



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
ОПШТИНЕ ТОПОЛА**

по ревизији правилности и сврсисходности пословања

**„Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у општини
Топола код директних корисника буџетских средстава“**



**Број: 400-1031/2022-04/26
Београд, 09. фебруар 2023. године**





САДРЖАЈ

1. УВОД.....	5
2. НЕПРАВИЛНОСТИ/НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	6
2.1. Закључак 1. За ефикасно и правилно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса	6
2.1.1. Налаз 1.2. Организационе јединице Општине Топола су утврдиле и исказале потребе, али не на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом	6
2.1.1.1. <i>Опис неправилности/несврсисходности</i>	<i>6</i>
2.1.1.2. <i>Исказане мере исправљања</i>	<i>6</i>
2.1.1.3. <i>Оцена мера исправљања.....</i>	<i>7</i>
2.1.2. Налаз 1.4. Тим за планирање Општине Топола није у целости у писаној форми евидентирао и документовао све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба	7
2.1.2.1. <i>Опис неправилности/несврсисходности</i>	<i>7</i>
2.1.2.2. <i>Исказане мере исправљања</i>	<i>7</i>
2.1.2.3. <i>Оцена мера исправљања.....</i>	<i>7</i>
2.2. Закључак 2. Прикупљене информације приликом испитивања и истраживања тржишта нису ефикасно коришћене за део набавки или исте нису прикупљене, јер процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, нити су све радње током тог процеса евидентирани и документовани.....	8
2.2.1. Налаз 2.2. Општина Топола односно њене организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, али за део набавки нису прикупиле све потребне информације за израду плана јавних набавки	8
2.2.1.1. <i>Опис неправилности/несврсисходности</i>	<i>8</i>
2.2.1.2. <i>Исказане мере исправљања</i>	<i>8</i>
2.2.1.3. <i>Оцена мера исправљања.....</i>	<i>9</i>
2.2.2. Налаз 2.3. Процењена вредност јавних набавки код директних корисника буџета општине Топола код већине набавки је утврђена на прописан начин, осим за поступке код којих иста није наведена у плану за 2020. годину (једна набавка) као и код поступака код којих је процењена вредност мењана кроз измене планова набавки (14 набавки) или за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности (12 набавки)	9
2.2.2.1. <i>Опис неправилности/несврсисходности</i>	<i>9</i>
2.2.2.2. <i>Исказане мере исправљања</i>	<i>9</i>
2.2.2.3. <i>Оцена мера исправљања.....</i>	<i>10</i>
2.2.3. Налаз 2.4. Директни корисници буџета општине Топола нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта.....	10
2.2.3.1. <i>Опис неправилности/несврсисходности</i>	<i>10</i>
2.2.3.2. <i>Исказане мере исправљања</i>	<i>10</i>
2.2.3.3. <i>Оцена мера исправљања.....</i>	<i>10</i>
2.3. Закључак 3. Директни корисници буџетских средстава општине Топола план набавки су у претежном делу извршили благовремено и у планираном обиму.	11
2.3.1. Налаз 3.2. Општина Топола је већину јавних набавки у 2020., 2021. и 2022. године покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка	11
2.3.1.1. <i>Опис неправилности/несврсисходности</i>	<i>11</i>



2.3.1.2.	<i>Исказане мере исправљања и њихово вредновање.....</i>	<i>11</i>
2.3.2.	Налаз 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, а што указује на то да утврђивање потреба и испитивање и истраживање тржишта није извршено у потпуности и у складу са приоритетима, и да притом код дела узоркованих набавки ни праћење извршења уговора по количинама није вршено, односно нису успостављени контролни механизми који би спречили извршење уговора изнад уговорених количина	12
2.3.2.1.	<i>Опис неправилности/несврсисходности</i>	<i>12</i>
2.3.2.2.	<i>Исказане мере исправљања и њихово вредновање.....</i>	<i>12</i>
2.3.3.	Налаз 3.4. Директни корисници буџета општине Топола нису за све набавке успоставили адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљне податке о извршењу уговора по свим спроведеним набавкама.....	13
2.3.3.1.	<i>Опис неправилности/несврсисходности</i>	<i>13</i>
2.3.3.2.	<i>Исказане мере исправљања и њихово вредновање.....</i>	<i>13</i>
3.	МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА.....	14



