



**Извештај о ревизији правилности пословања
Општине Сремски Карловци у делу који се односи на јавне набавке за
2020. и 2021. годину и расходе за запослене за 2021. годину,
код директних корисника буџетских средстава**



Број 400-939/2022-04/14

Београд, 06. октобар 2022. године

Мисија

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

¹ Насловна слика преузета са странице <http://sremskikarlovci.info>

Зашто смо спровели ову ревизију?

У периоду од 2011. до 2021. године спроведене су укупно 719 ревизије код локалних власти, и то: (1) 197 ревизија консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања и 282 ревизије саставних делова; (2) 73 ревизија консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и 72 ревизије саставних делова и (3) 61 ревизија правилности пословања и 34 ревизије саставних делова. Код највећег дела локалних власти откривене су значајне неправилности које се односе на јавне набавке и обрачун и исплату плата. Ревизија јавних набавки је спроведена са циљем како би се дале системске препоруке да се трансакције изврше у складу са законом и обезбеди поштовање прописа којима је уређено извршење расхода из буџета. Ревизија правилности пословања на тему расхода за запослене код директних корисника буџетских средстава за 2021. годину, спроведена је са циљем да се изврши провера да ли су расходи за запослене код директних корисника буџетских средстава обрачунати и исплаћени у складу са прописима.

Шта смо препоручили?

Одговорним лицима Општине Сремски Карловци дали смо 13 препорука којим смо препоручили да:

- јавне набавке планирају, спроводе поступке и извршавају уговоре у складу са Законом,
- обавезе преузимају и расходе и издатке извршавају у складу са Законом о јавним набавкама,
- обрачун и исплату додатака на плату, накнаде трошкова, солидарне помоћи запосленима и јубиларне награде врше у складу са законом и
- да побољшају систем финансијског управљања и контроле.

Резиме

Општина Сремски Карловци је у 2021. години извршила набавку услуга у вредности од 1,2 милиона динара без ПДВ без претходно спроведеног поступка јавних набавки, а да није постојао разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама и за девет ревидираних поступака јавних набавки који су спроведени у 2020. и 2021. години утврђене су неправилности приликом спровођења и извршења јавних набавки. Општина Сремски Карловци је исплатила запосленима износ од 1,9 милион динара више од прописаног.

Директни корисници буџетских средстава Општине Сремски Карловци су: а) у 2021. години преузели обавезе и извршили расходе у износу од 1,2 милиона динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке и б) у 2020. и 2021. години у девет ревидираних поступака јавних набавки поступили супротно Закону о јавним набавкама јер су конкурсном документацијом одређивали услове који нарушавају начело једнакости понуђача или нису у складу са Законом; анексима су уговорали вишкове радова супротно основном уговору и нису објавили све огласе о јавним набавкама. Директни корисници буџетских средстава општине Сремски Карловци су у 2021. години 1) супротно прописима више исплатили додатак за минули рад у износу од 169 хиљада динара, 2) извршили исплату једнократне солидарне помоћи у износу од 1,8 милиона динара супротно прописима и 3) нису извршили обрачун и уплату пореза у износу од 138 хиљада динара за трошкове превоза које нису документовали.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	6
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	6
1.1. Планирање јавних набавки, спровођење и закључивање уговора	6
Општинска управа Општине Сремски Карловци у 2021. години није објавила акт о уређивању јавних набавки, није евидентирала све радње и акте током процеса планирања набавки и у девет ревидираних поступака јавних набавки су утврђене неправилности везане за спровођење Закона о јавним набавкама.....	6
1.2. Извршење јавне набавке у односу на закључене уговоре о јавним набавкама.....	7
Општинска управа Општине Сремски Карловци је у два ревидираних поступка приликом извршења уговора о јавној набавци извршила плаћање у укупном износу од 1,3 милиона динара без ПДВ више у односу на одредбе основног уговора о јавној набавци.....	7
1.3. Евидентирање и извештавање о јавним набавкама	8
Општинска управа Општине Сремски Карловци за један ревидирани поступак извештавање о јавним набавкама није спровела у складу са Законом о јавним набавкама	8
1.4. Набавка без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама	9
Општинска управа Општине Сремски Карловци је преузела обавезе и извршила расходе у износу од најмање 1,2 милиона динара без ПДВ, без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама	9
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	10
2.1. Планирање масе средстава за плате	10
Општина Сремски Карловци је за 2021. годину за директне кориснике планирала масу средстава за плате у складу са прописом.....	10
2.2. Број запослених у односу на прописе	10
Општинска управа Општине Сремски Карловци је на дан 31.12.2021. године имала три лица запослена на одређено време више у односу на пропис	10
2.3. Обрачун и исплата плата, додатака и накнада запосленима и социјалних доприноса на терет послодавца	10
Општинска управа Општине Сремски Карловци је супротно прописима, више исплатила додатак на плату у износу од 169 хиљада динара	10
2.4. Обрачун и исплата социјалних давања запосленима.....	10
Директни корисници буџетских средстава Општине Сремски Карловци извршили су исплату једнократне солидарне помоћи за побољшање материјалног и социјалног положаја у износу од 1,8 милиона динара, што није у складу са прописима	10
2.5. Обрачун и исплата накнада трошкова за запослене	11
Директни корисници буџетских средстава Општине Сремски Карловци нису извршили обрачун и уплату пореза у износу од 138 хиљада динара за трошкове	

превоза које нису документовали	11
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА	12
1. Резиме откривених неправилности	12
2. Резиме препорука.....	14
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....	16
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ.....	188
1. Предмет ревизије.....	188
2. Ревидирани период пословања	188
3. Информације о субјекту ревизије	188
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	188
5. Критеријуми.....	199
6. Методологија рада	199
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији.....	20
V ПРИЛОЗИ.....	211
Прилог 1 – ИНТЕРНА КОНТРОЛА И ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА	211
Прилог 2 - ПРЕДУЗЕТЕ МЕРЕ У ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ.....	25
Прилог 3 – ЈАВНЕ НАБАВКЕ	255
Прилог 4 – РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	45

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

1.1. Планирање јавних набавки, спровођење и закључивање уговора

Општинска управа Општине Сремски Карловци у 2021. години није објавила акт о уређивању јавних набавки, није евидентирала све радње и акте током процеса планирања набавки и у девет ревидираних поступака јавних набавки су утврђене неправилности везане за спровођење Закона о јавним набавкама

1.1.1. Општинска управа Општине Сремски Карловци у 2021. години није објавила важећи акт о ближем уређивању поступка јавне набавке на својој интернет страници, што није у складу са чланом 49 важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним, Општина Сремски Карловци је у поступку обављања ревизије отклонила неправилност (*Предузета мера у поступку ревизије број 1*).

1.1.2. Општинска управа Општине Сремски Карловци нема евидентираних радње и акте током процеса планирања набавки, односно нема документован начин испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке као и начин одређивања процењене вредности јавне набавке што није у складу са чланом 16 став 1 тачка 1 раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 41 важећег Закона о јавним набавкама.

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

1.1.3. Општинска управа Општине Сремски Карловци

- није објавила обавештење о закљученом уговору о јавној набавци - Санација и рестаурација западне фасаде Патријаршијског двора и фасаде Саборног храма Светог оца Николаја у Сремским Карловцима на порталу јавних набавки и интернет страници општине Сремски Карловци, што није у складу са чланом 57 став 1 и чланом 116 раније важећег Закона о јавним набавкама.
- за јавну набавку - Поправка оштећене коловозне конструкције и појачано одржавање улица у Сремским Карловцима није објавила позив за подношење понуда на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа, што није у складу са чланом 57 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.
- за јавну набавку - Радови на санацији крова зграде Семинара (Богословски интернат) у Сремским Карловцима није објавила оглас о јавној набавци на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, што није у складу са чланом 105 важећег Закона о јавним набавкама.

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

1.1.4. Општинска управа Општине Сремски Карловци је за наплату уговорне казне уговорила безготовински начин измирења обавеза код четири уговора о јавној набавци од укупно узоркованих јавних набавки (Опремање локације за

изградњу социјалних станова на Черату, Радови на санацији крова зграде Семинара - Богословски интернат, Радови на обнови северне и јужне фасаде Патријаршијског двора и Радови на обнови кровне конструкције и фасаде на објекту у улици Митрополита Стратимировића број 18), што је супротно члану 54 Закона о буџетском систему.

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

1.1.5. Општинска управа Општине Сремски Карловци је конкурсном документацијом за јавну набавку – Извођење радова на реконструкцији улице Браће Анђелић, делу пројекта уређење старог језгра Сремских Карловаца, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвидела обавезу обиласка локација, што нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чланом 7 и 9 важећег Закона о јавним набавкама.

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

1.1.6. Општинска управа Општине Сремски Карловци је у конкурсној документацији за јавну набавку - грађевински материјал за избеглице, навела техничке спецификације које у одређеним тачкама садрже позивање на робне марке односно произвођаче, што није у складу са чланом 100 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

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

1.1.7. Општинска управа Општине Сремски Карловци је именовала комисију за јавну набавку, а да комисија не поседује одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке (јавна набавка - Услуге сузбијања комараца), што није у складу са чланом 92 став 5 важећег Закона о јавним набавкама.

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

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.

1.2. Извршење јавне набавке у односу на закључене уговоре о јавним набавкама

1.2.1. Општинска управа Општине Сремски Карловци је:

Општинска управа Општине Сремски Карловци је у два ревидирана поступка - Анексом 2 Уговора о јавној набавци - Санација и рестаурација западне фасаде Патријаршијског двора и фасаде Саборног храма Светог оца Николаја у Сремским Карловцима уговорила вишкове радова у износу од 2,8 милиона динара без ПДВ,

приликом извршења уговора о јавној набавци извршила плаћање у укупном износу од 1,3 милиона динара без ПДВ више у односу на одредбе основног уговора о јавној набавци.

односно 3,4 милиона динара са ПДВ, што је 11% од укупно уговорене вредности основног уговора. На овај начин су Анексом уговорени, извршени и плаћени вишкови радова већи за износ од 466 хиљада динара без ПДВ (за 1%), што није у складу са чланом 6 став 3 основног Уговора којим је уговорено да се вишкови радова признају до 10% од укупно уговорене вредности радова.

- Анексом 2 основног уговора о јавној набавци - Радови на санацији крова зграде Семинара (Богословски интернат) у Сремским Карловцима уговорени су вишкови радова у износу од 3,5 милиона динара без ПДВ, што је 19% од уговорене вредности радова основним уговором. На овај начин су Анексом уговорени, извршени и плаћени вишкови радова већи за износ од 795 хиљада динара без ПДВ (за 4%), што није у складу са чланом 25 основног Уговора којим је уговорено да вишкови радова не могу прећи 15% од укупно уговорене вредности радова.

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

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.

1.3.Евидентирање и извештавање о јавним набавкама

Општинска управа Општине Сремски Карловци за један ревидирани поступак извештавање о јавним набавкама није спровела у складу са Законом о јавним набавкама

1.3.1. Општина Сремски Карловци није доставила Управи за јавне набавке тромесечни извештај о спроведеним поступцима јавне набавке за први квартал 2020. године иако су спроведене две јавне набавке (Јавна набавка Санација потпорног зида у улици Људевита Гаја број 8 у Сремским Карловцима и Јавна набавка Радови на санацији и рестаурацији западне фасаде Патријаршијског двора и фасада Саборног храма Светог Оца Николаја у Сремским Карловцима), што није у складу са чланом 132 став 2 од тачке 1 до 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.

1.4. Набавка без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама

Општинска управа Општине Сремски Карловци је преузела обавезе и извршила расходе у износу од најмање 1,2 милиона динара без ПДВ, без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама

1.4.1. Општинска управа Општине Сремски Карловци је преузела обавезе и извршила расходе за набавку услуга мобилне телефоније у 2021. години у износу од 1,2 милиона динара без ПДВ без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене важећег Закона о јавним набавкама, прописани чланом 11-15 и 27 став 1 истог закона, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетским систему (Прилог 3 – Јавне набавке).

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

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

2.1. Планирање масе средстава за плате

Општина Сремски Карловци је за 2021. годину за директне кориснике планирала масу средстава за плате у складу са прописом

2.1.1. Општина Сремски Карловци је масу средстава за плате за директне кориснике буџета планирала у складу са Упутством Министарства финансија за припрему Одлуке о буџету локалних власти за 2021. годину и пројекција за 2022. и 2023. годину.

2.2. Број запослених у односу на прописе

Општинска управа Општине Сремски Карловци је на дан 31.12.2021. године имала три лица запослена на одређено време више у односу на пропис

2.2.1. Општина Сремски Карловци је на дан 31.12.2021. године имала три запослена лица на одређено време више у односу на прописана ограничења.

У вези са утврђеним, дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 11*).

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 4 овог извештаја.

2.3. Обрачун и исплата плата, додатака и накнада запосленима и социјалних доприноса на терет послодавца

Општинска управа Општине Сремски Карловци је супротно прописима, више исплатила додатак на плату у износу од 169 хиљада динара

2.3.1. Општинска управа Општине Сремски Карловци је у 2021. годину, више обрачунала и извршила расходе по основу додатка за минули рад за износ од 169 хиљада динара и то у случајевима када су запослени остварили право на додатак по основу прековременог рада. У тим случајевима обрачун минулог рада вршио се из збира основне плате и додатка на плату у виду прековременог рада запосленог лица уместо да основица обрачуна буде основна плата запосленог, што није у складу са чланом 5 став 1 тачка 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама. На тај начин поступљено је супротно члану 56 став 4 Закона о буџетском систему.

У вези са утврђеним, Општина Сремски Карловци је у поступку обављања ревизије отклонила неправилност (*Предузета мера у поступку ревизије број 2*).

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 4 овог извештаја.

2.4. Обрачун и исплата социјалних давања запосленима

Директни корисници буџетских средстава Општине Сремски Карловци извршили су исплату једнократне солидарне помоћи за

2.4.1. Директни буџетски корисници Општине Сремски Карловци су исплатили износ од укупно 1,8 милиона динара на име једнократне солидарне помоћи за побољшање материјалног и социјалног положаја са припадајућим порезом, за 53 изабрана, постављена и запослена лица, што није у складу са чланом 45 став 5 Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину и Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2021.

