



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
ОПШТИНЕ ВРЊАЧКА БАЊА
по ревизији правилности и сврсисходности пословања**

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



**Број: 400-1019/2022-04/25
Београд, 23. фебруар 2023. године**





САДРЖАЈ

1. УВОД	5
2. НЕПРАВИЛНОСТИ/НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА	6
2.1. Закључак 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса. ..	6
2.1.1. Налаз 1.2. Организационе јединице Општине Врњачка Бања су утврдиле и исказале стварне потребе, али не на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом	6
2.1.1.1. Опис неправилности/несврсисходности	6
2.1.1.2. Исказане мере исправљања	6
2.1.1.3. Оцена мера исправљања	8
2.1.2. Налаз 1.4. Носиоци планирања општине Врњачка Бања, нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки	8
2.1.2.1. Опис неправилности/несврсисходности	8
2.1.2.2. Исказане мере исправљања	8
2.1.2.3. Оцена мера исправљања	9
2.2. Закључак 2. Приликом испитивања и истраживања тржишта за део набавки прикупљене информације нису ефикасно коришћене, или нису ни прикупљене, због чега процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, а при том све радње током тог процеса нису евидентирани и документовани	9
2.2.1. Налаз 2.2. Општина Врњачка Бања односно њене организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, али за део набавки нису прикупиле све потребне информације за израду плана јавних набавки	9
2.2.1.1. Опис неправилности/несврсисходности	9
2.2.1.2. Исказане мере исправљања	10
2.2.1.3. Оцена мера исправљања	11
2.2.2. Налаз 2.3. Процењена вредност јавних набавки код директних корисника буџета општине Врњачка Бања код већине набавки је утврђена на прописан начин, осим код поступака за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности	11
2.2.2.1. Опис неправилности/несврсисходности	11
2.2.2.2. Исказане мере исправљања	11
2.2.2.3. Оцена мера исправљања	12
2.2.3. Налаз 2.4. Директни корисници буџета општине Врњачка Бања нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта	12
2.2.3.1. Опис неправилности/несврсисходности	12
2.2.3.2. Исказане мере исправљања	13
2.2.3.3. Оцена мера исправљања	13



2.3.	Закључак 3. Директни корисници буџетских средстава општине Врњачка Бања су план јавних набавки извршили благовремено, али за део набавки исти није извршен у планираном обиму.....	13
2.3.1.	Налаз 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, док је за део узоркованих набавки евидентно одступање реализованог обима набавке у односу на уговорено, а што указује на то да утврђивање потреба и испитивање и истраживање тржишта није извршено у потпуности и у складу са приоритетима, нити је на адекватан начин вршено праћење извршења уговора, односно нису успостављени адекватни контролни механизми који би спречили извршење уговора изнад уговорених вредности и количина	14
2.3.1.1.	Опис неправилности/несврсисходности	14
2.3.1.2.	Исказане мере исправљања и њихово вредновање.....	14
2.3.2.	Налаз 3.4. Директни корисници буџетских средстава општине Врњачка Бања нису за све набавке успоставили адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљне податке о извршењу уговора по свим спроведеним набавкама	15
2.3.2.1.	Опис неправилности/несврсисходности	15
2.3.2.2.	Исказане мере исправљања и њихово вредновање.....	15
3.	МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА	16



1. УВОД

У Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у општини Врњачка Бања код директних корисника буџетских средстава“ број: 400-1019/2022-04/20 од 31. октобра 2022. године, Државна ревизорска институција (у даљем тексту Институција) је донела закључке и налазе.

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

Општина Врњачка Бања је у остављеном року од 90 дана доставила Одазивни извештај број 400-259/23 од 30.01.2023. године, који је потписало и печатом оверило одговорно лице, Заменик председника општине, а у складу са Дописом број 400-342/23 од 6.2.2023. године.