1. УВОД

У Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у општини Топола код директних корисника буџетских средстава“ број: 400-1031/2022-04/22 од 25. октобра 2022. године, Државна ревизорска институција (у даљем тексту Институција) је донела закључке и налазе.

С обзиром да све откривене неправилности и несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије захтевала достављање одазивног извештаја.

Општина Топола је у остављеном року од 90 дана доставила Одазивни извештај број 404-46/2023-05-II од 24.01.2023. године (који је достављен Институцији 25.01.2023. године), који је потписало и печатом оверило одговорно лице, Председник општине.

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

У овом извештају:

- приказујемо неправилности и несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.



2. НЕПРАВИЛНОСТИ/НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

ПРИОРИТЕТ 1 - Неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана

2.1. Закључак 1. За ефикасно и правилно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса

2.1.1. Налаз 1.2. Организационе јединице Општине Топола су утврдиле и исказале потребе, али не на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом

2.1.1.1. Опис неправилности/несврсисходности

У складу са интерним актом (Правилник о набавкама) предвиђено је да организационе јединице општине Топола, које планирају набавке, своје стварне потребе за набавкама исказују тако што у писаној форми достављају планиране потребе за наредну годину које морају бити исказане у одговарајућим количинским јединицама и које се достављају тиму за планирање приликом израде Одлуке о буџету. Међутим, организационе јединице нису доставиле своје потребе на начин прописан интерним актом, већ су потребе усмено изразили руководиоци унутрашњих организационих јединица и функционери на одржаним састанцима, на основу којих је тим за планирање сачинио план потреба. За већи део потреба организационе јединице исте су доставиле у писаној форми са свим потребним подацима, али не у тренутку израде одлуке о буџету већ након доношења исте. Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у неразумевању процеса планирања набавки као једног сложеног процеса од стране организационих јединица које достављају своје потребе, и у неадекватном информисању односно непознавању учесника у процесу планирања са донетим смерницама, као и неадекватној сарадњи и координацији организационих јединица које достављају потребе и носилаца планирања набавки (тим за планирање) и недовољном броју запослених који је додатно смањен због одуства са посла услед пандемије COVID 19. Директан ризик непоштовања процедуре приликом утврђивања потреба је нетачно утврђивање потреба, односно планирање веће или мање количине добара, услуга и радова од потребних или планирање добара, услуга и радова које нису потребне, а са друге стране непланирање оних за које постоји потреба.

Одговорним лицима општине Топола дата је препорука да обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе исказивале на начин, у року и са свим потребним елементима у складу са интерним актом (Препорука број 1).

2.1.1.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Тим за планирање у сарадњи са Организационим јединицама Општине Топола су за израду буџета за 2023. годину предузели радње по интерном акту - Правилнику о набавкама број 110-47/2020-05-III од 07.09.2020. године. Прва активност је била упућивање Захтева за достављање потреба број сл/2022 од 17.08.2022. године свим организационим јединицама и Преседнику општине. Друга активност је била достављање потреба број сл/2022 од 30.08.2022. године организационих јединица и председника Општине Тиму за планирање. Начелник Општинске управе је доставио сумиране потребе свих одељења и корисника буџета у допису број сл/2022 од 30.08.2022. године.



(Докази: 1. Захтеви достављени организационим јединицама, Начелнику Општинске управе и Председнику Општине, број сл/2022 од 17.08.2022. године, уручени дана 18.08.2022. године; 2. Документи о исказаним потребама организационих јединица, збирне потребе исказане од стране Начелника Општинске управе и потребе које је утврдио Председник Општине, број сл/2022 од 30.08.2022. године).