побољшање материјалног и социјалног положаја у износу од 1,8 милиона динара, што није у складу са прописима	годину и пројекцији за 2022. и 2023. годину. На тај начин је поступљено супротно члану 56 став 4 Закона о буџетском систему. У вези са утврђеним, дали смо препоруке за отклањање неправилности (<i>Препорука број 12</i>).
---	--

2.5. Обрачун и исплата накнада трошкова за запослене

Директни корисници буџетских средстава Општине Сремски Карловци нису извршили обрачун и уплату пореза у износу од 138 хиљада динара за трошкове превоза које нису документовали	2.5.1. Директни буџетски корисници Општине Сремски Карловци нису обрачунали и платили порез на исплаћене накнаде за трошкове превоза на посао и са посла који нису документовани у укупном износу од 138 хиљада динара (по делима: Скупштина општине у износу од три хиљаде динара, Председник општине у износу од пет хиљада динара, Општинско веће у износу од шест хиљада динара, Општинска управа у износу од 118 хиљада динара и Општинско правобранилаштво у износу од шест хиљада динара), што није у складу са чланом 16 Закон о порезу на доходак грађана и чланом 18 став 1 тачка 1 истог Закона.
---	--

У вези са утврђеним, дали смо препоруке за отклањање неправилности (*Препорука број 13*).

2.6. Обрачун и исплата награда запосленима и осталих посебних расхода

Општинска управа Општине Сремски Карловци је за четири лица неправилно обрачунала и исплатила јубиларне награде за износ који је мањи од прописаног за 35 хиљада динара	2.6.1. Општинска управа Општине Сремски Карловци је обрачунала и исплатила јубиларне награде за четири запослена лица мање за износ од 35 хиљада динара јер је применила неправилну основицу за обрачун јубиларне награде, што није у складу са чланом 50 став 1 Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе. У вези са утврђеним, Општина Сремски Карловци је у поступку обављања ревизије отклонила неправилност (<i>Предузета мера у поступку ревизије број 3</i>).
---	--

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1¹

1. Општинска управа Општине Сремски Карловци у 2021. години није објавила важећи акт о ближем уређивању поступка јавне набавке на својој интернет страници (Прилог 3 – Јавне набавке).
2. Општина Сремски Карловци није доставила Управи за јавне набавке тромесечни извештај о спроведеним поступцима јавне набавке за први квартал 2020. године иако су спроведене две јавне набавке (Јавна набавка Санација потпорног зида у улици Људевита Гаја број 8 у Сремским Карловцима и Јавна набавка Радови на санацији и рестаурацији западне фасаде Патријаршијског двора и фасада Саборног храма Светог Оца Николаја у Сремским Карловцима) (Прилог 3 – Јавне набавке).
3. Општинска управа Општине Сремски Карловци је на дан 31.12.2021. године имала три запослена лица на одређено време више у односу на прописана ограничења (Прилог 4 – Расходи за запослене).
4. Општинска управа Општине Сремски Карловци је у 2021. години, више обрачунала и извршила расходе по основу додатка за минули рад за износ од 169 хиљада динара и то у случајевима када су запослени остварили право на додатак по основу прековременог рада. У тим случајевима обрачун минулог рада вршио се из збира основне плате и додатка на плату у виду прековременог рада запосленог лица уместо да основица обрачуна буде основна плата запосленог (Прилог 4 – Расходи за запослене).
5. Директни буџетски корисници Општине Сремски Карловци су супротно прописима исплатили износ од укупно 1,8 милиона динара на име једнократне солидарне помоћи за побољшање материјалног и социјалног положаја са припадајућим порезом, за 53 изабрана, постављена и запослена лица (Прилог 4 – Расходи за запослене).
6. Директни буџетски корисници Општине Сремски Карловци нису обрачунали и платили порез на исплаћене накнаде за трошкове превоза на посао и са посла који нису документовани у укупном износу од 138 хиљада динара (по делима: Скупштина општине у износу од три хиљаде динара, Председник општине у износу од пет хиљада динара, Општинско веће у износу од шест хиљада динара динара, Општинска управа у износу од 118 хиљада динара и Општинско правобранилаштво у износу од шест хиљада динара) (Прилог 4 – Расходи за запослене).
7. Општинска управа Општине Сремски Карловци је обрачунала и исплатила јубиларне награде за четири запослена лица мање за износ од 35 хиљада динара јер је применила неправилан износ као основицу за обрачун јубиларне награде (Прилог 4 – Расходи за запослене).
8. У поступку ревизије смо утврдили да директни корисници буџетских средстава нису успоставили ефикасан систем интерних контрола, што је довело до следећих пропуста:
 - директни корисници буџетских средстава Општине Сремски Карловци за сва плаћања из буџета у 2020. години и за део плаћања у 2021. години нису сачинили захтев за плаћање и нису сачинили акт о преносу средстава које потписује наредбодавац за извршење буџета,

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

- Општинска управа није документовала начин на који врши контролу документације на основу које се врши плаћање,
- Општинска управа не води евиденцију о реализацији закључених уговора,
- Општинска управа нема евиденцију о додељеним мобилним телефонима (коме су мобилни телефони додељени), картицама (коме су додељени претплатнички бројевима за које се плаћа месечна претплата) и месечним трошковима коришћења мобилног телефона,
- мобилни телефони су дати корисницима без издатог реверса,
- Општинска управа купљене мобилне телефоне није евидентирала у књиговодственој евиденцији (у помоћној књизи основних средстава).
(Прилог број 1 – Интерна контрола и ревизија).

ПРИОРИТЕТ 2²

9. Општинска управа Општине Сремски Карловци нема евидентиране радње и акте током процеса планирања набавки, односно нема документован начин испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке као и начин одређивања процењене вредности јавне набавке (Прилог 3 – Јавне набавке).
10. Општинска управа Општине Сремски Карловци је:
 - Анексом 2 Уговора о јавној набавци - Санација и рестаурације западне фасаде Патријаршијског двора и фасаде Саборног храма светог оца Николаја у Сремским Карловцима, уговорила вишкове радова у износу од 2,8 милиона динара без ПДВ, односно 3,4 милиона динара са ПДВ, што је 11% од укупно уговорене вредности основног уговора. На овај начин су Анексом уговорени, извршени и плаћени вишкови радова већи за износ од 466 хиљада динара без ПДВ (за 1%) у односу на одредбе основног уговора којим је уговорено да вишкови радова не могу прећи 10% од укупно уговорене вредности радова.
 - Анексом 2 основног уговора о јавној набавци - Радови на санацији крова зграде Семинара (Богословски интернат) у Сремским Карловцима уговорени су вишкови радова у износу од износу од 3,5 милиона динара без ПДВ, што је 19% од уговорене вредности радова основним уговором. На овај начин су Анексом уговорени, извршени и плаћени вишкови радова већи за износ од 795 хиљада динара без ПДВ (за 4%) у односу на одредбе основног уговора којим је уговорено да вишкови радова не могу прећи 15% од укупно уговорене вредности радова (Прилог 3 – Јавне набавке).
11. Општинска управа Општине Сремски Карловци
 - није објавила обавештење о закљученом уговору о јавној набавци - Санација и рестаурација западне фасаде Патријаршијског двора и фасаде Саборног храма Светог оца Николаја у Сремским Карловцима на Порталу јавних набавки и интернет страници Општине Сремски Карловци,
 - за јавну набавку - Поправка оштећене коловозне конструкције и појачано одржавање улица у Сремским Карловцима није објавила позив за подношење понуда на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа,
 - за јавну набавку - Радови на санацији крова зграде Семинара (Богословски интернат) у Сремским Карловцима није објавила оглас о јавној набавци на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа (Прилог 3 – Јавне набавке).
12. Општинска управа Општине Сремски Карловци је за наплату уговорне казне уговорила безготовински начин измирења обавеза код четири уговора о јавној

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

- набавци (Опремање локације за изградњу социјалних станова на Черату, Радови на санацији крова зграде Семинара - Богословски интернат, Радови на обнови северне и јужне фасаде Патријаршијског двора и Радови на обнови кровне конструкције и фасаде на објекту у улици Митрополита Стратимировића број 18) од укупно узоркованих јавних набавки (Прилог 3 – Јавне набавке).
13. Општинска управа Општине Сремски Карловци је конкурсном документацијом за јавну набавку – Извођење радова на реконструкцији улице Браће Анђелић, делу пројекта уређење старог језгра Сремских Карловаца, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвидела обавезу обиласка локација, што нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште (Прилог 3 – Јавне набавке).
 14. Општинска управа Општине Сремски Карловци је у конкурсној документацији за јавну набавку - грађевински материјал за избеглице, навела техничке спецификације које у одређеним тачкама садрже позивање на робне марке односно произвођаче (Прилог 3 – Јавне набавке).
 15. Општинска управа Општине Сремски Карловци је именовала комисију за јавну набавку, а да комисија не поседује одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке (јавна набавка - Услуге сузбијања комараца) (Прилог 3 – Јавне набавке).
 16. Општинска управа Општине Сремски Карловци је преузела обавезе и извршила расходе за набавку услуга мобилне телефоније у 2021. години у износу од 1,2 милиона динара без ПДВ без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке).
 17. Општина Сремски Карловци није у потпуности успоставила систем финансијског управљања и контроле на начин прописан Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, јер до краја 2021. године није усвојила регистар ризика уз усвојену стратегију управљања ризиком која представља основ за идентификовање ризика, те њихову процену и контролу и није донело писане политике и процедуре које треба да пруже разумно уверавање да су ризици за постизање циљева општине ограничени на прихватљив ниво (Прилог 1 – Интерна контрола и ревизија).

2. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1

1. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да број запослених на одређено време ускладе са прописаним бројем у складу са Законом о буџетском систему (Препорука број 11 – Прилог 4).
2. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да утврђују право и исплаћују солидарну помоћ запосленима у складу са прописима (Препорука број 12 – Прилог 4).
3. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да уколико запослена лица не документују трошкове превоза на посао и са посла, изврше обрачун и плаћање пореза на целокупан износ накнаде за трошкове превоза у складу са Законом о порезу на доходак грађана (Препорука број 13 – Прилог 4).
4. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да:
 - (1) интерним актима пропишу контролне поступке и начин документовања контроле документације на основу које се врши плаћање, (2) плаћања из буџета врше на основу

потписаних и оверених захтева за плаћање и акта којим наредбодавац за извршење буџета одобрава плаћање, (3) да воде евиденцију о закљученим уговорима и (4) води евиденције прописане интерним актима на основу којих се прате расходи (евиденција мобилних телефона) (Препорука број 2 – Прилог 1).

ПРИОРИТЕТ 2

5. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки у складу са законом (Препорука број 3 – Прилог 3).
6. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да уведу контролне механизме који ће обезбедити адекватно праћење извршења закључених уговора и анекса основних уговора, тако да у случају вишкова радова исти буду вредносно и количински реализовани у складу са закљученим уговорима (Препорука број 4 – Прилог 3).
7. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да огласе о јавним набавкама (обавештење о закљученим уговорима, позив за подношење понуда и друго) објављују у складу са Законом о јавним набавкама (Препорука број 8 – Прилог 3).
8. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да моделе уговора као саставне делове конкурсне документације у делу који се односи на начин наплате уговорене казне сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему (Препорука број 5 – Прилог 3).
9. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да конкурсну документацију сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно у оним деловима који се односе на критеријум за квалитативан избор привредног субјекта у поступку јавне набавке (Препорука број 7 – Прилог 3).
10. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да конкурсну документацију сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно у оним деловима који се односе на одређивање техничке спецификације (Препорука број 6 – Прилог 3).
11. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да приликом именовања Комисије за јавну набавку именују лица која имају одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке, када је то потребно (Препорука број 9 – Прилог 3).
12. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да набавку услуга мобилне телефоније врше сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама поштујући одредбе које прописују основе за изузеће од примене наведеног прописа (Препорука број 10 – Прилог 3).
13. Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да успоставе адекватан систем финансијског управљања и контроле у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Препорука број 1- Прилог 1).

За неправилности под редним бројем 1, 4 и 7 није дата препорука јер је Општинска управа Општине Сремски Карловци у поступку обављања ревизије исправила неправилности (Предузете мере у поступку ревизије број 1, 2 и 3). Од 1. јула 2020. године примењују се одредбе важећег Закона о јавним набавкама, тако да није дата препорука за исправљање неправилности под редним бројем 2 која је утврђена на основу Закона о јавним набавкама који је у међувремену престао да важи.

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Општина Сремски Карловци је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужна да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Општина Сремски Карловци је обавезна да у одазивном извештају исказе мере исправљања по основу откривених неправилности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужна да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

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

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

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта 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 институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. став 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
06. октобар 2022. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2022. годину и Закључка број 400-939/2022-04/1 од 4. маја 2022. године и Закључка о допуни закључка о спровођењу ревизије број 400-939/2022-04/06 од 25. јула 2022. године.

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Општине Сремски Карловци, Трг Бранка Радичевића, број 1, Сремски Карловци која се односи на: 1) јавне набавке и 2) расходе за запослене (плате, додаци и накнаде запослених, социјални доприноси на терет послодавца, накнаде у натури, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима и остали посебни расходи), код директних корисника буџетских средстава.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду:

- јавне набавке од 1. јануара 2020. до 31. децембра 2021. године и
- расходи за запослене од 1. јануара до 31. децембра 2021. године.

3. Информације о субјекту ревизије

Општина Сремски Карловци се налази у Аутономној Покрајини Војводини, у јужнобачком управном округу, 12 км од Новог Сада. Сремски Карловци су једино насеље у Општини Сремски Карловци. Према попису из 2011. године у Општини је било 8.750 становника. Према степену развијености јединица локалне самоуправе из Уредбе о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе³, Општина Сремски Карловци је сврстана у другу групу развијености јединица локалне самоуправе, чији је степен развијености 80%-100% републичког просека.

Статутом општине утврђени су органи општине: Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа. Скупштина општине има 25 одборника. Индиректни корисник буџета општине је Туристичка организација Општине Сремски Карловци. Општина Сремски Карловци је оснивач Јавног комуналног предузећа „Белило“.

Седиште општине је у Сремским Карловцима, Трг Бранка Радичевића број 1. Матични број је 08139199, порески идентификациони број 102828498, а рачун за извршење буџета 840-250505-72.

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 са применљивим критеријумима по свим материјално значајним питањима.

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

На основу процене ризика утврђено је да је ради остваривања циљева ревизије потребно спровести ревизију правилности пословања у делу примене закона који регулишу

³ „Службени гласник РС“, број 104/14

јавне набавке и расходе за запослене код директних корисника буџетских средстава Општине Сремски Карловци.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

Прописи који су у ревизији коришћени као извор критеријума су:

- Закон о буџетском систему,
- Закон о локалној самоуправи,
- Закон о буџету Републике Србије за 2021. годину,
- Закон о јавним набавкама,
- Закон о раду,
- Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалних самоуправи,
- Закон о платама у државним органима и јавним службама,
- Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање,
- Закон о порезу на доходак грађана,
- Одлука о буџету локалне самоуправе и
- одговарајућа подзаконска и интерна акта.

