остало, Ови расходи су у главној књизи ИСИБ-а евидентирани на економској класификацији Накнада из буџета за остало.**

Центар за социјални рад општине Стара Пазова је расходе за једнократну новчану помоћ у Финансијском плану за 2019. годину планирао и у финансијским извештајима исказао на синтетичком конту 472800 – Накнаде из буџета за становање и живот уместо на синтетичком конту 472900 – Накнада из буџета за остало, што није у складу са чланом 14 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контом плану за буџетски систем. Ови расходи су у главној књизи ИСИБ -а евидентирани на прописаном конту 472900 - Остале накнаде из буџета

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Једнократна новчана помоћи која се финансира из средстава јединице локалне самоуправе (поднаслов „Планирање и извештавање о расходима по основу једнократне помоћи“).

## 2. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

### 2.1 Интерни акт Центра којим се ближе уруђује поступак јавне набавке није усклађен са Законом о јавним набавкама и није објављен на интернет страници Центра

#### 2.1.1 Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Центру за социјални рад општине Стара Пазова није усклађен са Законом о јавним набавкама.

Утврђено је да Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Центру за социјални рад општине Стара Пазова није усклађен са Законом о јавним набавкама у следећем:

- не прописује садржај конкурсне документације (члан 61);
- прописује да се одлука о додели уговора доставља понуђачима у року од три дана од дана доношења, уместо да се објављује на Порталу јавних набавки и интернет страници Центра (члан 45);
- не садржи одредбе да наручилац у поступку јавне набавке мале вредности може да позове најмање три лица, која су према сазнањима наручиоца способна да изврше набавку, да поднесу понуде и да истовремено објављује позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници (члан 39 став 5);
- не прописује обавезу наручиоца да интерни акт којим ближе уређује поступак јавне набавке објаве на својој интернет страници (члан 22 став 5);
- не прописује обавезу да процењена вредност јавне набавке мора бити валидна у време покретања поступка (члан 64 став 3).

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Доношење и примена акта о ближем уређивању поступка јавне набавке“).

#### 2.1.2. Центар није објавио интерни акт којим се ближе уруђује поступак јавне набавке на својој интернет страници.

Одредбом члана 22 став 5 Закона о јавним набавкама прописано је да су наручиоци дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници.

Центар је донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Центру за социјални рад Општине Стара Пазова<sup>4</sup>, али исти није објавио на својој интернет страници, што није у складу са чланом 22 став 5 Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним, дали смо препоруку за отклањање неправилности. Одговорна лица Центра су

<sup>4</sup> Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Центру за социјални рад Општине Стара Пазова број 551-14-409/2015 од 12. октобра 2015. године.

прихватила дату препоруку и предузела мере које су детаљније описане у делу IV Прилог 1 – Предузете мере у поступку ревизије, тачка 1.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Доношење и примена акта о ближем уређивању поступка јавне набавке“).

## **2.2 Центар није обезбедио доказе да је процењена вредност јавне набавке валидна у време покретања поступка јавне набавке**

### **2.2.1 Центар није обезбедио доказе да је процењена вредност јавне набавке валидна у време покретања поступка јавне набавке.**

Чланом 64 Закона о јавним набавкама прописано је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка.

У поступку ревизије утврђено је да је Центар вршио испитивање тржишта приликом израде плана јавних набавки за 2018. и за 2019. годину, али није презентовао доказе да је испитивање тржишта вршио и непосредно пре покретања поступка јавне набавке како би обезбедио да је процењена вредност јавне набавке валидна у време покретања поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 64 став 3 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Процењена вредност јавне набавке“)



## **2.3 Центар је додатним условима у јавним набавкама угља ограничио конкуренцију**

### **2.3.1 Центар је у јавној набавци угља за социјално угрожене породице на територији општине Стара Пазова у 2018. и 2019. години додатним условима ограничио конкуренцију.**

Одредбама члана 10 став 1 и 2 Закона о јавним набавкама, између осталог, прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да наручилац не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка нити коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.

Одредбама члана 12 став 1 и 2 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац је дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима, и да наручилац не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач.

Одредбама члана 76 став 6 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Центар је у конкурсној документацији за набавку угља за социјално угрожене породице на територији општине Стара Пазова у 2018. и 2019. годин одредио додатне услове техничког и кадровског капацитета којима је из конкуренције неоправдано искључио потенцијалне понуђаче који имају камионе са самоистоваром чија је носивост мања или већа од 25 тона како је захтевано и оне који имају два возача са којима су закључили уговоре о раду или ван радног односа у периоду од објављивања јавног позива за подношење понуда до дана одређеног за подношење понуда, а не да су ангажовани шест месеци пре објављивања наведеног позива, што није у складу са чланом 76 став 6, а у вези са чланом 10 и 12 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов “Спровођење поступка јавне набавке”).

**2.4 Центар је извршио набавке у износу од 354 хиљаде динара без спроведеног поступка јавне набавке**

**2.4.1 Центар је, у 2018. години извршио набавке горива изнад уговорене вредности у износу од 354 хиљаде динара, без спровођења поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.**

Утврђено је да Центар је, у 2018. години извршио набавке горива изнад уговорене вредности у износу од 354 хиљаде динара, односно за 39% изнад уговорене вредности, без спровођења поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чл. 7 и 31 Закона о јавним набавкама и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „*Реализација уговора о јавној набавци*“).

## **II СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ**

1) Скрећемо пажњу на Закључак број 1.1 у коме се наводи да је у поступку ревизије утврђено да Одлука о социјалној заштити Општине Стара Пазова није у складу са чланом 110 Закона о социјалној заштити због тога што:

- прописује да се право на једнократну новчану помоћ обезбеђује појединцу односно његовој породици када се нађе у ситуацији да није у стању да обезбеди егзистенцијалне потребе, док је наведеним законом прописано да се иста обезбеђује лицу, односно само појединцу;
- нису одређени критеријуми за доделу и основна документација неопходна за решавање поднетог захтева за сваки облик, односно намену по облицима и
- не садржи одредбе о поступку решавања захтева странке унутар Центра за социјални рад.

*По препоруци Државне ревизорске институције одговорна лица Центра за социјални рад су упутила иницијативу надлежним органима општине Стара Пазова за доношење одлуке или посебног општег акта којим ће се довољно детаљно и јасно ближе уредити услови, критеријуми који опредељују висину једнократне помоћи, начин за остваривање права у области социјалне заштите, укључујући и поступак унутар Центра када решава о појединачном праву у области социјалне заштите.*

2) Скрећемо пажњу на Закључак број 1.1 у коме се наводи да је у поступку ревизије утврђено да Одлука о социјалној заштити општине Стара Пазова садржи правне неусклађености и друге недостатке, због тога што:

- нису јасно одређени корисници права и услуга;
- нису прописане опште одредбе о једнократној помоћи које важе све облике једнократне помоћи утврђене Одлуком (прописује пет видова) и недоследно се користе термини за поједине облике једнократне помоћи;
- одредбе којима су прописани други облици једнократне помоћи нису довољно јасне да се поуздано зна да ли су у природи или новцу, која је висина права по намени.

*По препоруци Државне ревизорске институције одговорна лица Центра за социјални рад су упутила иницијативу надлежном органу Општине Стара Пазова да приликом доношења нове или измена и допуна важеће Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова отклоне правне неусклађености и друге недостатке садржане у важећој Одлуци о социјалној заштити општине Стара Пазова.*

### **Скретање пажње на друга питања**

1) Скрећемо пажњу на Закључак број 1.3 у коме се наводи да је директор Центра за социјални рад донео Правилник о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ.

Одредбама члана 110 став 5 Закона о социјалној заштити прописано је да ближе услове и начин остваривања и висину једнократне помоћи прописује јединица локалне самоуправе. Одредбом члана 32 став 1 тачка 6 Закона о локалној самоуправи<sup>5</sup> прописано је да скупштина општине, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте. Скупштина општине Стара Пазова није подзаконским актом ближе уредила поступак за остваривање права на једнократну новчану помоћ.

Директор Центра за социјални рад је 26. марта 2018. године донео Правилник о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ којим је, поред осталог, ближе уређен поступак за остваривање права на једнократну новчану помоћ.

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18.