2.1.1.3. Оцена мера исправљања

Описане мере исправљања оцењујемо као задовољавајуће.

2.1.2. Налаз 1.4. Тим за планирање Општине Топола није у целости у писаној форми евидентирао и документовао све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба

2.1.2.1. Опис неправилности/несврсисходности

На основу Закона о јавним набавкама и интерним актом предвиђено је да се евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки. Како унутрашње организационе јединице Општинске управе општине Топола које планирају набавке нису исказале све своје стварне потребе у писаној форми у фази планирања потреба већ су за један део набавки то урадиле непосредно пре покретање поступка јавне набавке, тим за планирање није у целости у писаној форми евидентирао и документовао све радње током утврђивања и исказивања потреба као фазе поступка планирања јавних набавки. Узрок оваквог поступања налазимо у чињеници да запослени у организационим јединицама који достављају своје потребе сматрају да су јавне набавке домен послова запослених који на томе раде (тим за планирање). Ризик оваквог поступања односно неевидентирања и недокументовања свих радњи приликом утврђивања потреба јесте да та потреба не буде саставни део плана набавки и да се иста не задовољи односно да се не изврши набавка потребних добара, радова и услуга или да се изврши без примене Закона.

Одговорним лицима општине Топола дата је препорука да обезбеде да се поштује процедура односно интерни акт који предвиђа евидентирање и документовање свих радњи у процесу утврђивања стварних потреба (Препорука број 2).

2.1.2.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Општина Топола је документовала све фазе прописане интерним актом- Правилником о набавкама број 110-47/2020-05-III од 07.09.2020. године. Тим за планирање у сарадњи са Организационим јединицама Општине Топола за израду буџета за 2023. годину је у писаном облику упутио захтев за достављањем потреба, број сл/2022 од 17.08.2022. године, Председнику општину, Председнику СО-е, Општинском правобраниоцу. Све организационе јединице и органи су доставили потребе у писаном облику тиму за планирање. Начелник Општинске управе је доставио сумиране потребе свих одељења и корисника буџета број сл/2022 од 30.08.2022. године, у писаном облику.

(Докази: Захтеви достављени организационим јединицама, Начелнику Општинске управе и Председнику Општине од 17.08.2022. године, уручени 18.08.2022. године; Документи о исказаним потребама организационих јединица, збирне потребе исказане од стране Начелника Општинске управе и потребе које је утврдио Председник Општине од 30.08.2022. године).

2.1.2.3. Оцена мера исправљања

Описане мере исправљања оцењујемо као задовољавајуће.



2.2. Закључак 2. Прикупљене информације приликом испитивања и истраживања тржишта нису ефикасно коришћене за део набавки или исте нису прикупљене, јер процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, нити су све радње током тог процеса евидентирани и документовани

2.2.1. Налаз 2.2. Општина Топола односно њене организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, али за део набавки нису прикупиле све потребне информације за израду плана јавних набавки

2.2.1.1. Опис неправилности/несврхисходности

Интерним актима (Правилницима о набавкама) је предвиђено да истраживање тржишта спроводи тим за планирање или друга лица које одреди одговорно лице, као и да се истраживање тржишта спроводи прикупљањем података на терену, путем интернета, доступних база података и огласа, у зависности од количине и врсте добара, услуга и радова и да се о спроведеном истраживању тржишта сачињава извештај, који садржи податке о ценама и њиховом кретању на тржишту, доступности потребних добара, услуга и радова, њиховом квалитету и периоду гаранције, условима одржавања и каналима дистрибуције. Међутим, прикупљене информације су сачињене у већини случајева у слободној форми, и притом су прикупљене информације о потенцијалном понуђачу, евентуално цени, а веома ретко о квалитету, гаранцијама, року испоруке, поређењу цена више потенцијалних понуђача и слично. Процедура предвиђена интерним актом није испоштована у целости, према писаној информацији од субјекта ревизије, услед недостатка кадра, а такође је и приметна недовољна сарадња од стране запослених у организационим јединицама који треба да испитају и истраже тржиште предмета набавке за који достављају потребе. Ризик (последича) оваквог поступања је недовољно информација на основу којих би се правилно и ефикасно планирале јавне набавке односно израдио план јавних набавки чијим спровођењем би се на адекватан начин задовољиле потребе директних корисника општине Топола.