РЕВИЗОРСКА ПИТАЊА

1. Да ли је Општина Сремски Карловци јавне набавке планирала, спровела и закључила уговоре у складу са Законом о јавним набавкама и одговарајућим подзаконским и интерним актима?
2. Да ли су у Општини Сремски Карловци јавне набавке извршене у складу са закљученим уговорима?
3. Да ли је у Општини Сремски Карловци евидентирање и извештавање о набавкама извршено у складу са прописима?
4. Да ли у Општини Сремски Карловци постоје набавке добара, услуга или радова за које није спроведен поступак у складу са Законом о јавним набавкама, а за који није прописано изузеће?
5. Да ли је Општина Сремски Карловци масу средстава за плате планирала у складу са прописима?
6. Да ли је, код директних корисника Општине Сремски Карловци, број запослених на неодређено и одређено време у складу са прописима?
7. Да ли су директни корисници буџетских средстава Општине Сремски Карловци вршили обрачун и исплату плата, додатака и накнада и социјалних доприноса на терет послодавца у складу са законским прописима?
8. Да ли су директни корисници Општине Сремски Карловци вршили обрачун и исплату социјалних давања запосленима у складу са прописима?
9. Да ли су директни корисници Општине Сремски Карловци вршили обрачун и исплату накнада трошкова запосленима у складу са прописима?
10. Да ли су директни корисници Општине Сремски Карловци вршили обрачун и исплату награда запосленима и осталих посебних расхода у складу са прописима?

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа који уређују обрачун и исплату плата, накнада плата, осталих расхода за запослене и јавне набавке,
- анализу интерних аката Општине Сремски Карловци, којима су уређене јавне набавке и обрачун и исплата расхода за запослене,

- испитивање активности, одлука Општине Сремски Карловци у вези са јавним набавкама и обрачуном и исплатом расхода за запослене и
- интервјуисање одговорних лица Општине Сремски Карловци.

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

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

V ПРИЛОЗИ

Прилог 1 – ИНТЕРНА КОНТРОЛА И ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА

1. Финансијско управљање и контрола

Законом о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору, утврђена је обавеза корисника јавних средстава да успоставе систем интерне контроле. На основу одредби члана 80 Закона о буџетском систему, интерна финансијска контрола обухвата: (1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава, (2) интерну ревизију код корисника јавних средстава и (3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије, коју обавља Министарство финансија - Централна јединица за хармонизацију.

Финансијско управљање и контрола спроводи се одређеним политикама, процедурама и активностима са основним задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће корисници буџетских средстава своје циљеве у потпуности остварити. Руководство корисника јавних средстава одговорно је за успостављање организационе структуре која додељује одговорности и овлашћења, одређује одговарајуће контроле и надзире њихову адекватност и ефективност. Укључивање највишег руководства у питања интерне контроле је од кључне важности за постизање њене ефективности, чиме се даје тон који одређује да ли контролно окружење доприноси ефикасном функционисању интерне контроле. Осим руководства, у осигуравању постојања и функционисања интерне контроле своју значајну улогу имају и сви запослени. Ефикасан систем интерних контрола захтева препознавање и континуирану процену и оцењивање материјалних ризика који могу онемогућити постизање планираних циљева.

Контролно окружење представља основу за све друге компоненте интерне контроле. Општина Сремски Карловци је донела Статут Општине Сремски Карловци, као највиши правни акт јединице локалне самоуправе⁴, Пословник Скупштине општине Сремски Карловци⁵, Одлуку о Општинској управи Општине Сремски Карловци⁶, Правилник о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи и општинском Правобранилаштву Општине Сремски Карловци⁷, Правилник о буџетском рачуноводству и рачуноводственим политикама⁸, Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке унутар Наручиоца⁹, Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон о јавним набавкама не примењује унутар наручиоца Општине Сремски Карловци¹⁰ и друга акта.

Организациона структура

Органи Општине Сремски Карловци су: Скупштина општине, Председник општине, Општинско Веће и Општинска управа. У складу са законом којим се уређује Правобранилаштво, орган Општине је и Правобранилаштво општине Сремски Карловци.

Скупштина је највиши орган општине чије су конституисање, организација и рад, начин остваривања права и дужности одборника уређени њеним пословником. Председник општине и Општинско Веће су извршни органи општине. Општинско веће чини председник Општине, заменик председника општине и пет чланова Општинског већа. Општинска управа је образована као јединствени орган који врши управне послове у оквиру права и дужности

⁴ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 7/19

⁵ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 52/20

⁶ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 51/20

⁷ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 61/20

⁸ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 16/15

⁹ „Службени лист Општине Сремски Карловци“ број 3/18

¹⁰ „Службени лист Општине Сремски Карловци“ број 56/20

општине и одређене стручне послове за потребе Скупштине општине, Председника општине и Општинског Већа.

Одлуком о Општинској управи Општине Сремски Карловци утврђене су надлежности, унутрашња организација, начин руковођења, односи са другим органима, средства за рад, финансирање, јавност рада и друга питања од значаја за рад и организацију Општинске управе Општине Сремски Карловци.

Послови Општинске управе врше се у следећим организационим јединицама:

- Одељење за финансије и буџет,
- Одељење за локални економски развој, привреду, инвестиције и грађевинско земљиште,
- Одељење за просторно планирање, урбанизам и имовинско правне послове,
- Одељење за комунално стамбене послове, инспекцијске послове и заштиту животне средине,
- Одељење за друштвене делатности,
- Одељење за општу управу, послове органа општине и заједничке послове.

Управљање ризицима подразумева идентификовање потенцијалних пословних догађаја и ситуација које могу угрозити постављене циљеве корисника јавних средстава. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору¹¹, у члану 7 прописује обавезу корисника јавних средстава да усвоје стратегију управљања ризиком која се ажурира сваке три године, као и у случају да се контролно окружење значајније измени. Контроле активности које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.

Општинско Веће Општине Сремски Карловци усвојило је Стратегију увођења, примене и развоја финансијског управљања и контроле у Општини Сремски Карловци¹², Правилник о успостављању система финансијског управљања и контроле у Општини Сремски Карловци¹³ и Стратегију управљања ризицима Општине Сремски Карловци¹⁴. Уз усвојене стратегије општина није усвојила регистар ризика нити је у 2020. и 2021. години имала донете мапе пословних процеса и процедуре за послове које обавља Општинска управа.

Откривена неправилност

Општина Сремски Карловци није у потпуности успоставила систем финансијског управљања и контроле на начин прописан Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, јер до краја 2021. године није усвојила регистар ризика уз усвојену стратегију управљања ризиком која представља основ за идентификовање ризика, те њихову процену и контролу (члан 7 став 2) и није донела писане политике и процедуре које треба да пруже разумно уверавање да су ризици за постизање циљева општине ограничени на прихватљив ниво (члан 8 став 1).

Препорука број 1

Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да успоставе адекватан систем финансијског управљања и контроле у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему

¹¹ „Службени гласник Републике Србије“, број 89/19

¹² „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 6/19

¹³ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 6/19

¹⁴ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, бр. 16/19 и 18/22

финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Контролне активности представљају политике и процедуре које успоставља руководство у писаном облику, а које му помажу у спровођењу мера и предузимању одговарајућих радњи ради смањења могућих ризика који могу настати и угрозити предвиђене циљеве у вези са извршењем донетог буџета и планираних активности, задатака и програма. Политиком се дефинише шта треба радити, док поступци служе за спровођење дефинисане политике. Директни корисници буџетских средстава усвојили су интерна акта којим успостављају систем финансијског управљања и контроле. Одредбом члана 16 Уредбе о буџетском рачуноводству, утврђена је обавеза директних и индиректних корисника буџета да интерним општим актом дефинишу организацију рачуноводственог система, интерне рачуноводствене контролне поступке, лица која су одговорна за законитост, исправности и састављање исправе о пословној промени и другом догађају, кретање рачуноводствених исправа као и рокове за њихово достављање.

У поступку ревизије смо утврдили да није документовано на који начин је вршена контрола документације пре плаћања. У 2020. години плаћања из буџета су извршена на основу фактура, уговора или привремених и окончаних ситуација и других рачуноводствених исправа, без захтева за плаћање и без акта (решења, закључка или слично) наредбодавца за извршење буџета. У 2021. години плаћања по основу расхода за запослене су вршена без захтева за плаћање и без акта (решења, закључка или слично) наредбодавца за извршење буџета. Плаћање дела расхода и издатака вршено је на основу захтева за пренос средстава (који није потписан од свих предвиђених лица) и решења за пренос средстава које је потписао председник општине.

Општинска управа Општине Сремски Карловци је у 2020. и 2021. години извршила расходе за набавку услуга мобилне телефоније по уговору о јавној набавци из 2019. године. По основу овог уговора извршена је набавка мобилних линија формираних кроз пет пакета уз могућност куповине телефонских апарата по бенефицираним ценама. Према члану 12. Правилника о коришћењу службених мобилних телефона¹⁵ евиденцију о додељеним мобилним телефонима, картицама као и о месечним трошковима коришћења мобилног телефона у складу са овим Правилником води запослени у Одељењу за финансије и буџет Општинске управе Општине Сремски Карловци. Чланом 2 став 2 истог правилника уређено је да корисници потписују Реверс приликом преузимања мобилног телефона. Општинска управа не поступа у складу са усвојеним правилником.

Откривена неправилност

У поступку ревизије смо утврдили да директни корисници буџетских средстава нису успоставили ефикасан систем интерних контрола, што је довело до следећих пропуста:

- директни корисници буџетских средстава Општине Сремски Карловци за сва плаћања из буџета у 2020. години и за део плаћања у 2021. години нису сачинили захтев за плаћање и нису сачинили акт (решење, закључак или слично) којим наредбодавац за извршење буџета одобрава плаћање из буџета,
- Општинска управа није документовала начин на који врши контролу документације на основу које се врши плаћање,
- Општинска управа не води евиденцију о реализацији закључених уговора,
- Општинска управа нема евиденцију о додељеним мобилним телефонима (коме су мобилни телефони додељени), картицама (коме су додељени претплатнички

¹⁵ број 354-1/2019-1/3 од 8.2.2019. године

- бројевима за које се плаћа месечна претплата) и месечним трошковима коришћења мобилног телефона,
- мобилни телефони су дати корисницима без издатог реверса,
 - Општинска управа купљене мобилне телефоне није евидентирала у књиговодственој евиденцији (у помоћној књизи основних средстава).

Препорука број 2

Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да:

(1) интерним актима пропишу контролне поступке и начин документовања контроле документације на основу које се врши плаћање, (2) плаћања из буџета врше на основу потписаних и оверених захтева за плаћање и акта којим наредбодавац за извршење буџета одобрава плаћање, (3) да воде евиденцију о закљученим уговорима и (4) води евиденције прописане интерним актима на основу којих се прате расходи (евиденција мобилних телефона).

Информације и комуникације обухватају следеће принципе: прибављање, креирање и употребу релевантних и квалитетних информација како би се подстакло функционисање интерних контрола; интерну размену информација, укључујући циљеве и одговорности за интерну контролу и комуникацију са екстерним странама о питањима која утичу на функционисање компоненти интерне контроле.

Општина Сремски Карловци врши информисање јавности путем веб странице <https://sremskikarlovci.rs/>, Информатора о раду и давањем обавештења и саопштења путем медија. Рачуноводствени систем представља основну претпоставку за ефикасно функционисање система рачуноводственог информисања. Њега чине запослени, сви предвиђени поступци, технички уређаји и успостављене евиденције за стварање рачуноводствене информације, као и пренос информација до доносиоца одлука, корисника услуга и шире јавности.

Општина Сремски Карловци за евидентирање рачуноводствених промена и финансијско извештавање користи рачуноводствени софтвер „ЦСА“ ад Нови Сад, а за послове локалне пореске администрације софтвер Института „Михајло Пупин“ из Београда.

Послове финансијске службе, која је образована у Управи општине, обавља Одељење за финансије и буџет. Ово одељење обавља послове припреме и израде одлуке о буџету, израда финансијских планова и периодичних извештаја о извршењу буџета, припреме предлога решења о употреби текуће и сталне буџетске резерве, вођење пословних књига (главне књиге трезора, помоћних књига и евиденција) израда завршног рачуна и осталих финансијских извештаја.

Праћење и процена система

Праћење и процена система подразумева континуирани процес надгледања финансијског управљања и контроле његове адекватности, функционалности, као и одговарајуће дизајнирање, са циљем побољшања његове ефикасности. Праћење и процена система изводи се на неколико начина: текућим увидом, самопроцењивањем и интерном ревизијом.

Општина Сремски Карловци није успоставила службу буџетске инспекције која обавља послове контроле примене закона у области финансијско-материјалног пословања и наменског и законитог коришћења средстава.

Државна ревизорска институција је извршила ревизију финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Сремски Карловци за 2018. годину, о чему је сачинила Извештај број 400-1893/2018-04 од 7. децембра 2018. године.

Ревизорска кућа Euro Audit је 7. јуна 2021. године, на основу извршене ревизије сачинила Извештај о ревизији консолидованог финансијског извештаја Општине Сремски Карловци за

период од 1.1.- 31.12.2020. године. Иста ревизорска кућа је извршила ревизију и сачинила Извештај о ревизији консолидованог финансијског извештаја Општине Сремски Карловци за период од 1.1.- 31.12.2020. године од 25. јуна 2021. године.

Интерна ревизија

Општина Сремски Карловци нема запосленог интерног ревизора иако је Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи и општинском Правобранилаштву Општине Сремски Карловци прописала радно место интерног ревизора за једног извршиоца.

Прилог 2 – ПРЕДУЗЕТЕ МЕРЕ У ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ

У поступку ревизије директни корисници буџетских средстава Општине Сремски Карловци спровели су мере за исправљања неправилности и то:

1. Општинска управа Општине Сремски Карловци је у поступку обављања ревизије у јуну 2022. године, објавила важећи акт о ближе уређивању поступка јавне набавке на својој интернет страници (предузета мера у поступку ревизије број 1).
2. Општинска управа Општине Сремски Карловци је у поступку ревизије, почев од плате за јул 2022. године (исплата плате извршена 1. августа 2022. године) обрачун и исплату минулог рада извршили у складу са прописима (предузета мера у поступку ревизије број 2).
3. Општинска управа Општине Сремски Карловци је у поступку ревизије, у 2022. години извршила правилан обрачун и исплату јубиларне награде за три лица (предузета мера у поступку ревизије број 3).

Прилог 3 – ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Ревизија која се односи на област јавних набавки обухватила је период пословања субјекта ревизије од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2021. године.