*Извештај о ревизији правилности пословања Центра за социјални рад општине Стара Пазова, Стара Пазова у делу који се односи на једнократну новчану помоћ која се финансира из средстава јединица локалне самоуправе од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године*

---

*Препоручено је одговорним лицима Центра за социјални рад да приликом решавања о правима из социјалне заштите примењују прописе које је донела Скупштина општине Стара Пазова.*

### **III ПРЕПОРУКЕ**

#### **ПРИОРИТЕТ 1<sup>6</sup> (висок)**

**Препорука број 1:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да доносе решења у складу са врстом права прописаних Одлуком о социјалној заштити општине Стара Пазова.

**Препорука број 2:** Препоручујемо одговорним лицима Центра за социјални рад да приликом решавања о правима из социјалне заштите примењују прописе које је донела Скупштина општине Стара Пазова.

**Препорука број 3:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да предузму мере да се решења доносе на основу потпуне и одговарајуће документације којом се доказује намена за коју је та помоћ одобрена, као и да се решења доносе у поступку који је у складу са прописима.

**Препорука број 4:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да расходе за једнократну помоћ планирају и у финансијским извештајима исказују у складу са Правилником о стандардном класификациом оквиру и Контном плану за буџетски систем.

**Препорука број 5:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Центру за социјални рад општине Стара Пазова ускладе са важећим Законом о јавним набавкама.

**Препорука број 6:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да обезбеде да процењена вредност јавне набавке буде валидна и у време покретања поступка јавне набавке.

**Препорука број 7:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да успоставе контролне механизме којима ће обезбедити да се пре објављивања конкурсне документације провери да су додатни услови потребни за конкретну јавну набавку, да нису дискриминаторски и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

**Препорука број 8:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да уведу контролне поступке у делу праћења реализације уговора о јавној набавци како би обезбедили да се набавка добара, услуга или радова врши до вредности закљученог уговор и да спроведу поступак јавне набавке ако не постоје разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

---

<sup>6</sup> ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

#### **IV ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА**

Центар за социјални рад Стара Пазова је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан 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.

Центар за социјални рад Стара Пазова је обавезан да у одазивном извештају исказа мере исправљања по основу откривених неправилности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији правилности пословања у делу који се односи на једнократну новчану помоћ која се финансира из средстава јединица локалне самоуправе од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године, 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 Центар за социјални рад Стара Пазова обавезан је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;

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 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 подносе 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**

**9. новембар 2020. године**

## **V КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ**

Ревизија је спроведена на основу Закона о Државној ревизорској институцији<sup>7</sup>, Програма ревизије за 2020. годину и Закључка број 400-729/2020-05 од 26. маја 2020. године.

### **1. Предмет ревизије**

Предмет ревизије је правилност пословања Центра за социјални рад општине Стара Пазова, Стара Пазова ( у даљем тексту: Центар) која се односи на: 1) једнократну новчану помоћ која се финансира из средстава јединица локалне самоуправе и 2) јавне набавке.

### **2. Ревидирани период пословања**

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара до 31. јануара 2019. године за предмет ревизије који се односи на исплату једнократне новчане помоћи и пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године за предмет ревизије који се односи на јавне набавке.

### **3. Информације о субјекту ревизије**

Назив: Центар за социјални рад Стара Пазова, Стара Пазова  
Седиште и адреса: Ћирила и Методија бр. 18, 22300 Стара Пазова  
Матични број: 08150605  
ПИБ: 100486090

Број уписа у регистар: Привредни суд у Сремској Митровици број Фи-373/82 од 19. априла 1982. године, регистарски уложак број 1-408

Регистроване делатности: остала непоменута социјална заштита без смештаја као претежна делатност (88.99), социјална заштита без смештаја за стара лица и лица са посебним потребама (88.10) и делатност дневне бриге о деци (88.91).<sup>8</sup>

### **Историјат Центра за социјални рад**

Скупштина општине Стара Пазова оснива Центар за социјални рад општине Стара Пазова, као установу за обављање делатности социјалне заштите<sup>9</sup>.

У историјату Центра за социјални рад, објављеном на интернет страници, као важни догађаји наводе се:

Осамдесете године прошлог века, када је Центар за социјални рад и основан, Центар се бавио решавањем стамбених проблема грађана. Саграђен је већи број стамбених објеката, углавном за Роме, у насељу Војка, а саграђене куће и данас су у функцији. Међу првим значајним плановима, тих осамдесетих година, било је оснивање Службе за кућну негу и помоћ у кући и прихватне станице. Године 1986. окончано је истраживање којим су потврђене потребе старих људи за услугама ванинституционалне заштите. Адаптиране су стамбене јединице које су коришћене као прихватне станице за привремени смештај лица пронађених у скитњи.

Рад у Центру био је организован поливалентно, по месним заједницама које су биле расподељене на четири социјална радника, којима су у раду пружали подршку правник и психолог

<sup>7</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

<sup>8</sup> Статут Центра за социјални рад општине Стара Пазова који је донео Управни одбор Центра за социјални рад општине Стара Пазова дана 13. 10. 2011. године под бројем 551-14-3-148/2011 и на који је сагласност дала Скупштина општине Стара Пазова, дана 4. јануара 2012. године под бројем 020-4/2012-1.

<sup>9</sup> Одлука о оснивању Центра за социјални рад општине Стара Пазова донета од стране Скупштине општине Стара Пазова и објављена у „Службеном листу општине Срема“ број 21/91, 4/92, 13/96, 20/01, 12/05, 44/10, 29/11.



Деведесете године прошлог века, Центар памти по великом порасту броја корисника, пре свега новопрстиглих избегличких и интерно расељених породица са сложеним егзистенцијалним проблемима. У овом периоду преко 20.000 лица досељено је у старопазовачку општину, а број корисника социјалне помоћи био је утростручен.

Године новог миленијума карактерише побољшање техничких и других услова за рад и стручно усавршавање запослених, али и организовање великог броја јавних манифестација и социјалних акција и унапређење односа са јавношћу. Основана је Служба за кућну негу и помоћ у кући са Клубом за стара и одрасла лица, а 2003. године развијено је Саветовалиште за брак и породицу.

Новије године карактерише континуиран и интензиван рад на едукацији и професионалном усавршавању стручног кадра. У овом периоду Центар за социјални рад је нарочито унапредио истраживачко-аналитичку праксу. Спроведена су чак три истраживања којима су испитане потребе грађана општине за услугама социјалне заштите.

### **Финансирање Центра<sup>10</sup>**

Центар обезбеђује средства за рад:

- из буџета Републике, за вршење јавних овлашћења поверених законом;
- из буџета општине, за остваривање осталих права утврђених законом и одлукама Скупштине општине, као и за изградњу, опремање и одржавање Центра;
- од корисника;
- из других извора, у складу са законом.

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 додаток за помоћ и негу другог лица и право на увећани додаток 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 (члан 206 став 1 Закона о социјалној заштити). Осим тога, из буџета Републике Србије финансирају се центри за социјални рад у делу јавних овлашћења (члан 206 став 2 тачка 1 Закона о социјалној заштити).

Из буџета аутономне покрајине финансирају се: 1) програми унапређења социјалне заштите у аутономној покрајини; 2) програм рада Покрајинског завода за социјалну заштиту; 3) програми рада центара за породични смештај и усвојење чији је оснивач аутономна покрајина; 4) програми рада установа чији је оснивач аутономна покрајина, осим установа домског смештаја; 5) иновационе услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за аутономну покрајину (члан 208 Закона о социјалној заштити).

Из буџета јединице локалне самоуправе (Општине Стара Пазова) 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

<sup>10</sup> Члан 5 Одлуке о оснивању Центра за социјални рад Општине Стара Пазова („Службени лист општине Срема“, број 21/91, 4/92, 13/96, 20/01, 12/05, 44/10, 29/11).

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 (члан 209 Закона о социјалној заштити).

### **Унутрашња организација Центра**

Унутрашњу организацију Центра за социјални рад чине организационе јединице утврђене Правилником о организацији и систематизацији послова у Центру за социјални рад општине Стара Пазова из 2018. године<sup>11</sup>.

Организационе јединице су:

- Служба за правне послове;
- Служба за заштиту деце и младих;
- Служба за заштиту одраслих и старих;
- Служба за помоћ у кући
- Клуб за одрасла и старија лица;
- Служба за финансијско-административне послове;
- Техничка служба.