Одговорним лицима општине Топола дата је препорука да обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин да се прикупе све потребне информације за израду плана набавки (Препорука број 3).

2.2.1.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Тим за планирање у сарадњи са Организационим јединицама Општине Топола су у фази планирања буџета за 2023. годину приликом испитивања и истраживања тржишта предузели све радње по интерном акту - Правилнику о набавкама број 110-47/2020-05-III од 07.09.2020. године. Након достављања потреба у писаним документима број сл/2022 дана 30.08.2022. године од стране организационих јединица, начелника ОУ и председника Општине и других органа, Тиму за планирање, приступило се активном прикупљању информација о испитивању тржишта за исказане потребе. За набавке радова узете су цене из пројеката. Испитивање и истраживање тржишта вршено је путем интернет претраге, прикупљањем информација путем телефонских разговора са потенцијалним понуђачима, прикупљањем контролних понуда, путем претходних искустава и друго.

(Докази: Документација о испитивању тржишта за набавке по исказаним потребама која садржи: позиве потенцијалним понуђачима и службене белешке о тим разговорима, одговоре потенцијалних понуђача који су пристали на попуњавање техничких спецификација, копије понуда, снимак екрана интернет претраживања и уговора из



претходне године који су коришћени у појединим случајевима за формирање планираног износа у буџету Општине Топола, штампане са интернета о цени производа).

2.2.1.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

2.2.2. Налаз 2.3. Процењена вредност јавних набавки код директних корисника буџета општине Топола код већине набавки је утврђена на прописан начин, осим за поступке код којих иста није наведена у плану за 2020. годину (једна набавка) као и код поступака код којих је процењена вредност мењана кроз измене планова набавки (14 набавки) или за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности (12 набавки)

2.2.2.1. Опис неправилности/несврсисходности

Законом о јавним набавкама као и интерним актом предвиђено је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и валидна у време покретања поступка. Иако је процењена вредност код већег броја поступака утврђена на прописан начин, за део поступака процењена вредност се мењала неколико пута током године и уговорена вредност је знатно нижа од процењене вредности. Најчешћи узрок неадекватног одређивања процењене вредности је, према писаној информацији, недостатак техничких спецификација предмета набавке са утврђеним количинама у тренутку одређивања процењене вредности, или у тренутку израде плана набавки, као и неприкупљање потребних информација на тржишту. Као последица оваквог начина утврђивања процењене вредности у току поступка ревизије утврђено је да постоје поступци јавних набавки за које су закључени уговори чија се вредност знатно разликује у односу на процењену вредност набавке.

Одговорним лицима општине Топола дата је препорука да приликом израде плана набавки процењене вредности појединачних набавки одређују на основу техничких спецификација предмета набавке са познатим количинама и прикупљањем свих потребних података испитивањем и истраживањем тржишта (Препорука број 4).

2.2.2.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Након утврђивања да се у плану за 2020. годину у току године изгубила вредност набавке што је несналажење са системом - Портала јавних набавки, приступило се строгој контроли након прихватања документа на Порталу било да је у питању доношење основног плана или његова измена, пратимо да план садржи све процењене вредности. Како би се процењена вредност јавних набавки код директних корисника буџета општине Топола утврдила на прописан начин, спроведено је испитивање тржишта, као и контрола процењених вредности. Уговорене вредности не одступају у великом износу од процењене вредности што Вам и достављамо у доказима. У складу са кретањем цена на тржишту вршено је усклађивање процењених вредности и измене планова набавки.