У ревидираном периоду област јавних набавки као и друга питања од значаја за јавне набавке су била уређена Законом о јавним набавкама који је као пропис био на снази до 30. јуна 2020. године¹⁶ (у даљем тексту: раније важећи Закон о јавним набавкама), као и новим Законом о јавним набавкама¹⁷ (у даљем тексту: важећи Закон о јавним набавкама) који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у претежном свом делу се примењује од 1. јула 2020. године. На основу одредби предметних закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређиване и уређују се поједине области, активности и питања везана за непосредну примену закона. Поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, сагласно члану 239 став 1 истог, окончани су по прописима према којима су започети. Сагласно ставу 2 наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама истог.

У поступку ревизије јавних набавки за 2020. и 2021. годину у Општини Сремски Карловци ревидирали смо јавне набавке које је спровела Општинска управа Општине Сремски Карловци. У наредним табелама приказана је укупна вредност уговора закључених у поступцима јавних набавки, узоркована вредност уговора и утврђене неправилности у узорку за 2020. и 2021. годину.

¹⁶ „Службени гласник РС“, број 124/12, 14/15 и 68/15

¹⁷ „Службени гласник РС“, број 91/19

Табела број 1: Преглед неправилно спроведених поступака јавних набавки у 2020. години

у динарима

Р. бр	Корисник буџетских средстава	Вредност закључених уговора након спроведених поступака јавних набавки						
		Укупно (са ПДВ)	Узоркована вредност (са ПДВ)	Вредност уговора о јавним набавкама код којих су утврђене неправилности у поступку спровођења и извршења			% учешће 6/4	% учешће 4/3
				Укупно (са ПДВ)	материјално значајне неправилности	остале неправилности		
1	2	3	4	5	6	7	8=6/4x100	9=4/3x100
1	Општинска управа Општине Сремски Карловци	182.733.647	121.928.870	117.135.398	1.260.952	115.874.446	1%	67%

Табела број 2: Преглед неправилно спроведених поступака јавних набавки у 2021. години

у динарима

Р. бр	Корисник буџетских средстава	Вредност закључених уговора након спроведених поступака јавних набавки						
		Укупно (са ПДВ)	Узоркована вредност (са ПДВ)	Вредност уговора о јавним набавкама код којих су утврђене неправилности у поступку спровођења и извршења			% учешће 6/4	% учешће 4/3
				Укупно (са ПДВ)	материјално значајне неправилности	остале неправилности		
1	2	3	4	5	6	7	8=6/4x100	9=4/3x100
1	Општинска управа Општине Сремски Карловци	296.941.144	252.889.078	252.889.078	/	252.889.078	/	85%

1) Општинска управа Општине Сремски Карловци

Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи и Општинском правобранилаштву Општине Сремски Карловци, у Служби за јавне набавке на дан 31.12.2020. године била су систематизована четири, а попуњена два радна места, док је на дан 31.12.2021. године било систематизовано три, а попуњено једно радно место.

Органи Општине Сремски Карловци су, у смислу Закона о јавним набавкама¹⁸, наручиоци и сагласно томе дужни су да у поступцима јавних набавки добара, услуга и радова поступају у складу са Законом о јавним набавкама.

Чланом 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавних набавки унутар наручиоца и да тај акт објави на својој интернет страници.

Према члану 49 важећег Закона о јавним набавкама који је у примени од 01.07.2020. године, Наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Овај акт Наручилац је дужан да објави на својој интернет страници.

Општинско веће Општине Сремски Карловци у 2018. години донело је Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке унутар Наручиоца¹⁹ и објавило га на интернет страници Наручиоца. У складу са важећим законом у 2020. години донет је Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон о јавним набавкама не примењује унутар наручиоца Општине Сремски Карловци²⁰ који није био објављен на интернет страници Наручиоца.

¹⁸ Члан 2. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)

¹⁹ „Службени лист Општине Сремски Карловци“ број 3/18

²⁰ „Службени лист Општине Сремски Карловци“ број 56/20

Откривена неправилност

У поступку ревизије смо утврдили да Општинска управа Општине Сремски Карловци у 2021. години није објавила важећи акт о ближем уређивању поступка јавне набавке на својој интернет страници што није у складу са чланом 49 важећег Закона о јавним набавкама.

Предузета мера у поступку ревизије број 1

Општинска управа Општине Сремски Карловци је у поступку обављања ревизије у јуну 2022. године објавила важећи акт о ближем уређивању поступка јавне набавке на својој интернет страници.

Планирање јавних набавки

Општинска управа Општине Сремски Карловци донела је План јавних набавки за 2020. годину и у току године извршила је пет измена према раније важећем Закону о јавним набавкама, а у складу са чланом 88 важећег Закона о јавним набавкама донела је План јавних набавки и три измене плана. За 2021. годину донет је План јавних набавки и у току године шест измена плана јавних набавки.

Према члану 51 раније важећег Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да план јавних набавки, измене и допуне плана објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

Према члану 88 важећег Закона о јавним набавкама, план јавних набавки и све његове касније измене или допуне, наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења.

Општинска управа Општине Сремски Карловци је објавила План јавних набавки за 2020. и 2021. годину као и све измене на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

Општинска управа је за израду Плана јавних набавки за 2020. годину ангажовала фирму „Едуком“ доо Врање. Начелник Општинске управе је дана 09.03.2020. године донео Одлуку да се покреће поступак набавке услуга као и Захтев за покретање поступка набавке „Обављање послова јавних набавки – Израда Плана набавки Општине Сремски Карловци“. Према образложењу „разлог за спровођење ове набавке јесте у постојању хитне потребе да се унапреди постојећи План набавки тако што ће се извршити његово усклађивање са буџетом Општине за 2020. годину и омогућити његова квалитетна примена“.

Процењена вредност набавке износи 200.000 динара и набавка се спроводи као набавка на коју се закон не примењује у складу са чланом 39 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама. Даном 11.03.2020. године Начелник Општинске управе донео је Одлуку о усвајању понуде најповољнијег понуђача „Едуком“ доо Врање. За израду Плана набавки Општинске управе Сремски Карловци „Едуком“ доо Врање испоставио је рачун број 36/2020 од 18.03.2020. године у износу од 200.000 динара.

Увидом у План јавних набавки утврђено је да је План донет 19.02.2020. године и према раније важећем Закону о јавним набавкама била је једна техничка измена 20.02.2020. године и четири измене Плана јавних набавки 12.03.2020. године, 21.05.2020. године, 08.06.2020. године, 25.06.2020. године.

Из рачуна који је испоставио „Едуком“ доо Врање и на основу кога је извршено плаћање није јасно коју услугу је извршио овај добављач, јер је Општинска управа План јавних набавки донела пре набавке наведене услуге. У рачуну је као опис услуге наведено „израда плана набавке Општинске управе“, а одговорно лице је потписом на рачуну потврдило да је услуга извршена.

Чланом 16 став 1 тачка 1 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке. Према члану 41 важећег Закона о јавним набавкама наручилац је

дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

У поступку ревизије утврдили смо да Општинска управа Општине Сремски Карловци није у писаној форми евидентирала и документовала радње и акте током процеса планирања набавки, односно не постоји писани доказ о начину испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке као и о начину одређивања процењене вредности јавне набавке.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да Општинска управа Општине Сремски Карловци нема евидентирани радње и акте током процеса планирања набавки, односно нема документован начин испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке као и начин одређивања процењене вредности јавне набавке што није у складу са чланом 16 став 1 тачка 1 раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 41 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 3

Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки у складу са законом.

Према члану 132 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама. У члану 132 став 2 од тачке 1 до 10 прописани су тромесечни извештаји које Наручилац доставља у електронској форми Управи за јавне набавке. Чланом 181 став 3 важећег Закона о јавним набавкама наручилац је дужан да евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки из члана 11-21. овог закона и то по сваком основу за изузеће посебно, као и јавне набавке из члана 27 став 1 овог закона. Ове податке наручиоци збирно објављују на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину.

У поступку ревизије Општина Сремски Карловци није нам предочила доказе да је Управи за јавне набавке доставила тромесечни извештај о спроведеним поступцима набавке за први квартал 2020. године који су прописани чланом 132 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама. Општина Сремски Карловци је у складу са чланом 181 важећег Закона о јавним набавкама доставила Управи за јавне набавке годишњи извештај за 2020. и 2021. годину.

Откривена неправилност:

У поступку ревизије утврдили смо да Општина Сремски Карловци није доставила Управи за јавне набавке тромесечни извештај о спроведеним поступцима јавне набавке за први квартал 2020. године иако су спроведене две јавне набавке (Јавна набавка Санација потпорног зида у улици Људевита Гаја број 8 у Сремским Карловцима и Јавна набавка Радови на санацији и рестаурацији западне фасаде Патријаршијског двора и фасада Саборног храма Светог Оца Николаја у Сремским Карловцима), што није у складу са чланом 132 став 2 од тачке 1 до 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Наши налази су засновани на одредбама Закона о јавним набавкама, као критеријумима, који су важили у периоду на који се ревизија односи. Од 1. јула 2020. године примењују се одредбе новог Закона о јавним набавкама, тако да нису дате препоруке за исправљање неправилности које су утврђене на основу Закона који је у међувремену престао да важи.

Спровођење поступака јавних набавки за 2020. годину

Општинска управа Општине Сремски Карловци

Општинска управа Општине Карловци је у 2020. години, спровела укупно 22 поступака јавних набавки. Укупно уговорена вредност спроведених поступака износи 182.773.647 динара са ПДВ.

Ревизијом је обухваћено укупно пет поступака јавних набавки од којих је четири спроведено

у отвореном поступку и једна јавна набавка мале вредности.

Уговорена вредност у узоркованим поступцима јавних набавки износи 121.928.870 динара без ПДВ, што је 67% укупно уговорене вредности у спроведеним поступцима.

1) Јавна набавка услуга - Услуге обезбеђења објеката и манифестација, број: 404-29/2020-II

Табела број 3: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности					
Процењена вредност: 4.000.000 динара без ПДВ					
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 48, економска класификација 421 – Стални трошкови					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
12. мај 2020. године			Начелник општинске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана понуђач:	Вредност понуде без ПДВ	Вредност понуде са ПДВ
26. мај 2020. године	26. мај 2020. године	Начелник општинске управе	Група понуђача: „Iron bezbednost“ доо Нови Сад, „Iron security event“ доо Нови Сад и „G4S secure solutions“ доо Београд	3.994.560 динара	4.793.472 динара
Уговор о пружању услуга обезбеђења објеката бр. 404-29/2020-II					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	Уговорена вредност са ПДВ	
27. мај 2020. године	04. јун 2020. године	Начелник општинске управе	3.994.560 динара	4.793.472 динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца. Набавка је обликована у две партије у плану јавних набавки Општинске управе у Сремским Карловцима, с тим што је у овом поступку расписана јавна набавка за партију број 1 - Услуге обезбеђења објеката. Благовремено је достављена једна понуда. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са понуђачем је закључен уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 3.994.560 динара без ПДВ, односно 4.793.472 динара са ПДВ на период важења од 12 месеци, а примењује се од дана издавања средстава обезбеђења за добро извршење посла, односно од 02. јуна 2020. године (члан 13 Уговора).

У поступку ревизије смо испитали реализацију Уговора. Укупно извршени расходи по основу овог Уговора, а на основу испостављених фактура и месечних извештаја изnose 4.701.907 динара са ПДВ.

2) Јавна набавка радова – Санација и рестаурација западне фасаде Патријаршијског двора и фасаде Саборног храма светог оца Николаја у Сремским Карловцима, број 404-74/2019-І

Табела број 4: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 66.000.000 динара без ПДВ					
Позиција у буџету: Средства су обезбеђена Одлуком о буџету за 2019.и 2020. годину					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
30. децембар 2019. године			Начелник општинске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач	Вредност понуде без ПДВ	Вредност понуде са ПДВ
11. март 2020. године	13. март 2020. године	Начелник општинске управе	Група понуђача: „Кото“ доо Београд и „Алп инжењеринг“ доо Београд	65.845.827 динара	79.014.993 динара
Уговор о санацији и рестаурацији западне фасаде Патријаршијског двора и фасада Саборног храма светог оца Николаја у Сремским Карловцима					
бр. 404-74/2019-І/3-26					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	Уговорена вредност са ПДВ	
18. март 2020. године	Обавештење није објављено	Председник општине	65.845.827 динара	79.014.993 динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. Позив за подношење понуда је објављен и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. Конкурсна документације је једном измењена услед уочених грешака у делу 3. врста, техничке карактеристике и делу 7. табеларни део понуде. Благовремено је достављена једна понуда. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци.

Општинска управа Општине Сремски Карловци на интернет страници и порталу јавних набавки није објавила обавештење о закљученом уговору. Чланом 57 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да се огласи о јавној набавци објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца. Члан 116 закона прописује да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од дана закључења уговора, односно оквирног споразума.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 65.845.827 динара без ПДВ, односно 79.014.993 динара са ПДВ. Рок за извођење радова је најкасније до 31. августа 2020. године (члан 7 Уговора).

У поступку ревизије смо испитали реализацију Уговора. Након закључивања основног Уговора о извођењу радова, закључена су четири Анекса Уговора.

Анексом 1 основног Уговора који је потписан 17. септембра 2020. године продужен је рок за извођење радова за 62 дана, односно до 02.11.2020. године. Уговорне стране су 24. априла 2020. године потписале записник о одлагању почетка радова због проглашења ванредног стања, који се према члану 7 став 4 основног Уговора сматра „Вишом силом“. Дана 11. маја 2020. године потписан је записник о наставку радова.

Анексом 2 основног Уговора број 404-74/2020-И/3-27 од 20. новембра 2020. године продужен је рок за извођење радова до 30. новембра 2020. године и уговорени су вишкови радова у износу од 2.803.566 динара без ПДВ, односно 3.364.280 динара са ПДВ, а на основу предлога извођача радова од 09. октобра 2020. године и члана 6 основног Уговора. Стручни надзор је доставио образложење за укупно изведене вишкове радова у износу од 7.050.460 динара без ПДВ, што је 11% од укупно уговорене вредности радова и мањкове у износу од 4.246.894 динара без ПДВ. Анекс 3 је закључен пребијањем наведених износа. Чланом 6 став 3 основног Уговора уговорено је да се вишкови радова признају до 10% од укупно уговорене вредности радова, по претходној сагласности наручиоца. Супротно наведеном, уговорени и извршени су вишкови радова у износу већем за 1% од укупно уговорених радова, односно 465.877 динара без ПДВ.