#### **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

- 1) једнократном новчаном помоћи која се финансира из средстава јединица локалне самоуправе и
- 2) планирањем, спровођењем и праћењем и извршавањем уговора о јавним набавкама 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 једнократну новчану помоћ која се финансира из средстава јединица локалне самоуправе на нивоу Центра као целине.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

#### **5. Критеријуми**

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

- Закон о социјалној заштити,
- Одлука о социјалној заштити Општине Стара Пазова.

<sup>11</sup> Правилник о организацији и систематизацији послова у Центру за социјални рад општине Стара Пазова из 2018 број 110-10-172/2018 од 9. марта 2018. године, на који је дата сагласност од стране председника Општине Стара Пазова дана 23. марта 2018. године под бројем 110-6/2018-11.

- подзаконски акти донети на основу Закона о социјалној заштити.

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

- Закон о буџетском систему<sup>12</sup>,
- Закон о јавним набавкама<sup>13</sup>,
- подзаконски акти донети на основу Закона о јавним набавкама.

## **6. Методологија рада**

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа и општинских аката који уређују остваривање једнократне новчане помоћи која се финансира из средстава Општине Стара Пазова и спровођење јавних набавки;
- анализу интерних аката и процедура Центра којим је уређено остваривање једнократне новчане помоћи као права у области социјалне заштите и ближе уређен поступак јавне набавке;
- инспекцијски рад који укључује преглед евиденција и документације Центра у вези са једнократном новчаном помоћи и јавним набавкама и
- испитивање који укључује тражење информација од релевантних лица.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије представнике Центра смо 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."

---

<sup>12</sup> „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/2013 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19.

<sup>13</sup> „Службени гласник РС“, бр. 124/12 и 68/15.

## **VI ПРИЛОГ 1 - ПРЕДУЗЕТЕ МЕРЕ У ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ**

Одговорна лица Центра за социјални рад су у поступку ревизије предузела мере и активности за примену следећих препорука:

1. Препоручили смо одговорним лицима Центра да на својој интернет страници објаве Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Центру за социјални рад општине Стара Пазова.

У поступку ревизије, на основу увида у интернет страницу Центра за социјални рад, утврђено је да су одговорна лица Центра на својој интернет страници објавила Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Центру за социјални рад општине Стара Пазова.

2. Препоручили смо одговорним лицима Центра за социјални рад да упуте иницијативу надлежним органима општине Стара Пазова за доношење одлуке или посебног општег акта којим ће се довољно детаљно и јасно ближе уредити услови, критеријуми који опредељују висину једнократне помоћи, начин за остваривање права у области социјалне заштите, укључујући и поступак унутар Центра када решава о појединачном праву у области социјалне заштите.

Одговорна лица Центра су у току поступка ревизије упутила Иницијативу за измену Одлуке о социјалној заштити, број 551-13-674/2020 од 6. октобра 2020. године, и истог дана заведена у писарници Општинске управе Општине Стара Пазова, којом иницирају доношење одлуке или посебног општег акта којим ће се довољно детаљно и јасно ближе уредити услови, критеријуми који опредељују висину једнократне помоћи, начин за остваривање права у области социјалне заштите, укључујући и поступак унутар Центра када решава о појединачном праву у области социјалне заштите.

3. Препоручили смо одговорним лицима Центра за социјални рад да упуте иницијативу надлежном органу Општине Стара пазова да приликом доношења нове или измена и допуна важеће Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова да отклоне правне неусклађености и друге недостатке садржане у важећој Одлуци о социјалној заштити општине Стара Пазова.

Одговорна лица Центра су у току поступка ревизије упутила Иницијативу за измену Одлуке о социјалној заштити, број 551-13-674/2020 од 6. октобра 2020. године и истог дана заведена у писарници Општинске управе Општине Стара Пазова, којом иницирају да се приликом доношења нове или измена и допуна важеће Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова отклоне правне неусклађености и други недостаци садржани у важећој Одлуци о социјалној заштити општине Стара Пазова.

4. Препоручили смо овлашћеним лицима Центра да у поступку одлучивања о праву на једнокранту новчану помоћ примењује одредбе Закона о општем управном поступку.

Одговорна лица Центра за социјални рад су у току поступка ревизије предузела меру да у поступку одлучивања о праву на једнокранту новчану помоћ примењују одредбе Закона о општем управном поступку тако што стручни радници Центра не доносе „Одлуку“ него припремају акт „Налаз и мишљење“ којим на основу обраде конкретног захтева странке (налаза) дају мишљење о оправданости захтева сранке за једнократну новчану помоћ и висини те помоћи, о чему су, као доказ, доставила Налаз и мишљење број 553-50-4370/2020 од 1. октобра 2020.

## **VII ПРИЛОГ 2 – ЈЕДНОКРАТНА НОВЧАНА ПОМОЋ КОЈА СЕ ФИНАНСИРА ИЗ СРЕДСТАВА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

### **Правни основ за признавање права на једнократну новчану помоћ**

Законом о социјалној заштити уређено је да 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<sup>14</sup>. Права на социјалну заштиту обезбеђују се пружањем услуга социјалне заштите и материјалном подршком<sup>15</sup>.

Истим законом уређено је да корисник материјалну подршку остварује путем новчане социјалне помоћи, додатка за помоћ и негу другог лица, увећаног 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 тим законом и прописима донетим за његово спровођење.<sup>16</sup>

Једнократна помоћ, као други облик материјалне подршке, је помоћ која 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 средстава 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, а поступак за остваривање и исплату једнократне новчане помоћи спроводи центар за социјални рад. 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

Законом о социјалној заштити уређено је да се, поред осталог, из буџета јединице локалне самоуправе финансира једнократна помоћ и други облици помоћи.<sup>19</sup>

Скупштина општине Стара Пазова донела је Одлуку о социјалној заштити општине Стара Пазова (у даљем тексту: Одлука) којом су утврђена права и услуге из области социјалне заштите намењене појединцима и породицама са територије општине Стара Пазова, којима је неопходна друштвена помоћ и подршка ради савладавања социјалних и животних потреба, као и услови и начин остваривања права, односно услуга, за које се средства обезбеђују у буџету Општине Стара Пазова<sup>20</sup>.

Наведеном одлуком су као права у области социјалне заштите утврђени:

- 1) Једнократна помоћ; 2) Трошкови превоза за ученике кориснике социјалне заштите; 3) Стипендије за студенте на домском и породичном смештају; 4) Помоћ у осамостаљивању

<sup>14</sup> Члан 4 став 1 Закона о социјалној заштити.

<sup>15</sup> Члан 4 став 2 Закона о социјалној заштити.

<sup>16</sup> Члан 79 Закона о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/11).

<sup>17</sup> Члан 110 Закона о социјалној заштити.

<sup>18</sup> Члан 119 Закона о социјалној заштити.

<sup>19</sup> Члан 209 Закона о социјалној заштити.

<sup>20</sup> Члан 1 Одлуке о социјалној заштити Општине Стара Пазова (“Службени лист општина Срема“), бр. 7/09, 8/12, 21/16 и 38/16.

младих по изласку из установе социјалне заштите и хранитељске породице и 5) Народна кухиња.<sup>21</sup>

Надаље је уређено да се право на једнократну новчану помоћ обезбеђује појединцу односно његовој породици када се нађе у ситуацији да није у стању да обезбеди егзистенцијалне потребе. Егзистенцијалне потребе су основне потребе (сигурности /безбедности живота, исхране, одевања, становања, заштите здравља и образовања).

Једнократна помоћ може бити новчана или у натури. Износ једнократне новчане помоћи не може бити већи од просечне зараде по запосленом у општини у месецу који претходи месецу у коме се врши исплата. Једнократна помоћ може се исплатити једном или више пута у току године, у зависности од процене потреба, способности корисника и могућности породице /заједнице. Висину једнократне помоћу утврђује Центар за социјални рад (у даљем тексту: Центар) процењујући тренутну ситуацију у којој се подносилац захтева налази. Једнократна помоћ се остварује на основу поднетог захтева Центру и остале документације која је по оцени Центра неопходна за решавање поднетог захтева. Намена једнократних помоћи: за лечење; за набавку хране; за набавку одеће и обуће; за плаћање комуналија; за регулисање личне документације и за превоз.<sup>22</sup>

Одлуком о социјалној заштити општине Стара Пазова, у оквиру одељка I Једнократна помоћ, прописане су и следеће једнократне помоћи: право на једнократну новчану помоћ; опрема корисника за смештај у установу социјалне заштите или другу породицу; право на новчану помоћ за куповину огрева; право на куповину књига и школског прибора; право на куповину новогодишњих пакетића и депарац и право на погребне трошкове<sup>23</sup>.