(Докази: 1. План јавних набавки за 2023. годину, План набавки на које се Закон не примењује, план јавних набавки за 2022. годину са свим изменама; 2. Документација о јавној набавци радова на истраживачким бушотинама (2), број ЈН 404-828/2022-03: одлука о спровођењу поступка, Записник о отварању понуда, Уговор о јавној набавци као пример подударарања процењене вредности и вредности из прихваћене понуде; 3. Документација о јавној набавци радова на изградњи водоводне линије у ОШ „Карађорђе“, број ЈН 404-367/2022-03: одлука о спровођењу поступка, Записник о отварању понуда, Уговор о јавној



набавци као пример подударања процењене вредности и вредности из прихваћене понуде; 4. Документација о јавној набавци мултифункционалног уређаја са тонером за потребе писарнице ОУ, број ЈН 404-852/2022-03: одлука о спровођењу поступка, Записник о отварању понуда, Уговор о јавној набавци као пример подударања процењене вредности и вредности из прихваћене понуде).

2.2.2.3. Оцена мера исправљања

Описане мере исправљања оцењујемо као задовољавајуће.

2.2.3. Налаз 2.4. Директни корисници буџета општине Топола нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта

2.2.3.1. Опис неправилности/несврсисходности

На основу Закона о јавним набавкама и интерним актом предвиђено је да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки, што се односи и на поступак истраживања тржишта. Иако су организационе јединице које достављају потребе и тим за планирање углавном вршиле испитивање и истраживање тржишта, исто нису документовале и евидентирале нити су приложиле доказе којима би документовали радње током испитивања и истраживања тржишта. Процедура предвиђена интерним актом није испоштована у потпуности јер запослени у тиму за планирање и у организационим јединицама који врше истраживање тржишта нису имали сазнања да о томе треба да сачине службене белешке и/или записнике, преузму и сачувају јавно доступну документацију, што нас наводи на закључак да нису довољно едуковани. Због оваквог поступања субјекта ревизије, јавља се ризик недовољне транспарентности поступка истраживања тржишта иако је исто вршено, односно постоји ризик недовољне транспарентности одређивања процењених вредности јавне набавке.

Одговорним лицима општине Топола дата је препорука да поштују процедуре прописане позитивним прописима и интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта (Препорука број 5).

2.2.3.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Тим за планирање у сарадњи са Организационим јединицама Општине Топола су за израду буџета за 2023. годину предузели радње по интерном акту-Правилнику о набавкама број 110-47/2020-05-III од 07.09.2020. године. Након достављања потреба у писаним документима број сл/2022 дана 30.08.2022. године од стране организационих јединица, начелника ОУ и председника Општине Тиму за планирање, приступило се активном прикупљању информација и испитивању тржишта писаним путем за исказане потребе. За фазу испитивања и истраживања тржишта смо у писаном облику прикупили све информације о чему вам достављамо доказе.

(Докази: Документација о испитивању тржишта за набавке по исказаним потребама која садржи: позиве потенцијалним понуђачима и службене белешке о разговорима са њима, одговоре потенцијалних понуђача који су пристали на попуњавање техничких спецификација, копије понуда, снимак екрана интернет претраживања и уговора из претходне године који су коришћени у појединим случајевима за формирање планираног износа у буџету Општине Топола, штампане са интернета о цени производа).

2.2.3.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.