Извођач радова је 06. октобра 2020. године наручиоцу доставио Предлог за анексирање основног Уговора услед извођења непредвиђених радова и табеларни преглед непредвиђених радова, на основу члана 9 Посебних узанси о грађењу, а у вези са чланом 14 основног Уговора. Стручни надзор је дао сагласност на извођење непредвиђених радова. Према изјашњењу стручног надзора од 29.09.2020. године „По отпочињању радова и подизању скела на оба објекта омогућен је приступ свим до тада недоступним позицијама и детаљан увид у стање појединачних елемената, материјала и склопова, као и могућност физичких проба које у фази пројектовања није било могуће реализовати. Након прегледа објекта заједно са извођачем радова констатовали су да постоји потреба за извођењем радова који нису предвиђени пројектом и уговором о извођењу радова. Како би радови били настављени уз испуњавање планираног редоследа и динамике предложено је да се изведу непредвиђени радови који су приказани у спецификацији непредвиђених радова са образложењем потребе за њихово извођење“. Увидом у спецификацију непредвиђених радова утврдили смо да стручни надзор није детаљно образложио зашто се исти сматрају непредвиђеним. Анексом 3 основног Уговора број 404-74/2020-И/3-28 од 20. новембра 2020. године уговорено је извођење непредвиђених радова у износу од 11.850.426 динара без ПДВ, односно 14.220.511 динара са ПДВ и продужење рока за извођење радова до 15. децембра 2020. године.

Општинска управа је обавештење о закључивању Анекса 3 основног уговора о јавној набавци објавила 14. децембра 2020. године.

На основу предлога извођача радова, 10. децембра 2020. године, закључен је четврти Анекс уговора којим је рок за извођење радова продужен до 30. маја 2021. године.

Испостављена је окончана ситуација према којој укупна вредност изведених радова износи 80.499.820 динара без ПДВ, односно 88.648.468 динара са ПДВ, колико је и плаћено добављачу. Према грађевинском дневнику и обавештењу о почетку извођења радова од 04. маја 2020. године, радови су започети 11. мај 2020. године. Према последњем листу грађевинског дневника радови су завршени 31. маја 2021. године, у року од 299 дана. Записник о примопредаји радова потписан је 19. јуна 2021. године, када је извршена

примопредаја радова.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо следеће:

- Обавештење о закљученом уговору није објављено на порталу јавних набавки и интернет страници општине Сремски Карловци, што није у складу са чланом 57 став 1 и чланом 116 раније важећег Закона о јавним набавкама,
- Анексом 2 основног уговора уговорени су вишкови радова у износу од 2.803.566 динара без ПДВ, односно 3.364.280 динара са ПДВ што је 11% од укупно уговорене вредности. На овај начин су уговорени, извршени и плаћени вишкови радова већи за 1% (што износи 465.877 динара без ПДВ), што није у складу са чланом 6 став 3 основног Уговора којим је уговорено да се вишкови радова признају до 10% од укупно уговорене вредности радова.

3) Јавна набавка радова – Опремање локације за изградњу социјалних станова на Черату у Сремским Карловцима – саобраћајне површине и партерно уређење, број 404-18/2020-I

Табела број 5: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 13.500.000 динара без ПДВ					
Позиција у буџету: Средстава су обезбеђена Одлуком о буџету за 2020. годину, позиција у буџету 104, економска калсификација 511					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
17. март 2020. године			Начелник Општинске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач	Вредност понуде без ПДВ	Вредност понуде са ПДВ
10. јун 2020. године	12. јун 2020. године	Начелник Општинске управе	„Пут инвест“ доо Нови Сад	9.136.228 динара	10.963.473 динара
Уговор о извођењу радова на опремању локације за изградњу социјалних станова на Черату у Сремским Карловцима – саобраћајне површине и партерно уређење					
бр. 404-18/2020-II-15					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	Уговорена вредност са ПДВ	
26. јун 2020. године	02 јул 2020. године	Начелник Општинске управе	9.136.228 динара	10.963.472 динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца. Позив за подношење понуда је објављен и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. Конкурсна документација је три пута измењена.

Благовремено су пристигле четири понуде, и то:

- „Пут инвест“ д.о.о. Нови Сад чија је вредност понуде 9.136.228 динара без ПДВ,
- „ГП омега“ д.о.о. Нови Сад чија је вредност понуде 6.467.015 динара без ПДВ,
- Група понуђача „Мил градња 1991“ Беоцин и „Road group gradnja“ Ветерник чија је вредност понуде 7.943.949 динара без ПДВ и
- Група понуђача „Energy pro“ д.о.о. Нови Сад, ЈКП „Пут“ Нови Сад и „Бобић коп НС“ Петроварадин чија је вредност понуде 9.836.171 динара без ПДВ.

О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, на основу кога је донета Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем „Пут инвест“ д.о.о. Нови Сад закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 9.136.228 динара без ПДВ, односно 10.963.473 динара са ПДВ. Према члану 23 Уговора Извођач радова се обавезује да радове изврши у року од 60 календарских дана од дана увођења у посао.

Чланом 54 став 12 Закона о буџетском систему, прописано је да „преузете обавезе и све финансијске обавезе из става 1-11 овог члана морају бити извршене искључиво на принципу готовинске основе са консолидованог рачуна трезора, осим ако је законом, односно актом Владе предвиђен другачији метод“. Супротно наведеној одредби Закона, уговорне стране су се чланом 27 став 1 Уговора о извођењу радова сагласиле да уколико Извођач не изведе радове који су предмет овог уговора у уговореном року, Наручилац може наплатити уговорну казну у висини од 0,3% од укупно уговорене вредности за сваки дан кашњења, с тим што укупан износ казне не може бити већи од 10% од вредности укупно уговорених радова. Наплату ће наручилац извршити умањењем окончане ситуације за износ обрачунате уговорне казне, што представља безготовински начин измирења обавеза (пребијање дуговања и потраживања-компензација).

У поступку ревизије смо испитали реализацију Уговора. Након достављеног образложења Извођача радова и прегледа вишкова и мањкова од 05. октобра 2020. године и образложења овереног од стране надлежног надзорног органа, Извођач радова и Начелник општинске управе потписали су Анекс 1 основног уговора број 404-18/2020-II-16 од 08. октобра 2020. године којим се мења члан 14 основног Уговора, и уговорена вредност радова према Анексу 1 износи 10.129.632 динара без ПДВ.

Записником о примопредаји радова и коначном обрачуну, који су оверили стручни надзор, извођач радова и начелник Општинске управе констатовано је да је извођач радова уведен у посао 11. августа 2020. године, да су радови почели 12. августа 2020. године, а завршени 26. септембра 2020. године и да се тај дан сматра даном примопредаје радова по наведеном уговору. Радови су извршени у року од 46 календарских дана.

Након извршења уговорених радова, достављена је окончана ситуација 21. октобра 2020. године, према којој укупно извршени радови износе 10.129.632 динара без ПДВ колико је и плаћено добављачу.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да је Уговором о извођењу радова уговорен безготовински начин измирења обавезе, за наплату уговорне казне, што је супротно члану 54 став 12 Закона о буџетском систему.

4) Јавна набавка радова – Поправка оштећене коловозне конструкције и појачано одржавање улица у Сремским Карловцима, број 404-32/2020-II

Табела број 6: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка у отвореном поступку					
Процењена вредност: 5.833.333 динара без ПДВ					
Позиција у буџету: Средства су обезбеђена Одлуком о буџету за 2020. Годину, позиција 119, економска класификација 425					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
21. мај 2020. године			Начелник општинске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ	Вредност понуде са ПДВ
13. јул 2020. године	13. јул 2020. године	Начелник општинске управе	Заједничка понуда „Ваумејстер“ Београд и „Срем пут“ Рума	4.853.000 динара	5.823.600 динара
Поправка оштећене коловозне конструкције и појачано одржавање улица бр. 404-32/2020-II-10					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	Уговорена вредност са ПДВ	
03. август 2020. године	10. август 2020. године	Начелник општинске управе	4.853.000 динара	5.823.600 динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца. Позив за подношење понуда није објављен на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. Чланом 57 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да се огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности објављују и на порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа.

Благовремено су достављене две понуде. Вођен је Записник о отварању понуда. На основу Извештаја о стручној оцени понуда, примењујући критеријум најнижа понуђена цена, донета је Одлука о додели уговора и закључен је уговор са групом понуђача „Ваумејстер“ д.о.о. Београд и „Сремпут“ а.д. Рума.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 4.853.000 динара без ПДВ, са роком извођења од 60 календарских дана од дана увођења извођача радова у посао, који се констатује уписом у грађевински дневник (члан 10 Уговора). У грађевинском дневнику уписани дан почетка извођења радова је 20. август 2020. године. Радови су завршени 11. септембра 2020. године, односно у року од 23 календарска дана.

У поступку ревизије смо испитали реализацију уговора. Након завршетка уговорених радова, достављена је окончана ситуација²¹ према којој укупно извршени радови износе 4.847.609 динара без ПДВ колико је и плаћено добављачу.

²¹ Окончана ситуација број 33/09/2020 од 21. октобра 2020. године

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да Општинска управа није објавила позив за подношење понуда на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа, што није у складу са чланом 57 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

5) Јавна набавка број 404-63/2020 Радови на санацији крова зграде Семинара (Богословски интернат) у Сремским Карловцима

Табела број 7: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 19.577.605 динара без ПДВ					
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 106-1, економска класификација 5113					
Одлука о спровођењу поступка јавне набавке					
Датум:			Доносилац:		
19.11.2020. године			Председник општине		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ	Вредност понуде са ПДВ
04.01.2021. године	04.01.2021. године	Председник општине	Група понуђача „Елмокс“ доо Београд, „Баумонт“ доо Бачка Топола, „Архиком“ доо Нови Сад, „Milinković company“ доо Београд, „Бранко Пејовић ПР Производња ПВЦ и алуминијумске столарије трговина и превоз Грасинг столарије“	17.777.777 динара	21.333.332 динара
Уговор Радови на санацији крова зграде Семинара (Богословски интернат) у Сремским Карловцима број 404-54/2020-II -7					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	Уговорена вредност са ПДВ	
29.04.2021. године	19.05.2021. године	Председник општине	17.777.777 динара	21.333.332 динара	

Процењена вредност набавке је 19.577.605 динара без ПДВ. Општинска управа Сремски Карловци није објавила оглас о јавној набавци односно јавни позив за радове на санацији крова зграде Семинара (Богословски интернат) у Сремским Карловцима на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа. Чланом 105 став 8 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да се огласи из става 1.тач. 1)-4) овог члана у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

Чланом 133 став 1 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у документацији о набавци одреди критеријуме за доделу уговора, док је ставом 8 прописано да наручилац у документацији о набавци одређује и резервне критеријуме на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке. Општинска управа Општине Сремски Карловци у документацији о

набавци за Радове на санацији крова зграде Семинара (Богословски интернат) у Сремским Карловцима није одредила резервне критеријуме.

У року за достављање понуда приспеле су две понуде.

Изабрана је понуда групе понуђача „Елмокс“ доо Београд, „Баумонт“ доо Бачка Топола, „Архиком“ доо Нови Сад, „Milinković company“ доо Београд, „Бранко Пејовић ПР Производња ПВЦ и алуминијумске столарије трговина и превоз Грасинг столарије“ Београд са којима је и закључен уговор у вредности од 17.777.777 динара без ПДВ.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 17.777.777 динара без ПДВ, а извођач радова је дужан да све уговорене радове изведе најкасније до 30. новембра 2020. године (члан 27 Уговора).

Чланом 54 став 12 Закона о буџетском систему, прописано је да „преузете обавезе и све финансијске обавезе из става 1-11 овог члана морају бити извршене искључиво на принципу готовинске основе са консолидованог рачуна трезора, осим ако је законом, односно актом Владе предвиђен другачији метод“. Супротно наведеној одредби Закона, уговорне стране су се чланом 28 Уговора о извођењу радова сагласиле да уколико Извођач не изведе радове који су предмет овог уговора у уговореном року, обавезан је да плати Наручиоцу на име уговорне казне за сваки календарски дан кашњења у висини од 0,5% од уговорене вредности радова, с тим што укупан износ казне не може бити већи од 10% од вредности уговорених радова. Коначни обрачун ће се трајно умањити за износ обрачунате уговорене казне, што представља безготовински начин измирења обавеза (пребијање дуговања и потраживања-компензација).

У поступку ревизије испитали смо реализацију Уговора. Испостављена је окончана ситуација број 02/12-2021 од 09.12.2021. године према којој укупна вредност изведених радова износи 19.568.966 динара без ПДВ, колико је и плаћено добављачу.

Председник општине је закључио Анекс 1 основног Уговора број 404-54/2020-П-8 од 19. маја 2020. године којим се мења члан 4 основног Уговора у делу који се односи на банкарске гаранције које су тражене са урачунатим ПДВ.

Дана 29.11.2020. године Извођач радова је Општинској управи упутио Захтев за анексирање уговора, у којем је наведено да је у току реализације предметног уговора уочено да постоје вишкови и мањкови радова у односу на поједине уговорене количине радова, образложење вишкова и мањкова и пројекцију окончане ситуације са прегледом вишкова и мањкова радова. Укупни вишкови исказани су у износу од 3.461.742 динара без ПДВ, што је 19% од уговорене вредности радова, док су укупни мањкови исказани у износу од 1.670.551 динар без ПДВ. Надзорни орган је дао сагласност на вишкове и мањкове радова које је утврдио Извођач радова. Председник општине је закључио Анекс 2 основног Уговора број 404-54/2020-П-9 од 29. новембра 2020. године, којим се мења члан 3 основног Уговора у погледу цена и количина.

Вредност коначно изведених радова износи 19.568.968 динара без ПДВ, односно 23.482.761 динара са ПДВ.

Чланом 25 основног Уговора уговорено је да „Уколико се током извођења уговорених радова појави потреба за извођењем вишкова радова Извођач радова је дужан да застане са извођењем вишка радова и писано обавести Стручни надзор и Инвеститора. По добијању писане сагласности Извођач радова ће извести вишак радова, с тим да укупна вредност вишкова радова не може прећи 15% од уговорених износа“. Чланом 26 основног Уговора уговорено је да „у случају мањка радова наручилац ће платити уговорену цену умањену за

неизведене радове“. Супротно наведеном, уговорени и извршени су вишкови радова у износу већем за 4% од укупно уговорених радова, односно 795.075 динара без ПДВ.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо следеће:

- Општинска управа Општине Сремски Карловци није објавила оглас о јавној набавци на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, што није у складу са чланом 105 важећег Закона о јавним набавкама,
- Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавеза, што није у складу са чланом 54 став 12 Закона о буџетском систему,
- Анексом 2 основног уговора уговорени су вишкови радова у износу од износу од 3.461.742 динара без ПДВ, што је 19% од уговорене вредности радова. На овај начин су уговорени, извршени и плаћени вишкови радова већи за 4% (што износи 795.075,00 динара без ПДВ), што није у складу са чланом 25 основног Уговора којим је уговорено да вишкови радова не могу прећи 15% од укупно уговорене вредности радова.