Чланом 4 ства 1 Одлуке о социјалној заштити Општине Стара Пазова прописано је да се право на једнократну новчану помоћ обезбеђује појединцу односно његовој породици када се нађе у ситуацији да није у стању да обезбеди егзистенцијалне потребе.

Чланом 110 Закона о социјалној заштити прописано је да се једнократна помоћ (па тиме и једнократна новчана помоћ) обезбеђује лицу које се изненада или тренутно нађе у стању социјалне потребе, као и лицу које се упућује на домски или породични смештај, из чега следи да се наведено право обезбеђује појединцу, а не и породици.

Надаље, за једнократну новчану помоћ, као и за остале облике једнократне помоћи, нису одређени критеријуми за доделу и основна документација неопходна за решавање поднетог захтева за сваки облик, односно намену по облицима једнократне помоћи, што може довести до различитог поступања о истој ствари (по истој намени) приликом примене Одлуке од стране стручних лица Центра који спроводе постпак пре доношења решења од стране овлашћеног лица Центра.

Изузев одредаба ко решава у првом степену, а ко по жалбама против решења прописаних чланом 22, Одлука не садржи одредбе о поступку решавања захтева странке унутар Центра за социјални рад (покретање поступка; ко и како обрађује захтев, начин одлучивања о захтеву и друга питања у вези са тим поступком). (Скретање пажње)

**Налаз (неправилност) 1:** Одлука о социјалној заштити Општине Стара Пазова није у складу са чланом 110 Закона о социјалној заштити због тога што:

<sup>21</sup> Члан 2 Одлуке о социјалној заштити Општине Стара Пазова (“Службени лист општина Срема“), бр. 7/09, 8/12, 21/16 и 38/16.

<sup>22</sup> Члан 4 Одлуке о социјалној заштити Општине Стара Пазова (“Службени лист општина Срема“), бр. 7/09, 8/12, 21/16 и 38/16.

<sup>23</sup> Члан 5 до 9 Одлуке о социјалној заштити Општине Стара Пазова (“Службени лист општина Срема“), бр. 7/09, 8/12, 21/16 и 38/16.



- прописује да се право на једнократну новчану помоћ обезбеђује појединцу односно његовој породици када се нађе у ситуацији да није у стању да обезбеди егзистенцијалне потребе, док је наведеним законом прописано да се иста обезбеђује лицу, односно само појединцу;
- нису одређени критеријуми за доделу и основна документација неопходна за решавање поднетог захтева за сваки облик, односно намену по облицима и
- не садржи одредбе о поступку решавања захтева странке унутар Центра за социјални рад.

Препоручили смо одговорним лицима Центра за социјални рад да упуте иницијативу надлежним органима општине Стара Пазова за доношење одлуке или посебног општег акта којим ће се довољно детаљно и јасно ближе уредити услови, критеријуми који опредељују висину једнократне помоћи, начин за остваривање права у области социјалне заштите, укључујући и поступак унутар Центра када решава о појединачном праву у области социјалне заштите. Одговорна лица Центра су у току поступка ревизије и у складу са датом препоруком упутила Иницијативу за измену Одлуке о социјалној заштити, број 551-13-674/2020 од 6. октобра 2020. године, која је истог дана заведена у писарници Општинске управе Општине Стара Пазова. **(Мера предузета у поступку ревизије)**

Поред наведеног, Одлуком о социјалној заштити општине Стара Пазова нису јасно одређени корисници права и услуга, јер је у члану 1 Одлуке прописано да су „намењени појединцима и породицама са територије општине Стара Пазова“ без ближег одређивања статуса корисника на територији општине Стара Пазова, односно за која права и услуге је потребно имати пребивалиште, боравиште или други статус, што је могло довести до злоупотреба права и услуга из социјалне заштите, јер не постоји правни основ да се одбије подносилац захтева који има пријављено боравиште или се само затекне на територији општине Стара Пазова.

Надаље, Одлуком нису прописане опште одредбе о једнократној помоћи које важе све видове једнократне помоћи утврђене том одлуком (прописује пет облика), а у члану 4 Одлуке испреплићу се опште одредбе о једнократној помоћи и одредбе о једнократној новчаној помоћи, а недоследно се користе термини за поједине облике једнократне помоћи као што је право на „трошкове превоза за ученике кориснике социјалне заштите (члан 2)“, за које се у називу одељка II и члану 10 Одлуке користи термин „бесплатан превоз ученика“.

Одредбе којима су прописани други облици једнократне помоћи (поред једнократне новчане помоћи) нису довољно јасне да се поуздано зна да ли су у натури или новцу, која је висина права по намени, као што је – право на куповину новогодишњих пакетића за децу узраста дванаест година и џепарца за младе од дванаесте до осамнаесте године (дакле, две намене), јер у одредбама члана 8 став 2 и 3 Одлуке (које се односе на право на куповину новогодишњих пакетића и џепарац) прописује да – висина износа (којег и за коју намену) се усклађује са износом који Општина издваја за децу запослених радника; да исплату џепарца, набавку и поделу пакетића реализује Центар. **(Скретање пажње на друга питања)**

**Налаз (неправилност) 2:** Одлука о социјално заштити општине Стара Пазова садржи правне неусклађености и друге недостатке, због тога што:

- нису јасно одређени корисници права и услуга;
- нису прописане опште одредбе о једнократној помоћи које важе све облике једнократне помоћи утврђене Одлуком (прописује пет облика) и недоследно се користе термини за поједине облике једнократне помоћи;
- одредбе којима су прописани други облици једнократне помоћи нису довољно јасне да се поуздано зна да ли су у натури или новцу, која је висина права по намени и друго.

Препоручили смо одговорним лицима Центра за социјални рад да упуте иницијативу надлежном органу Општине Стара Пазова да приликом доношења нове или измена и допуна важеће Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова отклоне правне неусклађености и друге недостатке садржане у важећој Одлуци о социјалној заштити општине Стара Пазова.



Одговорна лица Центра су у току поступка ревизије, у складу са препоруком, упутила Иницијативу за измену Одлуке о социјалној заштити, број 551-13-674/2020 од 6. октобра 2020. године која је истог дана заведена у писарници Општинске управе Општине Стара Пазова. **(Мера предузета у поступку ревизије)**

### Признавање права на једнократну новчану помоћ и извршавање расхода

На основу евиденције решења о признавању права на једнократну новчану помоћ која се води у програму Интеграл (јединствени програм за центре за социјални рад у Републици Србији) Центар за социјални рад је у 2019. години донео 1571 решење о признавању права на једнократну новчану помоћ којима је 1357 лица остварило то право по основима како следи:

Табела број 1: Једнократна новчана помоћ у 2019. према донетим решењима у програму Интеграл

(у динарима)

Намена/основ	Број решења	Број корисника	Износ	Учешће у %
Помоћ у вези лечење и сл.	906	741	9.043.724,00	49,56
За задовољење основних животних потреба и др.	311	282	2.858.182,00	15,66
Помоћ у вези плаћања режијских трошкова или станарине (по Одлуци за плаћање комуналија)	164	152	2.693.168,00	14,76
Погребни трошкови	58	57	1.810.226,00	9,92
Школски прибор, екскурзије, матуре ...	47	46	1.091.820,00	5,98
Џепарац	25	23	352.579,00	1,93
Помоћ у вези регулисања личне документације	17	16	150.280,00	0,82
Помоћ у вези набавке одеће и обуће	21	19	149.700,00	0,82
Помоћ у вези превоза/путовања	6	6	38.000,00	0,21
Помоћ у вези набавке огрева	7	7	25.000,00	0,14
Помоћ у вези набавке хране	7	6	22.758,00	0,12
Помоћ за обезбеђење одеће, обуће и путних трошкова при смештају	2	2	13.137,00	0,07
<b>ЈЕДНОКРАТНА НОВЧАНА ПОМОЋ</b>	<b>1571</b>	<b>1357</b>	<b>18.248.574,00</b>	<b>100,00</b>

Одредбом члана 4 став 8 Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова прописане су намене једнократних помоћи и то таксативно за:

- 7) лечење;
- 8) набавку хране;
- 9) набавку одеће и обуће;
- 10) плаћање комуналија;
- 11) регулисање личне документације;
- 12) превоз,

што последично значи да једнократна новчана помоћ није предвиђена за погребне трошкове; школски прибор, екскурзије, матуре, затим за џепарац и набавку огрева.