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

2.3. Закључак 3. Директни корисници буџетских средстава општине Топола план набавки су у претежном делу извршили благовремено и у планираном обиму

2.3.1. Налаз 3.2. Општина Топола је већину јавних набавки у 2020., 2021. и 2022. године покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка

2.3.1.1. Опис неправилности/несврсисходности

Правилником о набавкама прописано је да тим за планирање одређује време покретања поступака јавних набавки. У плановима јавних набавки, а у складу са Правилником о набавкама, за сваку конкретну набавку одређено је оквирно време за покретања поступка (раније месец, а сада квартал). Општина Топола је приликом покретања поступака јавних набавки поштовала предвиђено оквирно време осим код пар набавки. Непоштовање предвиђених рокова је из разлога што у изради документације учествује више актера, па се у пракси дешава да се у наведеном кварталу из плана набавки не прибаве све компоненте (нпр: пројектни задаци потребни за израду пројектне документације), те се јавна набавка спроводи у наредном кварталу. Ризик оваквог поступања је да добра, услуге и радови неће бити благовремено набављени у складу са потребама.

Одговорним лицима општине Топола дата је препорука да обезбеде услове да се поступци јавних набавки покрећу у складу са планираним временом у плану набавки (Препорука број 6).

2.3.1.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Начелник општинске управе и Председник општине Топола је приликом покретања поступака јавних набавки пратио динамику односно набавке покретања у наведеним временским оквирима Плана јавних набавки за 2022. годину.

Начелник општинске управе и Председник општине Топола ће пратити у 2023. години динамику спровођења поступака јавних набавки кроз достављање потреба или усменим путем Тиму за планирање, и делегирати стручним службама да врше израду пројектних задатака, техничких спецификација и предмера благовремено, односно у наведеним временским оквирима Плана јавних набавки.

Докази: Акциони план број 404-46-1/2023-05-II од 24.01.2023. године, Достављене потребе од свих организационих јединица, План јавних набавки за 2023. годину и План набавки на које се Закон не примењује за 2023. годину.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су неправилности и несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене неправилности и несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



2.3.2. Налаз 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, а што указује на то да утврђивање потреба и испитивање и истраживање тржишта није извршено у потпуности и у складу са приоритетима, и да притом код дела узоркованих набавки ни праћење извршења уговора по количинама није вршено, односно нису успостављени контролни механизми који би спречили извршење уговора изнад уговорених количина

2.3.2.1. Опис неправилности/несврсисходности

Законом о јавним набавкама и интерним актом прописана је обавеза да лица која су решењем задужена за праћење извршења уговора, врше квантитативно и квалитативно праћење уговора. Такође, прати се и извршење плана набавки. Међутим, и поред бројних измена и допуна плана набавки, утврђено је да постоји одступање између броја планираних и спроведених поступака јавних набавки, између реализоване, уговорене и процењене вредности, а и да се део извршених уговора пратио само вредносно, али не и количински (квантитативно). Узрок оваквог поступања налази се у томе да се фази утврђивања стварних потреба и истраживања тржишта не посвети довољно времена и не укључе сви актери, нити се у фази реализације уговора на адекватан начин прати извршење уговора, и уз то додатне потешкоће донела је пандемија вируса COVID 19. Ризик оваквог поступања је да планирана средства остају „заробљена“, а могла су бити искоришћена или планирана за друге намене, уз то стварне, односно објективне потребе наручиоца, неће бити задовољене.

Одговорним лицима општине Топола дате су препоруке да:

(1) План набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама према приоритетима (Препорука број 7) и

(2) успоставе контролне механизме за квантитативно и квалитативно праћење свих закључених уговора (Препорука број 8).

2.3.2.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

За препоруку 7: На основу исказаних потреба, и збирних техничких спецификација, за 2023. годину извршено је испитивање тржишта. Вредности по набавкама након испитивања тржишта су достављане служби буџета ради уграђивања у буџет Општине Топола. Све евиденција које су везане за праћење претходно извршених уговора заједно са исказаним потребама за будући период директних корисника буџета коришћене су за анализу и утврђивање реалних потреба. И у будућем периоду потребе ћемо исказивати у складу са приоритетима и расположивим средствима, а на основу прикупљених потреба уз анализирање извршених уговора у претходном периоду.