Спровођење поступака јавних набавки за 2021. годину

Општинска управа Општине Сремски Карловци је у 2021. години, спровела 13 поступака јавних набавки које су спроведене у отвореном поступку. Укупно уговорена вредност у отвореним поступцима износи 296.941.144 динара са ПДВ.

Ревизијом је обухваћено укупно пет поступака јавних набавки, које су спроведене у отвореном поступку. Уговорена вредност у узоркованим поступцима јавних набавки износи 252.889.078 динара са ПДВ, што је 85% укупно уговорене вредности у спроведеним поступцима.

1) Јавна набавка број 404-68/2021-II - Радови на обнови северне и јужне фасаде Патријаршијског двора

Табела број 8: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 26.666.666 динара без ПДВ					
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 92, економска класификација 5113					
Одлука о спровођењу поступка јавне набавке					
Датум:			Доносилац:		
07.09.2021. године			Председник општине		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ	Вредност понуде са ПДВ
28.10.2021. године	28.10.2021. године	Председник општине	Група понуђача „КОТО“ доо Београд и „АЛП инжењеринг“ доо Рушањ	26.641.363 динара	31.969.636 динара
Уговор Радови на обнови северне и јужне фасаде Патријаршијског двора бр. 404-68/2021-II-5					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	Уговорена вредност са ПДВ	

10.11.2021. године	19.11.2021. године	Председник општине	26.641.363 динара	31.969.636 динара
--------------------	--------------------	--------------------	-------------------	-------------------

Процењена вредност јавне набавке износи 26.666.666 динара без ПДВ. У року за достављање понуда пристигла је једна понуда чија је вредност 26.641.363 динара без ПДВ, од групе понуђача „КОТО“ доо Београд и „АЛП Инжењеринг“ доо Рушањ са којима је и закључен Уговор.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 26.641.363 динара без ПДВ. Извођач се обавезује да радове изведе у року од шест месеци од дана увођења у посао (члан 2 и 26 Уговора). Почетак извођења радова, који је констатован у грађевинском дневнику је 18. фебруар 2022. године.

Чланом 54 став 13 Закона о буџетском систему, прописано је да „преузете обавезе и све финансијске обавезе из става 1-12 овог члана морају бити извршене искључиво на принципу готовинске основе са консолидованог рачуна трезора, осим ако је законом, односно актом Владе предвиђен другачији метод“. Супротно наведеној одредби Закона, уговорне стране су се чланом 27 став 1 Уговора о извођењу радова сагласиле да уколико Извођач не изведе радове који су предмет овог уговора у уговореном року, дужан је да плати Наручиоцу уговорну казну у висини 0,1% од уговорене вредности радова за сваки календарски дан закашњења, с тим што укупан износ казне не може бити већи од 10% од вредности уговорених радова. Коначни обрачун ће се трајно умањити за износ обрачунате уговорене казне, што представља безготовински начин измирења обавеза (пребијање дуговања и потраживања-компензација).

У поступку ревизије испитали смо реализацију Уговора. Испостављен је предрачун²² на износ од 30% од уговорене вредности, односно 7.992.409 динара без ПДВ, колико је и плаћено добављачу до 31.12.2021. године. У 2022. години добављач је испоставио три привремене ситуације²³ на основу којих је плаћено укупно 11.585.933 динара без ПДВ.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавеза, што није у складу са чланом 54 став 13 Закона о буџетском систему.

2) Јавна набавка број 404-63/2021

Радови на обнови кровне конструкције и фасаде на објекту у улици Митрополита Стратимировића број 18

Табела број 9: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке
Процењена вредност: 15.416.666 динара без ПДВ
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 92, економска класификација 5113
Одлука о спровођењу поступка јавне набавке

²² Предрачун број 36/21 који је заведен у Општинској управи 01. децембра 2021. године

²³ Прва привремена ситуација број 27/22 од 10.03.2022. године, Друга привремена ситуација број 39/22 од 07.04.2022. године, Трећа привремена ситуација број 61/22 од 17.05.2022. године

Датум:			Доносилац:		
26.08.2021. године			Председник општине		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ	Вредност понуде са ПДВ
30.09.2021. године	30.09.2021. године	Председник општине	Група понуђача „Кото“ доо Београд и „АЛП Инжењеринг“ доо Рушањ	13.382.250 динара	16.058.700 динара
Уговор Радови на обнови кровне конструкције и фасаде на објекту у улици Митрополита Стратимировића број 18 бр. 404-62/2021-П-5					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	Уговорена вредност са ПДВ	
13.10.2021. године	03.11.2021. године	Председник општине	13.382.250 динара	16.058.700 динара	

Процењена вредност јавне набавке износи 15.416.666 динара без ПДВ. У року за подношење понуда пристигле су две понуде од којих је једна одбијена јер није испуњен технички и стручни капацитет. Уговор је закључен са групом понуђача „КОТО“ доо Београд и „АЛП Инжењеринг“ доо Рушањ у износу од 13.382.520 динара без ПДВ.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 13.382.250 динара без ПДВ, односно 16.058.700 динара са ПДВ, са уговореним роком за извођење радова од шест месеци од дана увођења у посао (члан 2 и 26 Уговора). Записником о увођењу у посао констатовано је да је дан почетка увођења у посао 13. децембар 2021. године.

Чланом 54 став 13 Закона о буџетском систему, прописано је да „преузете обавезе и све финансијске обавезе из става 1-12 овог члана морају бити извршене искључиво на принципу готовинске основе са консолидованог рачуна трезора, осим ако је законом, односно актом Владе предвиђен другачији метод“. Супротно наведеној одредби Закона, уговорне стране су се чланом 27 став 1 Уговора о извођењу радова сагласиле да уколико Извођач не изведе радове који су предмет овог уговора у уговореном року, дужан је да плати Наручиоцу уговорну казну у висини 0,1% од уговорене вредности радова за сваки каледнарски дан закашњења, с тим што укупан износ казне не може бити већи од 10% од вредности уговорених радова. Коначни обрачун ће се трајно умањити за износ обрачунате уговорене казне, што представља безготовински начин измирења обавеза (пребијање дуговања и потраживања-компензација).

У поступку ревизије испитали смо реализацију Уговора. Испостављен је авансни рачун²⁴ на износ од 4.014.675 динара без ПДВ колико је плаћено добављачу у 2021. години. У 2022. години добављач је испоставио три привремене ситуације²⁵ по којима је по наведеном уговору плаћено укупно 3.313.730 динара без ПДВ.

²⁴ Авансни рачун број 195/2021 од 06. децембра 2021. године

²⁵ Прва привремена ситуација број 35/2020 од 25.03.2022. године, Друга привремена ситуација број 48/2020 од 27.04.2022. године, Трећа привремена ситуација од 31.05.2022. године

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да је Уговором о јавној набавци за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавеза, што није у складу са чланом 54 став 13 Закона о буџетском систему.

3) Јавна набавка број 136-404-307/2021-03 - Извођење радова на реконструкцији улице Браћа Анђелић, делу пројекта Уређење старог језгра Сремских Карловаца

Табела број 10: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 164.732.261 динара без ПДВ					
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 091/1, економска класификација 511					
Одлука о спровођењу поступка јавне набавке					
Датум:			Доносилац:		
18.11.2021. године			Директор Управе за капитална улагања Аутономне Покрајине Војводине		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ	Вредност понуде са ПДВ
29.12.2021. године	29.12.2021. године	Директор Управе за капитална улагања Аутономне Покрајине Војводине	Група понуђача: „Karin Komerc MD“ доо Ветерник, „Energy Pro“ доо Нови Сад	164.725.462 динара	197.670.555 динара
Уговор о Извођење радова на реконструкцији улице Браћа Анђелић, делу пројекта Уређење старог језгра Сремских Карловаца бр. 136-404-307/2021-03/5					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	Уговорена вредност са ПДВ	
30.12.2021.	26.01.2022. године	Председник општине	164.725.462 динара	197.670.555 динара	

На основу члана 80 Закона о јавним набавкама и члана 11 Уговора о преносу средстава Управе за капитална улагања Аутономне покрајине Војводине Општини Сремски Карловци²⁶ између Управе за капитална улагања Аутономне покрајине Војводине као финансијера и Општине Сремски Карловци као корисника средстава закључен је Споразум о спровођењу поступка јавне набавке по овлашћењу²⁷. Овим Споразумом овлашћује се Управа за капитална улагања Аутономне покрајине Војводине да у име и за рачун Општине Сремски Карловци у складу са одредбама Закона о јавним набавкама спроведе отворени поступак јавне набавке чији је предмет: Извођење радова на реконструкцији улице Браће

²⁶ Број 136-401-8116/2021-03/1 од 29.09.2021. године

²⁷ Број 400-71/IV-2021-1 од 18.11.2021. године

Анђелић, делу пројекта Уређење старог језгра Сремских Карловаца.

Процењена вредност јавне набавке радова износи 164.732.261 динара без ПДВ.

Споразумом је овлашћена Управа за капитална улагања Аутономне покрајине Војводине да спроведе следеће радње у предметном поступку јавне набавке:

- 1) Доношење Одлуке о спровођењу поступка јавне набавке;
- 2) Објављивање јавног позива за подношење понуда и конкурсне документације;
- 3) Објављивање свих других огласа о јавној набавци, измена или допуна конкурсне документације, додатних информација или појашњења у вези да документацијом,
- 4) Доношење Одлуке о додели уговора о јавној набавци, односно о обустави поступка,
- 5) Поступање у случају захтева за заштиту права.

Чланом 92 став 1 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац. Ставом 7 истог члана је прописано да Комисија за јавну набавку предузима све радње у поступку, а нарочито припрема огласе о јавној набавци, конкурсну документацију, врши стручну оцену понуда и пријава, припрема извештаје о поступку јавне набавке, обавља потребну комуникацију у поступку јавне набавке у складу са одредбама овог закона и предузима потребне радње у случају подношења захтева за заштиту права.

Садржина конкурсне документације прописана је чланом 93 став 2 важећег Закона о јавним набавкама, према којем она нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце докумената које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив.

Чланом 93 став 1 важећег Закона о јавним набавкама, конкурсна документација мора да буде сачињена на начин да омогући припрему и подношење понуде, односно пријаве.

У предметној јавној набавци је у конкурсној документацији у делу „Опис и спецификација предмета, услови испоруке или извршења,“ Наручилац по овлашћењу је као посебан захтев навео: увид у техничку документацију за извођење радова и услов обилазак заинтересованих понуђача за обилазак локације за извођење радова.

Наметање обавезе обиласка локације и увида у техничку документацију на којој ће се изводити радови или пружати услуга, као предуслов за подношење исправне и прихватљиве понуде, није у складу са одредбама члана 93 став 1 важећег Закона о јавним набавкама којим је прописано да је конкурсна документација мора да буде сачињена на начин да омогући припрему и подношење понуде, односно пријаве.

Обавеза обиласка локације и обавеза увида у техничку документацију представља трошак за сваког потенцијалног понуђача, посебно имајући у виду појединачну удаљеност седишта потенцијалних понуђача у односу на место на којем ће се услуга пружати. Тиме су из претходно наведених разлога, у фази поступка јавне набавке до достављања понуде, потенцијални понуђачи доведени у неравноправан положај.

Чланом 7 ставом 3 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац не може да одређује услове који би директно или индиректно значили националну, територијалну или личну дискриминацију међу привредним субјектима. Чланом 9 Закона о јавним набавкама наручилац је дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим привредним субјектима.

Чланом 144 важећег Закона о јавним набавкама прописани су недостаци због којих понуда понуђача може бити одбијена као неприхватљива. Сагласно наведеној Законској одредби, необилазак локације на којој ће се пружати услуге или изводити радови, не може се сматрати недостатком понуде, због којег би иста могла бити оцењена као неприхватљива.

Предметни уговор је закључен дана 30.12.2021. године у висини од 164.725.462 динара без ПДВ односно 197.670.555 динара са ПДВ. У складу са чланом 13 Уговора Општина Сремски Карловци је платила аванс у висини од 30% од вредности закљученог уговора без ПДВ, односно 49.417.638 динара.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврђено је да је Конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локација, што нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чланом 7 и 9 Закона о јавним набавкама.

4) Јавна набавка број 404-50/2021 - Грађевински материјал за избеглице - нови конкурс

Табела број 11: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 2.500.000 динара без ПДВ					
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 122, економска класификација 4728					
Одлука о спровођењу поступка јавне набавке					
Датум:			Доносилац:		
23.07.2021. године			Председник општине		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ	Вредност понуде са ПДВ
18.08.2021. године	18.08.2021. године	Председник општине	„Мас промет“ доо Нови Сад	2.494.743 динара	2.993.691 динара
Уговор Грађевински материјал за избеглице- нови конкурс бр. 404-50/2021-II-6					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	Уговорена вредност са ПДВ	
20.08.2021. године	07.09.2021. године	Председник општине	2.494.743 динара	2.993.691 динара	

Процењена вредност јавне набавке износи 2.500.000 динара без ПДВ. У року за подношење понуда пристигла је једна понуда од понуђача „Мас Промет“ доо Нови Сад у износу од 2.494.743 динара без ПДВ односно 2.993.691 динара са ПДВ.

Увидом у конкурсну документацију односно тражену техничку спецификацију грађевинског материјала утврдили смо да су под тачкама од 14.-17, 21., 23., 30., 37., 58.- 59., 63.-64., 75., 85. наведене робне марке односно произвођачи као што су „Зорка керамика“, „Bosch“, „Енмон“, „Ин Курилпласт“, „Геберит“, „Вебер“, „Херц“ и сл. као и позивање на фирме и то „Текс Стара Пазова“ и „Грмеч-ИН Бешка“ чиме је дата предност одређеним привредним субјектима односно произвођачима.

Члан 100 став 1 важећег Закона о јавним набавкама прописује да техничке спецификације не

могу да упућују на посебну марку или извор или одређени процес који карактерише производе или услуге које пружа одређени привредни субјект или на жигове, патенте, врсте или одређено порекло или производњу, које би за последицу имало давање предности или елиминисање одређених привредних субјеката или одређених производа, осим ако предмет уговора то оправдава. У ставу 2 истог члана наведено је да изузетно, упућивање на начин из става 1 овога члана је дозвољено ако се предмет набавке не може довољно прецизно и разумљиво да опише, у складу са чланом 99 Закона о јавним набавкама, при чему такво упућивање мора да буде праћено речима „или одговарајуће“.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 2.494.743 динара без ПДВ, односно 2.993.692 динара са ПДВ.