На одабраном узорку решења о признавању права на једнократну новчану помоћ за задовољење основних животних потреба и др. утврђено је да су у највећем броју донета у поступку покренутом по службеној дужности, да су заснована на процени стручног радника или тима да треба помоћ одобрити због тешке материјалне ситуације или подршке у осамостаљивању након престанка права на смештај у хранитељску (сродничку) породицу, а за

куповину гардеробе, хране и плаћање рачуна за комуналије, затим за плаћање станарине, али и за куповину грејног тела (шпорета); за набавку материјала за поправку плафона и др.

Према наведеној евиденцији, Центар је за погребне трошкове исплатио износ од 1.810.226,00 динара, за школски прибор, екскурзије, матуре исплатио је износ од 1.091.820,00 динара, за џепарац исплатио је износ од 352.579,00 динара, што значи да је за те намене укупно потрошено 3.254.625,00 динара, иако исте нису предвиђене чланом 4 Одлуке о социјалној заштити као једнократна новчана помоћ.

**Налаз (неправилност) 3:** Центар је на основу решења о једнократној новчаној помоћи извршио расходе за погребне трошкове у износу од 1.810 хиљада динара, за школски прибор, екскурзије, матуре у износу од 1.092 хиљаде и за џепарац у износу од 353 хиљаде динара на основу решења о једнократној новчаној помоћи, што није у складу са чланом 4 став 8 Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова.

Одговорна лица Центра за социјални рад су у вези са наведеним налазима навела да сматрају да се сва давања наведена од члана 4 до 9 Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова (поглавље „I Једнократна помоћ“) представљају једнократне помоћи због чега су их решавали у управном поступку као једнократне новчане помоћи.

У оцени изнетих навода пре свега указујемо на напред наведене неусклађености Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова са Законом о социјалној заштити, њене правне неусклађености, непрецизности и нејасноће које су могле утицати на потешкоће у примени. Чланом 4 те одлуке утврђено је шест намена за које се може доделити једнократна новчана помоћ до законом утврђеног лимита (који не може бити већи од просечне зараде по запосленом у општини у месецу који претходи месецу у коме се врши исплата) и да су намене у вези са задовољењем егзистенцијалних потреба што кореспондира са законском дефиницијом једнократне помоћи (стањем изненадне или тренутне социјалне потребе). За ове намене се исплаћује једнократна новчана помоћ у зависности од процене потреба. Чланом 5 наведене одлуке прописан је други облик једнократне помоћи из члана 110 Закона о социјалној заштити (једнократна помоћ лицу које се упућује на домски или породични смештај, при чему није било реализације по том основу). Остали облици, прописани од члана 6 до 9 наведене одлуке су права која се стичу самим тим ако одређено лице има статус корисника социјалне новчане помоћи (члан 6 и 7) или су деца и млади без родитељског старања (члан 8), као и за случај смрти (члан 8), због чега представљају друге обике, односно врсте материјалне помоћи.

**Препорука број 1:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да доносе решења у складу са врстом права прописаних Одлуком о социјалној заштити општине Стара Пазова.

### **Доношење и примена Правилника о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ**

Директор Центра 26. марта 2018. године је донео Правилник о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ којим су ближе уређени начин подношења затева за признавање права на једнократну новчану помоћ, потребна документација за признавање права, процедура одлучивања о признавању права и начин исплате једнократна новчане помоћи.

Чланом 110 став 5 Закона о социјалној заштити прописано је да ближе услове и начин остваривања и висину једнократне помоћи прописује јединица локалне самоуправе. Чланом 120 став 3 истог закона даље је прописано да 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.

Одредбама члана 28 и члана 32 став 1 тачка 6 Закона о локалној самоуправи<sup>24</sup> прописано је да је скупштина општине највиши орган општине који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом, као и да доноси прописе и друге опште акте.

**Налаз (неправилност) 4:** Центар је донео Правилник о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ, што није у складу са одредбама члана 110 став 5 и члана 120 став 3 Закона о социјалној заштити, као и одредбама члана 32 став 1 тачка 6 Закона о локалној самоуправи којим је прописано да скупштина општине доноси прописе и друге опште акте. **(Скретање пажње)**

**Препорука број 2:** Препоручујемо одговорним лицима Центра за социјални рад да приликом решавања о правима из социјалне заштите примењују прописе које је донела Скупштина општине Стара Пазова.

У вези са наведеним налазом, одговорана лица Центра за социјални рад су образложила да је намера приликом доношења наведеног правилника пре свега била да се уједначи пракса приликом поступања стручних радника Центра, јер поступак није прописан Одлуком о социјалној заштити општине Стара Пазова.

Чланом 2 став 7 Правилника о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ утврђене су следеће намене једнократне помоћи:

- погребни трошкови
- накнада трошкова учбеника детета на породични смештај
- за лечење и слично
- за набавку хране
- за набавку огрева
- за набавку одеће и обуће
- за плаћање режијских трошкова или станарине
- за регулисање личне документације
- за превоз/путовање
- школски прибор, екскурзије, матуре
- џепарац
- превоз до школе
- помоћ за обезбеђење одеће, обуће и путних трошкова при смештају
- за задовољење основних животних потреба.

Чланом 4 став 8 Одлуке о социјалној заштити прописане су намене једнократних помоћи:

- за лечење
- за набавку хране
- за набавку одеће и обуће
- за плаћање комуналија
- за регулисање личне документације
- за превоз.

Центар за социјални рад је Правилником о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ изменио две намене прописане Одлуком:

- „за плаћање комуналија“ тако да гласи „за плаћање режијских трошкова или станарине“,
- „за превоз“ тако да гласи „за превоз/путовања“.

<sup>24</sup> „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18.

Поред тога је истим правилником утврдио намене једнократне новчане помоћи које нису прописане у члану 4 Одлуке и то: накнада трошкова уџбеника детета на породичном смештају; школски прибор, екскурзије, матуре и за задовољење основних животних потреба.

**Налаз (неправилност) 5:** Центар је Правилником о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ изменио и проширио две намене за које се одобрава једнократна новчана помоћ тако да је уместо прописане намене за плаћање комуналија“ утврдио намену „за плаћање режијских трошкова или станарине“ и „за превоз/путовања“ уместо прописане намене „за превоз“, а додао је намене које нису прописане Одлуком и то: накнада трошкова уџбеника детета на породичном смештају; школски прибор, екскурзије, матуре и за задовољење основних животних потреба, што није у складу са чланом 4 став 8 наведене одлуке. **(Скретање пажње)**

У поступку ревизије извршен је увид у документацију за 118 донетих решења о признавању права на једнократну новчану помоћ и утврђено је да сваки појединачни предмет поред захтева (странке или сручног радника Центра) за остваривање права на једнократну новчану помоћ и решења о признавању права на једнократну новчану помоћ садржи и одлуку стручног радника Центра који је обрадио захтев којом се признаје захтев и утврђује износ једнократне новчане помоћи.

Чланом 8 ст. 1 и 2 наведеног правилника утврђено је да стручни радник након задужења предмета од стране Руководиоца врши преглед документације и доноси одлуку којом признаје или одбија захтев странке, као и да се одлуком о признавању права истовремено одлучује о висини средства која се додељују.

Чланом 39 Закона о општем управном поступку прописано је да:

- (1) Орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица.
- (2) Овлашћено службено лице, у смислу овог закона, јесте лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку.
- (3) Ако службено лице није одређено, решење у управном поступку доноси руководиоца органа.
- (4) Орган на погодан начин објављује која су службена лица овлашћена за одлучивање у управним стварима, а која за предузимање радњи у поступку пре доношења решења.
- (5) Колегијални орган може да овласти свог члана да води управни поступак и припрема одлуку.

**Налаз (неправилност) 6:** Центар је Правилником о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ (члан 8 ст. 1 и 2) овластио стручног радника Центра да, пре доношења решења о једнократној новчаној помоћи које потписује директор Центра, донесе одлуку којом признаје или одбија захтев странке, као и да одлучи о висини средства која се додељују, што је супротно одредбама члана 39 ст. 2 и 3 Закона о општем управном поступку.