За препоруку 8: Након потписивања уговора о реализацији набавки, доношена су решења о овлашћивању запослених лица за праћење, за сваки уговор. Овлашћена лица су у обавези да и квантитативно и квалитативно прате реализацију: да ли се одвија по уговореној динамици, у уговореном квалитету, у уговореним количинама и по уговореним техничким спецификацијама и ценама. За уговорене радове уговор прати стручни надзор заједно са једним овлашћеним лицем из струке, и као сагласност прилаже оверене грађевинку књигу и грађевински дневник. Након потписивања уговора о реализацији набавки, доносиће се и даље решење о овлашћивању запослених лица за праћење, за сваки уговор. Овлашћена лица биће у обавези да прате реализацију и квантитативно и квалитативно: да ли се одвија по



уговореној динамици, у уговореном квалитету, у уговореним количинама и по уговореним техничким спецификацијама и ценама.

Докази: Акциони план број 404-46-1/2023-05-II од 24.01.2023. године, Достављене потребе од свих организационих јединица, План јавних набавки за 2023. годину, План набавки на које се Закон не примењује за 2023. годину и овлашћења за праћење уговора за све набавке у 2022. години.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су неправилности и несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене неправилности и несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.3.3. Налаз 3.4. Директни корисници буџета општине Топола нису за све набавке успоставили адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљне податке о извршењу уговора по свим спроведеним набавкама

2.3.3.1. Опис неправилности/несврсисходности

На основу Закона о јавним набавкама и интерним актом предвиђено је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током спровођења јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци. Иако су организационе јединице углавном водиле прецизне евиденције о извршењу уговора за део узоркованих набавки није постојала писана евиденција о праћењу извршења уговора по количинама. Узрок оваквог поступања је то што систем финансијског управљања и контроле не функционише у потпуности, а и то што су запослени који су решењем били задужени да прате извршење уговора обављали и друге послове из описа радног места и недостатак времена је разлог недокументовања односно праћења извршења уговора по количинама већ само по вредности. Због оваквог поступања општине Топола, јавља се ризик да ће уговор бити извршен изнад уговорених количина.

Одговорним лицима општине Топола дата је препорука да обезбеде све услове да се успоставе адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљно евидентирање и документовање свих радњи приликом извршења уговора (Препорука број 9).

2.3.3.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Овлашћена лица су у обавези да прате реализацију и квантитативно и квалитативно и да све евиденције воде у писаној форми са подацима: да ли се одвија по уговореној динамици, у уговореном квалитету, у уговореним количинама и по уговореним техничким спецификацијама и ценама. За уговорене радове уговор прати стручни надзор заједно са једним овлашћеним лицем из струке, и као сагласност прилаже оверене грађевинку књигу и грађевински дневник. При уручивању Решења за праћење уговора, овлашћеним лицима се дају инструкције за табеларно или слично уређено евидентирање требаних количина, издатих количина и слично. За уговорене радове уговор прати стручни надзор заједно са једним овлашћеним лицем из струке, и као евиденцију о динамици, квалитету и количинама прилаже оверене грађевинку књигу и грађевински дневник. Овлашћена лица биће у обавези да прате извршење уговора и о томе сачињавају евиденције и записнике са свим потребним елементима.

Докази: Акциони план број 404-46-1/2023-05-II од 24.01.2023. године, Примери квантитативног и квалитативног праћења уговора за добра, услуге, радове у 2022. години - помоћне евиденције и пример нове табеле коју ћемо примењивати у 2023. години.



Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су неправилности и несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене неправилности и несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо Одазивни извештај, који је поднела општина Топола. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице општине Топола веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације (доказа за отклоњене неправилности и несврсисходности првог приоритета и акта субјекта ревизије којим су планиране активности на отклањању откривених неправилности и несврсисходности). Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у Одазивном извештају које је поднео субјект ревизије, општина Топола, задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаних у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима о отклањању откривених неправилности и несврсисходности према роковима из одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених неправилности и несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете ви исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
09. фебруар 2023. године