У поступку ревизије испитали смо реализацију Уговора. Испостављен је рачун²⁸ на износ од 2.993.692 динара без ПДВ, колико је и плаћено добављачу.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да техничке спецификације наведене у конкурсној документацији за јавну набавку - грађевински материјал за избеглице, у одређеним тачкама садрже позивање на робне марке односно произвођаче, што није у складу са чланом 100 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

5) Јавна набавка број 404-21/2021 - Услуге сузбијања комараца

Табела број 12: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 3.500.000 динара без ПДВ					
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 85, економска класификација 4246					
Одлука о спровођењу поступка јавне набавке					
Датум:			Доносилац:		
19.03.2021. године			Председник општине		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ	Вредност понуде са ПДВ
22.04.2021. године	22.04.2021. године	Председник општине	Група понуђача: „Циклонизација“ ад Нови Сад и „Војвођанска привредна авијација“ доо Нови Сад	3.497.080 динара	4.196.496 динара
Уговор услуге сузбијања комараца бр. 404-21/2021-П-6					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	Уговорена вредност са ПДВ	
11.05.2021. године	14.05.2021. године	Председник општине	3.497.080 динара	4.196.496 динара	

²⁸ рачун број 4811/21 од 20. октобра 2021. године

Процењена вредност јавне набавке износи 3.500.000 динара без ПДВ. У року за подношење понуда благовремено су пристигле две понуде. Уговор је закључен са групом понуђача: „Циклонизација“ ад Нови Сад и „Војвођанска привредна авијација“ доо Нови Сад у вредности од 3.497.080 динара без ПДВ односно 4.196.496 динара.

Председник општине донео је Одлуку о спровођењу поступка јавне набавке - Услуга сузбијање комараца којом је именовано комисију за спровођење поступка јавне набавке. За чланове комисије за јавну набавку именована су лица са следећим звањима: дипломирани правник, дипломирани економиста, струковни мастер инжењер саобраћаја и за заменике: дипломирани менаџер, економиста и грађевински инжењер.

Према члану 92 став 5 Закона о јавним набавкама за члана комисије именује се лице које има одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке, када је то потребно.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 3.497.080 динара без ПДВ, односно 4.196.496 динара са ПДВ.

У поступку ревизије испитали смо реализацију Уговора. У 2021. години на основу рачуна²⁹ и извештаја о извршеном послу добављачу је плаћено 4.022.736 динара са ПДВ.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да је наручилац именовано комисију за јавну набавку, а да комисија не поседује одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке што није у складу са чланом 92 став 5 Закона о јавним набавкама.

Поводом неправилности откривених у ревизије узорковане документације дајемо следеће препоруке:

Препорука број 4

Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да уведу контролне механизме који ће обезбедити адекватно праћење извршења закључених уговора и анекса основних уговора, тако да у случају вишкова радова исти буду вредносно и количински реализовани у складу са закљученим уговорима.

Препорука број 5

Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да моделе уговора као саставне делове конкурсне документације у делу који се односи на начин наплате уговорене казне сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему.

Препорука број 6

Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да конкурсну документацију сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно у оним деловима који се односе на одређивање техничке спецификације.

Препорука број 7

Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да конкурсну документацију сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно у оним деловима који се односе на критеријуме за квалитативан избор привредног субјекта у поступку јавне набавке.

Препорука број 8

Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да огласе о јавним набавкама (обавештење о закљученим уговорима, позив за подношење понуда и друго) објављују у складу са Законом о јавним набавкама.

²⁹ Рачун број: В328 од 02.06.2021. године, В359 од 10.06.2021. године, В402 од 23.06.2021. године, В479 од 14.07.2021. године и В589 од 18.08.2021. године

Препорука број 9

Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да приликом именовања Комисије за јавну набавку именују лица која које има одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке, када је то потребно.

Извршени расходи у 2021. години без спроведеног поступка јавне набавке

Чланом 27 став 1 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да се одредбе овог закона не примењују на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара.

У наставку је дат табеларни преглед узоркованих набавки које су извршене без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене важећег Закона о јавним набавкама.

Табела број 13: Преглед расхода које је извршила општина Сремски Карловци у 2021. години, без претходно спроведеног поступка јавне набавке

Назив конта на коме је расход/издатак евидентиран	Предмет набавке (услуге, добара или радови)	Добављач	Укупан износ извршених расхода по рачунима без ПДВ	Укупан износ извршених расхода по рачунима са ПДВ
421414 Услуге мобилних телефона	Мобилна телефонија	„Телеком“ ад Београд	1.176.022	1.451.047
УКУПНО			1.176.022	1.451.047

Откривена неправилност

На основу ревизије презентоване документације утврдили смо да је Општинска управа Општине Сремски Карловци преузела обавезе и извршила расходе за набавку услуга мобилне телефоније у 2021. години у износу од 1.176.022 динара без ПДВ без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене важећег Закона о јавним набавкама, прописани чланом 11-15 и 27 став 1 истог закона, што није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетским систему.

Препорука број 10

Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да набавку услуга мобилне телефоније врше сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама поштујући одредбе које прописују основе за изузеће од примене наведеног прописа.

Прилог 4 – РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

1. Планирање масе средстава за плате код директних корисника буџета Општине Сремски Карловци за 2021. годину

У 2021. години Општина Сремски Карловци је планирала укупна средства потребна за исплату плата запослених код директних корисника буџетских средстава који се финансирају из буџета, у износу од 62.290.000 динара, а у Одлуци о завршном рачуну буџета Општине Сремски Карловци за 2021. годину³⁰ укупно извршење исказано је у износу од 62.176.411 динара.

Планирање масе средстава за плате за директне кориснике буџетских средстава Општине Сремски Карловци за 2021. годину дато је у следећој табели:

³⁰ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 23/22

Табела број 14: Планирање масе средстава за плате код директних корисника буџета Општине Сремски Карловци у динарима

РБ	Опис	Извршење расхода у 2020.	План за 2021. годину	Ребаланс за 2021. годину	Разлика плана и извршења	План у односу на извршење у %	Разлика ребаланса и извршења	Ребаланс у односу на извршење %
1	2	3	4	5	6 (4-3)	7 (4/3)	8 (5-3)	9 (5/3)
1	Група конта 411000	47.563.829	49.533.000	53.290.000	1.969.171	104	5.726.171	112
2	Група конта 412000	7.868.311	8.252.000	9.000.000	383.689	105	1.131.689	114
	Укупно	55.432.140	57.785.000	62.290.000	2.352.860	104	6.857.860	112

Општина Сремски Карловци је Одлуком о буџету за 2021. годину³¹ планирала укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета, у износу који је већи за 4% од нивоа исплаћених плата у 2020. години, а Одлуком о првом ребалансу буџета за 2021. годину³² увећана су планирана укупна средства потребна за исплату плата запослених који се финансирају из буџета за 12% у односу на ниво исплаћених плата у 2020. години.

Упутством Министарства финансија за припрему Одлуке о буџету локалних власти за 2021. годину и пројекција за 2022. и 2023. годину прописано је да локална власт у 2021. години може планирати укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета локалне власти, тако да масу средстава за исплату плата планирају на нивоу исплаћених плата у 2020. години, а највише до дозвољеног нивоа за исплату плата у складу са чланом 43. Закона о буџету Републике Србије за 2020. годину.³³

Укупну масу средстава за плате треба умањити за плате запослених код корисника буџетских средстава које су се финансирале из буџета локалне власти са економских класификација 411 и 412, а више се не финансирају (због престанка рада корисника и слично), односно за плате запослених који су радили код тих корисника, а који нису преузети у органе и службе управе или јавне службе чије се плате финансирају из буџета локалне власти на економским класификацијама 411 и 412. Средства за плате задржана су на нивоу средстава планираних Законом о буџету Републике Србије за 2020. годину, а евентуална корекција износа планираних средстава за плате извршиће се у току буџетске процедуре на основу ревидиране Фискалне стратегије, измена и допуна Закона о буџетском систему и процене потребних средстава за расходе за запослене за 2021. годину.

Како је наведено у писменом образложењу³⁴ Општина Сремски Карловци је у складу са Упутством Министарства финансија за припрему Одлуке о буџету локалних власти за 2021. годину и пројекција за 2022. и 2023. годину планирала масу средстава за плате код директних корисника буџета општине Сремски Карловци у висини од 12 % више у односу на ниво исплаћених плата у 2020. години. Повећање масе плата у 2021. години се односи на ново запослење (заснован радни однос на неодређено време), на повећан обим посла (заснивање радног односа на одређено време), на увећање коефицијената (по основу напредовања и радног стажа) и по Закључку Владе РС на увећање основица за обрачун плата у висини од 5%.

Општина Сремски Карловци је масу средстава за плате за директне кориснике буџета планирала у складу са Упутством Министарства финансија за припрему Одлуке о буџету

³¹ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 65/20

³² „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 46/21

³³ „Службени гласни Републике Србије“, бр. 84/19 и 60/20-уредба

³⁴ Број: 400-71/П-1 од 29.07.2022. године

локалних власти за 2021. годину и пројекцијама за 2022. и 2023. годину.

2. Број запослених у 2021. години

Чланом 27е став 36 Закона о буџетском систему³⁵ прописано је да укупан број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених. Ставом 3 истог члана прописано је да број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, може бити већи од 10% укупног броја запослених, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства. Ставом 38 истог члана се наводи да ће се актом Владе ближе уредити поступак за прибављање сагласности.

Чланом 27к став 4 Закона о буџетском систему прописано је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев у својству приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства. Ставом 5 истог члана прописано да у ограничење из става 4. овог члана не убрајају се лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, лица радно ангажована посредством Националне службе за запошљавање у циљу спровођења мера активне политике запошљавања у складу са прописима који уређују област запошљавања (јавни радови и додатно образовање и обуке), лица ангажована ради реализације пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација, уколико се накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима, финансирају из ових извора, као и лица ангажована од стране корисника програма обуке, акредитованих реализатора обуке који су уписани у Сталну листу предавача и других реализатора обука коју води Национална академија за јавну управу. Даље у ставу 6 истог члана је прописано да изузетно од става 4 овог члана, корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених, односно ангажованих лица у смислу става 4 овог члана.

Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину³⁶ у тачки 7 редни број 8 утврђен је укупан максимални број запослених на неодређено време у систему локалне самоуправе Општине Сремски Карловци и износи 84 лица.

Скупштина Општине Сремски Карловци је усвојила Кадровски план Општинске управе и општинског Правобранилаштва Општине Сремски Карловци за 2021. годину³⁷.

У 2021. години укупан број запослених лица код директних корисника буџета Сремски Карловци износио је 63 лица.

³⁵ „Службени гласник РС“ број 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20

³⁶ „Службени гласник Републике Србије“, бр. 61/17, 82/17, 92/17, 111/17, 14/18, 45/18, 78/18, 89/18, 102/18, 30/19, 42/19, 59/19, 79/19, 84/19 и 88/19

³⁷ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 65/20

Структура радно ангажованих лица је следећа:

- девет изабраних лица,
- четири постављена лица,
- 17 лица запослених на одређено време и
- 33 лица запослено на неодређено време.

У табеларном прегледу који следи дата је структура запослених лица по директним корисницима буџета Општине Сремски Карловци.

Табела број 15: Преглед броја запослених по директним корисницима Општине Сремски Карловци на дан 31.12.2021. године

Назив директног буџетског корисника	Број изабраних лица	Број постављених лица	Број запослених на одређено	Број запослених на неодређено	Укупан број запослених
01 ОПШТИНСКА УПРАВА		2	16	33	51
02 СКУПШТИНА ОПШТИНЕ	2	1			3
03 ОПШТИНСКО ВЕЋЕ	5				5
04 ПРЕДСЕДНИК ОПШТИНЕ	2				2
05 ОПШТИНСКИ ПРАВОБРАНИЛАЦ		1	1		2
Укупно директни корисници	9	4	17	33	63

У поступку ревизије смо испитали да ли је код директних буџетских корисника Општине Сремски Карловци, усклађен број запослених на неодређено и одређено време у односу на прописана ограничења.

Увидом у достављене податке, уговоре на одређено време као и Закључак Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање³⁸ утврдили смо да је у тачки 89) Комисија дала сагласност на додатно радно ангажовање преко 10% запослених на одређено време. На овај начин Општина Сремски Карловци је добила сагласност да Општинска управа запосли односно ангажује укупно три лица за послове озакоњења по основу уговора о привременим и повременим пословима. Такође Општинска управа је имала запослено једно лице на привременим и повременим пословима по пројекту „Be cultour“ Европске уније и два лица на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка. Узимајући у обзир све наведене чињенице утврдили смо да је Општинска управа Општине Сремски Карловци на дан 31.12.2021. године имала три запослена лица на одређено време више у односу на прописано ограничење.

Број запослених лица на неодређено време код директних буџетских корисника Општине Сремски Карловци на дан 31.12.2021. године је био усклађен са Одлуком о одређивању максималног броја запослених на неодређено време за сваки организациони облик у систему локалне самоуправе Општине Сремски Карловци³⁹.

Откривена неправилност

Ревизијом је утврђено да је Општинска управа Општине Сремски Карловци на дан 31.12.2021. године имала три запослена лица на одређено време више у односу на ограничења, што није у складу са чланом чланом 27к ставови 4, 5, 6, 7 и 8 Закона о буџетском систему.

Препорука број 11

Препоручујемо одговорним лицима Општине Сремски Карловци да број запослених на одређено време ускладе са прописаним бројем у складу са Законом о буџетском систему.

³⁸ Закључак Комисије 51 број: 112-7921/2021-2 од 27. августа 2021. године

³⁹ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 22/17

3. Плате, додаци и накнаде запослених и социјални доприноси на терет послодавца код директних корисника буџетских средстава

Укупно планирани расходи за плате, додатке, накнаде и социјалне доприносе на терет послодавца износе 62.290.000 динара, а извршени су у износу од 62.176.411 динара, што је 99,8% од плана. У поступку ревизије узорковали смо плате код директних кориснике Општине Сремски Карловци (Скупштина, Председник општине, Општинско веће, Општинска управа и Општинско правобранилаштво Општине Сремски Карловци).