Препоручили смо одговорним лицима Центра да у поступку одлучивања о праву на једнократну новчану помоћ примењује одредбе Закона о општем управном поступку. Одговорна лица Центра су у току поступка ревизије предузела меру тако што стручни радници Центра за социјални рад не доносе „Одлуку“ него припремају акт „Налаз и мишљење“ којим на основу обраде конкретних захтева странке (налаза) дају мишљење о оправданости захтева странке за једнократну новчану помоћ и висини те помоћи, о чему су, као доказ, доставила Налаз и мишљење број 553-50-4370/2020 од 1. октобра 2020. **(Мера предузета у поступку ревизије)**

У поступку ревизије извршен је увид у документацију за 118 донетих решења о признавању права на једнократну новчану помоћ, која се односе на 90 корисника којима је призната и исплаћена једнократна новчана помоћ у укупном износу од 2.330.346,47 динара.

Након извршеног увида у документацију која је приложена уз решење о признавању права на једнократну новчану помоћ, утврђено је да сваки појединачни предмет садржи захтев за остваривање права на једнократну новчану помоћ (странке или стручног радника), одлуку стручног радника који је обрадио захтев и решење о признавању права на једнократну новчану помоћ.

Такође је утврђено да је Центар донео 32 решења (која се односе на 26 лица) без одговарајуће документације којом се доказује оправданост захтева. За 22 од 26 лица (за 4 лица није извршена исплата) извршена је исплата у укупном износу од 399 хиљада динара, од чега је 163 хиљаде динара исплаћено у поступку покренутом по захтеву странке, а 236 хиљада динара исплаћено је у поступку покренутом по службеној дужности.

Поред наведеног, Центар је за 28 лица покренуо поступак за остваривање права на једнократну новчану помоћ по службеној дужности, а не по захтеву странке. За свих 28 лица донето је 36 решења, а исплаћено је за 26 лица (два лица су преминула) у укупном износу од 640 хиљада динара.

На основу достављених података из базе Интеграл по службеној дужности покренуто је 250 поступака у којима је признато право на једнократну новчану помоћ у укупном износу од 3.685 хиљада динара.

Чланом 3 Правилника о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ, утврђено је да се поступак за признавање права на ЈНП може покренути по захтеву странке или по службеној дужности, а чланом 5 истог правилника утврђено је да стручни радник у Центру за социјални рад може по службеној дужности поднети захтев за признавање права на ЈНП уколико у току поступка процени да је поједницу или породици са којом ради неопходна помоћ.

Чланом 4 став 7 Одлуке о социјалној заштити прописано је да се једнократна помоћ остварује на основу поднетог захтева Центру и остале документације која је по оцени Центра неопходна за решавање поднетог захтева.

Чланом 90 став 2 Закона о општем управном поступку<sup>25</sup> прописано је да се поступак покреће по службеној дужности кад је то прописом одређено или кад орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес.

**Налаз (неправилност) 7:** Центар је исплатио једнократну новчану помоћ најмање у износу од 163 хиљаде динара на основу решења о признавању права на једнократну новчану помоћ само на основу захтева подносиоца за остваривање права на једнократну новчану помоћ, а да није захтевао осталу документацију неопходну за решавање поднетог захтева, односно документацију којом се доказује намена за коју је та помоћ одобрена, што није у складу са чланом 4 став 7 Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова.

**Налаз (неправилност) 8:** Центар је исплатио једнократну новчану помоћ најмање у износу од 404 хиљаде динара на основу решења о признавању права на једнократну новчану помоћ у поступку покренутом по службеној дужности применом члана 3 и 5 Правилника о поступку признавања права на једнократну новчану помоћ, што није у складу са чланом 90 став 2 Закона о општем управном поступку, којим је поред осталог, прописано је да се поступак покреће по службеној дужности кад је то прописом одређено или кад орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес и чланом 4 став 7 Одлуке о социјалној заштити општине Стара Пазова којим је прописано да се то право остварује на основу поднетог захтева Центру.

<sup>25</sup> „Службени гласник РС“, број 18/16.

**Препорука број 3:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да предузму мере да се решења доносе на основу потпуне и одговарајуће документације којом се доказује намена за коју је та помоћ одобрена, као и да се решења доносе у поступку који је у складу са прописима.

### Планирање и извештавање о расходима по основу једнократне помоћи

Центар за социјални рад је извршио расходе за једнократну помоћ у износу од 32.353 хиљада динара (од чега се 18.249 хиљада динара односи на једнократну новчану помоћ по решењима) и евидентирао их је у главној књизи која се води у ИСИБ-у (информациони систем за извршење буџета) на субаналитичком конту 472931 – Једнократна помоћ у оквиру синтетичког конта 472900 – Остале накнаде из буџета.

Центар је у Финансијском плану за 2019. годину планирао средства за Накнаде из буџета за становање и живот на синтетичком конту 4728 у износу од 34.000 хиљада динара, док на синтетичком конту 4729 – Накнада из буџета за остало није планирао средства. Центар је на истом синтетичком конту 4728 исказао расходе по основу једнократне помоћи у Извештају о извршењу буџета у периоду од 1. 1. 2019. до 31. 12. 2019. године – Образац 5, (као и у Билансу прихода и расхода – Обрасцу 2 и у Извештају о новчаним токовима – Обрасцу 4).

Табела број 2: Извод из Финансијског плана Центра за 2019.

Број конта	Опис	Износ (у хиљадама динара)	
		Општина	Република
4723	Накнаде из буџета за децу		1.000
4726	Накнаде из буџета у случају смрти	-	0
4727	Накнаде из буџета за образовање	0	0
4728	Накнада из буџета за становање и живот	34.000	365
4729	Накнада из буџета за остало (огрев)	0	0
<b>Укупно</b>		<b>34.000</b>	<b>1.365</b>

Табела број 3: Извод из Извештаја о извршењу буџета за 2019 - Образац 5

Број конта	Опис	Износ извршених расхода (у хиљадама динара)		
		Укупно износ	На терет Републике	На терет Општине
472100	Накнаде из буџета у случају болести и инвалидности	-		
472200	Накнаде из буџета за породично одсуство	-		
472311	Накнаде из буџета за децу и породицу	797	797	
472400	Накнаде из буџета за случај незапослености	-		
472500	Старосне и породичне пензије из буџета	-		
472611	Накнаде из буџета у случају смрти			
472700	Накнаде из буџета за образовање, културу, науку и спорт	-		
472811	Накнаде из буџета за становање и живот	32 641	332	32 309
472931	Остале накнаде из буџета			



Број конта	Износ извршених расхода			
	Опис	Укупно износ	На терет Републике	На терет Општине
472000	Накнаде за социјалу заштиту из буџета (од 5315 до 5323)	33 438		

Уз Финансијски план за 2019. годину Центар за социјални рад је доставио Обавештење о додели буџетских апропријација<sup>26</sup> којим га је Општина Стара Пазова обавестила да је донела Одлуку о буџету општине Стара Пазова за 2019. годину и доделила апропријације. Центар је обавештен да Финансијски план за 2019. годину не може мењати у односу на Предлог финансијског плана који је усвојен у потпуности на Скупштини општине, да финансијски план мора ускладити са одобреним апропријацијама као и то да не може мењати трећи и четврти ниво конта. Центру је одобрена апропријација на конту 472800 – Накнаде из буџета за становање и живот у износу од 34.000.000,00 динара, док за Остале накнаде из буџета на конту 472900 није додељена апропријација.

Одговорна лица су дала објашњење да су им Одлуком о буџету оредељена средства на синтетичком конту 472800 Накнаде из буџета за становање и живот, да су за извршење расхода користили прописани конто 472931 Једнократна помоћ, с обзиром на то да су исплате биле могуће кроз ИСИБ у којем су планиране апропријације на трећем нивоу, као и да су пропустили прилике да кроз ребелансе буџета Општине Стара Пазова исправе број конта.

**Налаз (неправилност) 9:** Центар за социјални рад општине Стара Пазова је расходе за једнократну новчану помоћ у Финансијском плану за 2019. годину планирао и у финансијским извештајима исказао на синтетичком конту 472800 – Накнаде из буџета за становање и живот уместо на синтетичком конту 472900 – Накнада из буџета за остало, што није у складу са чланом 14 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контом плану за буџетски систем. Ови расходи су у главној књизи ИСИБ -а евидентирани на прописаном конту 472900 - Остале накнаде из буџета

**Препорука број 4:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да расходе за једнократну помоћ планирају и у финансијским извештајима исказују у складу са Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контом плану за буџетски систем.

<sup>26</sup> Број 400-1417/2018-III-03 од 31. 12. 2018. године.



## **VIII ПРИЛОГ 3 – ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

### **Доношење и примена акта о ближем уређивању поступка јавне набавке**

Законом о јавним набавкама 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 и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци, као и да су наручиоци дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници<sup>27</sup>.

**Налаз (неправилност) 10:** Увидом у Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Центру за социјални рад општине Стара Пазова утврђено је да исти није усклађен са Законом о јавним набавкама који је важио у периоду на који се односи ревизија, као ни са важећим Законом о јавним набавкама зато што: не прописује садржај конкурсне документације (члан 61); прописује да се одлука о додели уговора доставља понуђачима у року од три дана од дана доношења, уместо да се објављује на Порталу јавних набавки и интернет страници Центра (члан 45); не прописује обавезу наручиоца да интерни акт којим ближе уређује поступак јавне набавке објаве на својој интернет страници (члан 22 став 5); не прописује обавезу да процењена вредност јавне набавке мора бити валидна у време покретања поступка (члан 64 став 3).

**Препорука број 5:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Центру за социјални рад општине Стара Пазова ускладе са важећим Законом о јавним набавкама.

**Налаз (неправилност) 11:** Центар је донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Центру за социјални рад општине Стара Пазова<sup>28</sup>, а увидом у информације објављене на интернет страници Центра утврђено је да исти није објавио на својој интернет страници, што није у складу са чланом 22 став 5 Закона о јавним набавкама.

Одговорна лица Центра су прихватила препоруку и у току поступка ревизије на својој интернет страници објавила Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Центру за социјални рад општине Стара Пазова. **(Мера предузета у поступку ревизије)**

### **Службеник за јавне набавке**

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки, као и да наручилац чија је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од петоструког износа из члана 39 став 1 тог закона, мора да има најмање једног службеника за јавне набавке. Службеник за јавне набавке је лице које је обучено за обављање послова јавних набавки. Наручилац је дужан да лицу које обавља послове јавних набавки омогући да у року од три месеца од дана заснивања радног односа, односно од дана када се стекну услови, положи стручни испит за службеника за јавне набавке.<sup>29</sup>

У поступку ревизије утврђено је Центар у Правилнику о организацији и систематизацији послова у Центру за социјални рад општине Стара Пазова<sup>30</sup> одредио да послове јавних набавки, поред осталих послова, обавља стручни радник за управно правне

<sup>27</sup> Члан 22 ст. 1 и 5 Закона о јавним набавкама.

<sup>28</sup> Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Центру за социјални рад Општине Стара Пазова број 551-14-409/2015 од 12. октобра 2015. године

<sup>29</sup> Члан 134 Закона о јавним набавкама.

<sup>30</sup> Број: 110-10-172/2018 од 9. марта 2018. године.

послове, који је дипломирани правник, што је у складу са чланом 134 став 1 Закона о јавним набавкама.

Такође је утврђено да укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу Центра у 2018. години и 2019 години није већа од петоструког износа из члана 39 став 1 Закона о јавним набавкама тако да Центар није био у обавези да има најмање једног службеника за јавне набавке.

### **Процењена вредност јавне набавке**

Законом о јавним набавкама прописано је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка.<sup>31</sup>

Правилником о ближе уређењу поступка јавне набавке у Центру за социјални рад општине Стара Пазова уређено је да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта.<sup>32</sup>

Лице запослено на пословима јавних набавки испитује и истражује тржиште сваког појединачног предмета набавке, и то тако што: испитује степен развијености тржишта, упоређују цене више потенцијалних понуђача, прате квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове испоруке, постојеће прописе и стандарде, могућности на тржишту за задовољавање потреба наручиоца на другачији начин и др.

Лице запослено на пословима јавних набавки испитује и истражује тржиште на неки од следећих начина:

- испитивањем претходних искустава у набавци овог предмета набавке (постојеће информације и базе података о добављачима у уговорима);
- истраживањем путем интернета (ценовници понуђача, Портал јавних набавки, сајтови других наручилаца, сајтови надлежних институција за објаву релевантних информација о тржишним кретањима...);
- испитивањем искуства других наручилаца;
- примарно сакупљање података (анкете, упитници...);
- на други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно<sup>33</sup>.

Извршили смо увид у записнике о испитивању тржишта за потребе израде плана јавних набавки за 2018. и за 2019. годину. Утврђено је да је лице запослено на пословима јавних набавки вршило испитивање тржишта испитивањем претходних искустава у набавци сваког предмета набавке (угља и горива) користећи постојеће информације и податке о добављачима у уговорима, информације из понуда других понуђача и да је прибављало и друге информације о развијености тржишта.

У поступку ревизије утврђено је да је Центар вршио испитивање тржишта приликом израде плана јавних набавки за 2018. и за 2019. годину, али није презентовао доказе да је испитивање тржишта вршио и непосредно пре покретања поступка јавне набавке како би обезбедио да је процењена вредност јавне набавке валидна у време покретања поступка јавне набавке.

<sup>31</sup> Члан 64 Закона о јавним набавкама.

<sup>32</sup> Члан 15 Правилника о ближе уређењу поступка јавне набавке у Центру за социјални рад општине Стара Пазова.

<sup>33</sup> Члан 16 Правилника о ближе уређењу поступка јавне набавке у Центру за социјални рад општине Стара Пазова.

**Налаз (неправилност) 12:** Центар није обезбедио доказе да је процењена вредност јавне набавке валидна у време покретања поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 64 став 3 Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 6:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да обезбеде да процењена вредност јавне набавке буде валидна и у време покретања поступка јавне набавке.

### Планирање јавних набавки

Закон о јавним набавкама прописује да је наручилац добара и услуга дужан да донесе годишњи план јавних набавки који треба да садржи податке прописане законом, као и да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења<sup>34</sup>.

У поступку ревизије утврђено је да је Центар донео План јавних набавки за 2018. годину и План набавки за 2019. годину који садрже прописане елементе и да их је објавио на Порталу јавних набавки.

Табела број 4: План јавних набавки за 2018 и 2019. годину

– у динарима

Врста поступка	Година	Предмет набавке	Број поступака	Процењена вредност набавки без ПДВ-а
Поступак јавне набавке мале вредности	2018	Добра	1	792.000
Отворени поступак	2018	Добра	1	10.000.000
<b>Укупно за 2018. годину</b>				<b>10.792.000</b>
Поступак јавне набавке мале вредности	2019	Добра	1	1.000.000
Отворени поступак	2019	Добра	1	10.000.000
<b>Укупно за 2019. годину</b>				<b>11.000.000</b>

### Спровођење поступка јавне набавке

У поступку ревизије испитани су сви спроведени поступци јавних набавки у 2018. и 2019. години, чији преглед је у следећој табели.

Табела број 5: Преглед ревидираних јавних набавки спроведених у току 2018. и 2019. године

- у динарима

Број ЈН	Предмет јавне набавке	Процењена вредност без ПДВ-а	Врста поступка	Датум закључења уговора	Уговорена вредност без ПДВ-а
404-11-166/2018	Набавка горива за потребе службених возила ЦСР Стара Пазова	792.000,00	Поступак јавне набавке мале вредности	20. април 2018. године	748.624,00
404-12-707/2018	Набавка угља за социјално угрожене породице на територији општине Стара Пазова	10.000.000,00	Отворени поступак	15. јануар 2019. године	9.440.000,00
<b>Укупно</b>		<b>10.792.000</b>			<b>10.188.624</b>
404-11-219/2019	Набавка горива за потребе службених возила ЦСР Стара Пазова	1.000.000,00	Поступак јавне набавке мале вредности	25. април 2019. године	713.700,00
404-12-694/2019	Набавка угља за социјално угрожене породице на територији општине Стара Пазова	10.000.000,00	Отворени поступак	13. новембар 2019. године	9.440.000,00

<sup>34</sup> Члан 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама.