Анализа обрачуна плата, додатака, накнада и социјалних доприноси на терет послодавца

Обрачун плата за директне кориснике буџетских средстава врши Одељење за финансије и буџет Општинске управе општине Сремски Карловци. У 2021. години директни корисници буџетских средстава су исплатили плате за свих 12 месеци закључно са децембарском платом из 2021. године.

Интерна акта - Приликом обрачуна и исплате плата директни корисници буџетских средстава Општине Сремски Карловци су примењивали следећа акта: Статут Општине Сремски Карловци⁴⁰, Одлуку о Општинској управи општине Сремски Карловци⁴¹, Правилник о звањима, занимањима, платама, накнадама и другим примањима запослених у Општинској управи Општине Сремски Карловци⁴², Одлука о платама, накнадама и другим примањима изабраних и постављених лица у органима Општине Сремски Карловци и накнадама одборника Скупштине Општине Сремски Карловци⁴³ и обједињени Правилник о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи и Општинском правобранилаштво општине Сремски Карловци⁴⁴.

Евиденција присуства на раду - Увидом у презентовану документацију, утврђено је да су месечне листе присутности за запослене у Општини Сремски Карловци потписане од стране руководиоца одељења у Општинској управи Општине Сремски Карловци.

Основице за обрачун и исплату плате - Примењене основице за обрачун и исплату плате за изабрана, постављена лица и запослене у органима Општине Сремски Карловци су у складу са основицама утврђеним Закључком Владе РС.

Коефицијенти за обрачун и исплату плате - Увидом у узорковану документацију за обрачун плата изабраних, постављених и запослених лица, у органима општине Сремски Карловци, за месеце август и децембар 2022. године, утврдили смо да су код узоркованих запослених лица за обрачун плата примењени коефицијенти утврђени појединачним Решењима о утврђивању коефицијената за обрачун плата и да су исти у складу са прописима.

Додаци на плату

а) *Минули рад* - Чланом 5 став 1 тачка 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да додаток на плату припада за време проведено у радном односу (минули рад) - у висини од 0,4 % од основице, за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца, у смислу члана 1 овог закона. Ставом 4 истог члана прописано је да основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата утврђена овим законом. У складу са наведеним чланом 2 став 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да основну плату изабраних, именованих и постављених лица и запослених чини производ основице и коефицијента.

⁴⁰ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 7/19

⁴¹ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 51/20

⁴² „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 11/19

⁴³ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, број 9/19

⁴⁴ „Службени лист Општине Сремски Карловци“, бр. 61/20, 67/20 и 29/21

У поступку ревизије извршили смо увид у рачуноводствену документацију за обрачун плата изабраних, постављених и запослених лица, у органима Општине Сремски Карловци и утврдили да је у 2021. години извршен неправилан обрачун и исплата минулог рада који представља додатак на плату. У току 2021. године извршен је неправилан обрачун минулог рада запосленим лицима на начин да се за основицу обрачуна минулог рада није узимала основна плата запосленог лица већ се обрачун минулог рада вршио из збира основне плате и додатка на плату у виду прековременог рада запосленог лица.

На захтев ревизије, Одељење за финансије и буџет Општинске управе Општине Сремски Карловци је урадило прерачун на основу кога је утврђено, да је због неправилног обрачуна минулог рада, са раздела Општинске управе у 2021. години, више обрачунат и извршен расход у износу од 168.693 динара, на име плата и припадајућих доприноса.

Откривена неправилност

У поступку ревизије смо утврдили да су са раздела Општинске управе Општине Сремски Карловци у 2021. годину, више обрачунати и извршени расходи по основу додатка за минули рад за износ од 168.693 динара и то у случајевима када су запослени остварили право на додатак по основу прековременог рада. У тим случајевима обрачун минулог рада вршио се из збира основне плате и додатка на плату у виду прековременог рада запосленог лица уместо да основица обрачуна буде основна плата запосленог, што није у складу са чланом 5 став 1 тачка 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама. На тај начин поступљено је супротно члану 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Предузета мера у поступку ревизије број 2

Општинска управа Општине Сремски Карловци је у поступку ревизије доставила доказе о исправљеној неправилности, на начин што су почев од плате за јул 2022. године (исплата плате извршена 1. августа 2022. године) обрачун и исплату минулог рада извршили у складу са прописима.

б) Прековремени рад - У Општинској управи је у 2021. години остварено укупно 4716 сати прековременог рада, док је просечни прековремени рад месечно износио 393 сата. Увидом у узорковану рачуноводствену документацију утврђено је да се, Општинској управи општине Сремски Карловци, прековремени рад обавља по писменом налогу начелника општинске управе. Након обављеног прековременог рада запослено лице подноси месечни писмени извештај о разлогу прековременог рада, са табеларним прегледом по данима и броју сати о обављеном прековременом раду. На основу извештаја о прековременом раду, начелник општинске управе доноси решење којим се утврђује право на увећање зараде на име прековременог рада које садржи образложење и број остварених сати прековременог рада за одређени месец.

Накнада плате - У поступку ревизије утврдили смо да су директни корисници општине Сремски Карловци током 2021. године вршили обрачун и исплату накнада плате за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадни дан и за коришћење годишњег одмора у висини просечне плате у претходних 12 месеци запосленог лица. Обрачун и исплата боловања до 30 дана вршена је у висини од 65% просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад у складу са чланом 42 и 43 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе.

4. Социјална давања запосленима код директних корисника буџета општине Сремски Карловци

На овом разделу, расходи за социјална давања запосленима планирани су у износу од 4.945.000 динара, а извршени су у износу од 3.767.874 динара. У поступку ревизије узорковали смо следеће расходе:

Остале помоћи запосленим радницима (414419) су исказане у укупном износу од 1.766.666 динар и односе се на исплате солидарне помоћи свим изабраним, постављеним и запосленим лицима у органима општине Сремски Карловци на име побољшања материјалног и социјалног положаја запосленог.

Чланом 45 став 5 Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину⁴⁵ прописано је да се у складу са чланом 2 тачка 31, чланом 54 и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему⁴⁶ у буџетској 2021. години, неће вршити обрачун и исплата поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда и бонуса и примања запослених ради побољшања материјалног положаја и услова рада, као и других примања из члана 120 став 1 тачка 4 Закона о раду⁴⁷, предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима и другим актима, за директне и индиректне кориснике буџетских средстава локалне власти, осим јубиларних награда за запослене и новчаних честитки за децу запослених.

Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2021. годину и пројекцијама за 2022. и 2023. годину, донетим на основу члана 36а Закона о буџетском систему, предвиђено је: „Као и у претходним годинама, и у буџетској 2021. години не треба планирати обрачун и исплату поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда, бонуса и примања запослених ради побољшања материјалног положаја и побољшања услова рада предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, за директне и индиректне кориснике буџетских средстава локалне власти, као и друга примања из члана 120 став 1 тачка 4 Закона о раду осим јубиларних награда за запослене који су то право стекли у 2021. години и новчаних честитки за децу запослених.“

Чланом 51 став 1 тачка 11 Посебног колективног уговора за јединице локалне самоуправе⁴⁸ прописано је да запослени има право на другу солидарну помоћ за побољшање материјалног и социјалног положаја запосленог у складу са мерилима прописаним општим актом послодавца и расположивим финансијским средствима.

Председник општинског већа општине Сремски Карловци је донео Закључак о одобравању и исплати солидарне помоћи за побољшање материјалног и социјалног положаја запослених⁴⁹ којом се одобрава исплата солидарне помоћи свим запосленима у органима општине Сремски Карловци у појединачном износу од 30.000 динара. На овај износ солидарне помоћи извршен је обрачун и плаћање припадајућег пореза. На овај начин су директни буџетски корисници Општине Сремски Карловци, на име једнократне солидарне помоћи за побољшање материјалног и социјалног положаја, исплатили укупно 1.766.666 динара са припадајућим порезом за 53 изабрана, постављена и запослена лица.

По основу солидарне помоћи извршени су расходи и то:

- са раздела Скупштине општине у укупном износу 33.333 динара (исплата извршена за

⁴⁵ „Службени гласник РС“, број 149/20, 40/21 и 100/21

⁴⁶ „Службени гласник РС“, број 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19

⁴⁷ „Службени гласник РС“, број 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС, 113/17 и 95/18 - аутентично тумачење)

⁴⁸ „Службени гласник РС“ број 38/19, 55/20 и 51/22

⁴⁹ Број: 400-90/2021-И/1 од 21.12.2021. године

- једно лице),
- са раздела Председника општине у укупном износу од 66.666 динара (исплата извршена за два лица),
- са раздела Општинског већа у укупном износу од 66.666 динара (исплата извршена за два лица),
- са раздела Општинско правобранилаштво у укупном износу од 66.666 динара (исплата извршена за два лица),
- са раздела Општинске управе у укупном износу од 1.533.333 динара (исплата извршена за 46 лица),

Откривена неправилност

Директни буџетски корисници општине Сремски Карловци су на име једнократне солидарне помоћи за побољшање материјалног и социјалног положаја исплатили укупно 1.766.666 динара са припадајућим порезом за 53 изабрана, постављена и запослена лица, што није у складу са чланом 45 став 5 Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину и Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2021. годину и пројекцији за 2022. и 2023. годину. На тај начин је поступљено супротно члану 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Препорука број 12

Препоручујемо одговорним лицима општине Сремски Карловци да утврђују право и исплаћују солидарну помоћ запосленима у складу са прописима.

5. Накнаде трошкова за запослене код директних корисника буџета Општине Сремски Карловци

Директни корисници буџета Општине Сремски Карловци су планирали расходе за накнаде трошкова за запослене у износу од 3.290.000 динара, а исти су извршени у износу од 2.289.512 динара. У поступку ревизије узорковали смо расходе за *Накнаде трошкова за превоз на посао и са посла (415112)* који су евидентирани у укупном износу од 1.457.012 динара.

Чланом 3 Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника (која се на основу члана 53 сходно примењује на јединице локалне самоуправе), регулисано је да се запосленом надокнађују трошкови превоза за долазак на рад и за одлазак са рада у висини цене месечне претплатне карте у градском, приградском односно међуградском саобраћају, што претпоставља стварно настале трошкове.

Право на накнаду трошкова за превоз на посао и са посла за запослене у органима јединице локалне самоуправе уређено је Посебним колективним уговором за запослене у јединицама локалне самоуправе. Одредбама члана 44 став 1 Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе прописано је да запослени има право на месечну претплатну карту за долазак и одлазак са рада, за релације где јавни превозник омогућава куповину истих. Ставом 2 истог члана прописано је да изузетно од става 1 овог члана, на захтев запосленог, послодавац може донети одлуку да исплату врши у новцу у висини цене месечне претплатне карте. На основу става 3 истог члана прописано је да за релације на којима јавни превозник не омогућава куповину месечне претплатне карте запослени има право на накнаду трошкова превоза у новцу и то у висини стварних трошкова. На основу става 4 истог члана, стварни трошак се утврђује на основу броја дана доласка и одласка са рада и износа цене појединачне карте на линијама и растојању које запослени користи, а за које не постоји месечна претплатна карта.

Према одредби члана 18 став 1 тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана не плаћа се порез на зараде на примања запосленог од послодавца по основу накнаде документованих трошкова превоза за долазак и одлазак са рада - до висине цене месечне превозне карте у

јавном саобраћају, односно до висине стварних трошкова превоза, а највише до 4.040 динара месечно (усклађивање неопорезивог износа врши се на годишњем нивоу, а наведени износ је у примени од 1. фебруара 2021. године закључно са 31. јануаром 2022. године).

У поступку ревизије ревидирали смо расходе који се односе на накнаду трошкова за превоз на посао и са посла код директних корисника буџетских средстава Општине Сремски Карловци. На основу прегледане рачуноводствене документације за 2021. годину утврђено је са раздела сваког директног корисника вршена исплата накнаде за трошкове превоза на посао и са посла. Утврђено је да у 2021. години, директни буџетски корисници Општине Сремски Карловци, нису вршили документовање ове врсте трошкова на начин да запослени достављају рачуне за гориво већ се обрачун и исплата трошкова превоза врши на основу списка запослених по одељењима односно месечним карнетима са припадајућим трошковима на основу релације и месечних броја дана доласка на посао.

Откривена неправилност

Општина Сремски Карловци није обрачунала и платила порез на исплаћене накнаде за трошкове превоза на посао и са посла који нису документовани у укупном износу од 137.979 динара (по делима: Скупштина општине у износу од 2.620 динара, Председник општине у износу од 4.823 динара, Општинско веће у износу од 6.489 динара, Општинска управа у износу од 117.610 динара и Општинско правобранилаштво у износу од 6.437 динара), што није у складу са чланом 16 Закон о порезу на доходак грађана и чланом 18 став 1 тачка 1 истог Закона.

Препорука број 13

Препоручујемо одговорним лицима општине Сремски Карловци да уколико запослена лица не документују трошкове превоза на посао и са посла, изврше обрачун и плаћање пореза на целокупан износ накнаде за трошкове превоза у складу са Законом о порезу на доходак грађана.

6. Награде запосленима и остали посебни расходи

Општинска управа

На овом раз делу, расходи за награде запосленима и остали посебни расходи планирани су у износу од 750.000 динара, а исказани су у износу од 683.862 динара.

На овој групи конта узоркован је расход са субаналитичког конта *Јубиларне награде (416111)* које су исказане у укупном износу од 448.381 динар. Право на јубиларну награду прописано је чланом 50 Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе. Увидом у рачуноводствену документацију за четири запослена лица утврђено је да је Општинска управа Општине Сремски Карловци у 2021. години извршила обрачун и исплату јубиларне награде за навршених 20 година (три лица) и 40 година (једно лице) рада у радном односу на основу Решења начелника Општинске управе. Увидом у решења којим се одобрава исплата јубиларних награда и обрачун јубиларних награда за наведена четири лица утврђено је да је запосленим лицима исплаћен мањи износ јубиларне награде у односу на прописану висину чланом 50 став 1 Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе јубиларне награде односно у висини просечне месечне зараде без пореза и доприноса по запосленом у Републици Србији према објављеном податку органа надлежног за послове статистике, за последњи месец у претходној календарској години у односу на календарску годину у којој се јубиларна награда остварује.

Откривена неправилност

Општинска управа Општине Сремски Карловци је обрачунала и исплатила јубиларне награде за четири запослена лица мање за износ од 34.902 динара јер је применила неправилну основу за обрачун јубиларне награде, што није у складу са чланом 50 став 1

Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе.

Предузета мера у поступку ревизије број 3

Општинска управа Општине Сремски Карловци је у поступку ревизије доставила доказе о исправљеној неправилности тако што је за три лица у току 2022. године извршила правилан обрачун и исплату јубиларне награде.