Број ЈН	Предмет јавне набавке	Процењена вредност без ПДВ-а	Врста поступка	Датум закључења уговора	Уговорена вредност без ПДВ-а
	Пазова				
<b>Укупно</b>		<b>11.000.000</b>			<b>10.153.700</b>

У поступку ревизије, у вези са набавкама угља за социјално угрожене породице на територији општине Стара Пазова у 2018. и 2019. години утврђено је да је Центар:

1) у конкурсној документацији у погледу техничког капацитета захтевано да понуђач располаже техничким капацитетом, на начин да поседује „2 шлепера са самоистоваром носивости 25 тона“ чиме је ограничио конкуренцију, односно ислучио потенцијалне понуђаче који поседују камионе са самоистоваром мање или веће носивости од 25 тона који су такође способни да изврше предмет набавке, што није у складу са чланом 76 став 6, а у вези са чланом 10 и 12 Закона о јавним набавкама.

Чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Одредбама члана 10 став 1 и 2 Закона о јавним набавкама, између осталог, прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да наручилац не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка нити коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.

У вези са одређивањем додатног услова техничког капацитета, одговорно лице Центра дало је објашњење да је тај услов одређен имајући у виду количину набавке угља (1600 тона), кратке рокове за испоруку (15 дана) на 1600 адреса корисника услуга Центра, да се потенцијални понуђачи који се баве продајом угља снабдевају са копова Електропривреде Србије који се налазе у околини Лазаревца или Костолца и поседују камионе носивости 25 тона због тога што је извлачење угља са површинских копова могуће само са камионима који имају већу носивост, да би коришћење камиона мање носивости повећало трошкова јавне набавке и смањило број корисника који су материјано угрожени, а циљ је да се помоћ додели што већем броју лица.

С обзиром на то да на тржишту постоје камиони са самоистоваром мање носивости од 25 тона, између осталог и од 20, 23, 24 тоне или веће носивости од 25 тона, који могу извршити услугу превоза угља (нпр. 20, 23, 24, 25 тона“) што би повећало конкуренцију, неоправдано је захтевање камиона који имају носивост баш 25 тона. Поред тога, у конкурсној документацији нису прецизирани: број корисника којима се испоручује угаљ, обим, динамика и други елементи испоруке тако да доказују да је наведени услов у логичкој вези са предметом јавне набавке, а које је у сваком случају неопходно планирати тако да наручилац сам себе не доведе у ситуацију да одреди кратке рокове. Такође, наводи одговорног лица да би коришћење камиона мање носивости од 25 тона повећало трошкова јавне набавке и смањило број корисника нису основани, јер према Одлуци о социјалној заштити општине Стара Пазова право (на новчану помоћ за куповину огрева) припада свим корисницима новчане социјалне помоћи, а уколико би то повећало јединичну цену угља, одразило би се само на понуде оних понуђача који имају камионе мање носивости од 25 тона, а не на јавну набавку.

2) Центар је у конкурсној документацији прописао да понуђач треба да испуни додатни услов кадровског капацитета (два возача) тако да запослени за које се достављају докази морају бити радно ангажовани најмање шест (6) месеци пре објављивања јавног позива за

подношење понуда, што није у складу са чланом 76 став 6, а у вези са чланом 10 и 12 Закона о јавним набавкама.

Чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Одредбама члана 10 став 1 и 2 Закона о јавним набавкама, између осталог, прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да наручилац не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка нити коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.

Одређивањем додатног услова кадровског капацитета из конкуренције су искључени понуђачи који су у том смислу закључили уговоре о раду или уговоре ван радног односа у периоду од објављивања позива за подношење понуда до крајњег рока за подношење истих наручиоцу. У конкретном случају ради се о пословима за које је неопходно поседовање возачке дозволе одговарајуће категорије, што је доказ о оспособљености да се са лицем које исту поседује закључи уговор о раду или ван радног односа. Због наведеног овај додатни услов није у логичкој вези са предметом јавне набавке. Дакле, рок за подношење понуда који је одређен у позиву за подношење понуда и конкурсној документацији је крајњи рок до којег је понуђачима требало омогућити да докаже испуњеност додатног услова кадровског капацитета за учешће у поступку јавне набавке.

**Налаз (неправилност) 13:** Центар је у конкурсној документацији за јавну набавку угља за социјално угрожене породице на територији општине Стара Пазова у 2018. и 2019. годин одредио додатне услове техничког и кадровског капацитета којима је из конкуренције неоправдано искључио потенцијалне понуђаче који имају камионе са самоистоваром чија је носивост мања или већа од 25 тона како је захтевано и оне који имају два возача са којима су закључили уговоре о раду или ван радног односа у периоду од објављивања јавног позива за подношење понуда до дана одређеног за подношење понуда, а не да су ангажовани шест месеци пре објављивања наведеног позива, што није у складу са чланом 76 став 6, а у вези са чланом 10 и 12 Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 7:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да успоставе контролне механизме којима ће обезбедити да се пре објављивања конкурсне документације провери да су додатни услови потребни за конкретну јавну набавку, да нису дискриминаторски и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

### Реализација уговора о јавној набавци

Увидом у достављену документацију Центра (уговори и фактуре за јавне набавке угља у 2018. и 2019. години), као и картице добављача AS TRADE APTR, Лазаревац утврђено је Центар набавке угља у 2018. и 2019. години, по количини и цени реализовао у складу са закљученим уговорима<sup>35</sup> са изабраним понуђачем.

Табела број 6: Преглед преузетих обавеза и извршења јавне набавке угља

-у динарима

Број и датум уговора	Добављач	Преузете обавезе по уговору/износ из Уговора са ПДВ-ом	Укупно извршене набавке у 2018/2019 години	Извршен о преко уговорене вредност и	% извршења
1	2	3	4	5(3-4)	6(4/3*100)

<sup>35</sup> Уговор о јавној набавци угља за 2019. годину број 404-12-694/2019 од 13. 11. 2019. и Уговор о јавној набавци угља за 2018. годину број 404-12-727/2018 од 15. 1. 2019. године

Извештај о ревизији правилности пословања Центра за социјални рад општине Стара Пазова, Стара Пазова у делу који се односи на једнократну новчану помоћ која се финансира из средстава јединица локалне самоуправе од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године

404-12-727/2018 од 15. 1. 2018. године	„АС Trade“, Лазаревац	11.328.000,00	11.328.000,00	0	100%
404-12-694/2019 од 13. 11. 2019. године	„АС Trade“, Лазаревац	9.264.000,00	9.264.000,00	0	100%

У поступку ревизије утврдили смо да Центар није преузео обавезе и извршио расходе за набавку угља преко уговорене вредности, што је у складу са законским прописима који регулишу ову област.

Табела број 7: Преглед преузетих обавеза и извршења јавне набавке горива

- у динарима

Број и датум уговора	Добављач	Преузете обавезе по уговору/износ из Уговора са ПДВ-ом	Укупно извршене набавке у 2018/2019 години	Извршено преко уговорене вредности	% извршења
1	2	3	4	5(4-3)	6(4/3*100)
404-11-166/2018 од 10. 4. 2018. године	НИС а. д. Нови Сад	898.342,00	1.252.000,00	353.658,00	139%
404-11-219/19 од 17. 4. 2019. године	„Кнез петрол“, Београд	856.440,00	871.000,00	14.560,00	101,70%

У поступку ревизије извршен је увид у податке о реализацији уговора о јавној набавци горива и картице добављача утврђено је да је Центар извршио набавке горива у 2018, години у износу од 1.252.000,00 динара иако је уговорена набавка са НИС Петрол Нови Сад износила 792.000,00 динара (без ПДВ-а), односно 898.342,00 динара (са ПДВ-ом)<sup>36</sup> На тај начин је извршио набавке горива изнад уговорене вредности у износу од 353.658,00 динара, односно за 39% изнад уговорене вредности, а да није спровео поступак јавне набавке.

**Налаз (неправилност) 14:** Центар је, у 2018. години извршио набавке горива изнад уговорене вредности у износу од 353.658,00 динара, односно за 39% изнад уговорене вредности, без спровођења поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чл. 7 и 31 Закона о јавним набавкама и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

**Препорука број 8:** Препоручујемо одговорним лицима Центра да уведу контролне поступке у делу праћења реализације уговора о јавној набавци како би обезбедили да се набавка добара, услуга или радова врши до вредности закљученог уговор и да спроведу поступак јавне набавке ако не постоје разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

<sup>36</sup> Уговор о јавној набавци горива-бензин број 404-11-166/2018 од 10. 4. 2018. године, закључен између Центра за социјални рад и НИС Петрола Нови Сад.