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

У овом извештају:

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



2. НЕПРАВИЛНОСТИ/НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

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

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

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

2.1.1.1. Опис неправилности/несврсисходности

Интерним актом (Одлуком о уређивању правила поступака јавних набавки, као и раније важећим Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке) је предвиђено да организационе јединице Општине Врњачка Бања које планирају набавке, стварне потребе за набавкама исказују уносећи податке у Образац који садржи податке о стању на залихама, потребним количинама, процењеној вредности, техничким карактеристикама, квалитету, начину и месту испоруке, периоду на који треба уговорити јавну набавку као и периоду када треба закључити уговор са роком доставе истог до 30. октобра текуће године за наредну годину. Међутим, организационе јединице потребе нису доставиле на предвиђеном обрасцу и у предвиђеном року, већ у слободној форми и без свих потребних елемената. Разлог за непоштовање процедуре можемо пронаћи у неразумевању процеса планирања набавки као једног сложеног процеса од стране организационих јединица које достављају своје потребе, недоношење инструкција за планирање набавки за 2021. годину, као и неадекватној сарадњи и координацији организационих јединица које достављају потребе и носилаца планирања набавки. Ризик оваквог поступања је израда Плана јавних набавки који садржи веће или мање количине добара, услуга и радова од потребних.

Одговорним лицима општине Врњачка Бања дата је препорука да обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе исказивале на начин, у року и са свим потребним елементима у складу са интерним актом (Налаз 1.2. Препорука број 1 - Приоритет 1).

2.1.1.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:
Интерним актом, Правилником о уређивању правила поступака јавних набавки („Сл. лист општине Врњачка Бања“ бр. 24/22), је предвиђено да организационе јединице (корисници набавке) које планирају набавке исказују своје стварне потребе тако што у Образац уносе податке у складу са Инструкцијама за планирање, а нарочито предмет набавке, предлог периода на који се уговор закључује, процењену вредност набавке, оквирни датум закључења набавке и кратак разлог и оправданости планирања набавке, са роком доставе носиоцима планирања најкасније до 30. септембра, а изузетно стварне потребе за набавкама могу доставити и накнадно, а најкасније до 30. новембра текуће године за наредну годину.



Носиоци планирања су у складу са Интерним актом израдили Предлог Инструкција за планирање, а Општинска управа општине Врњачка Бања дана 15.09.2022. године донела је Инструкције за планирање набавки за 2023. годину, бр. 400-2291/22.

Саставни део Инструкција је Прилог 1- Образац за планирање са упутством за попуњавање и Прилог 2- Техничке спецификације.

Прилог 1-Образац за планирање са упутством за попуњавање садржи поред предмета јавне набавке, врсте предмета јавне набавке и процењене вредности и сет питања која се односе на оправданост набавке, стање на залихама, период у коме је потребно закључити уговор, временски период важења уговора, специфичне услове набавке, упоређивање квалитета, периода гаранција, рокова испоруке услуга, добара и радова.

У Прилогу 2-Техничке спецификације предвиђено је да предлагач набавке за сваку набавку наведе предмет набавке, количине, цену по јединици, укупну цену са и без пдв за добра и услуге односно предмер и предрачун за радове, односно техничке спецификације (жељене карактеристике и функционалне захтеве предмета набавке), квалитет, као и рок, начин и место испоруке.

Инструкције за планирање су благовремено достављене свим руководиоцима организационих јединица – корисницима набавке, писаним путем, преко писарнице дописом бр. 400-2291/22 дана 15.09.2022. године.

Организационе јединице (корисници набавки) су стварне потребе доставиле носиоцима планирања, у писаном облику, на прописаним обрасцима за планирање, тј. део организационих јединица је потребе доставио до 30. септембра, а остале организационе јединице су потребе доставиле до 30. новембра, на који начин је остварена адекватна сарадња и координација организационих јединица које су доставиле потребе и носилаца планирања набавки.

Достављени обрасци за планирање садрже податке о предмету набавке и процењеној вредности, потребним количинама, период када треба покренути набавку и на који рок, карактеристике и функционалне захтеве предмета набавке, гарантни рок, тамо где је примењиво, као и друге прописане податке примењиве на врсту набавке.

(Докази: (1) Интерни акт - Правилник о уређивању правила поступака јавних набавки („Сл. лист општине Врњачка Бања“ бр. 24/22); (2) Инструкције за планирање набавки за 2023. годину, бр. 400-2291/22 од 15.09.2022. године са обрасцима: Прилог 1 и Прилог 2; (3) Допис бр. 400-2291/22 од 15.09.2022. године са доставницама о пријему инструкција; (4) Обрасци које су организационе јединице доставиле за планиране јавне набавке: (а) ел. енергије, Одсек за привреду и друштвене делатности, бр. 110-339/22 од 20.11.2022. године, (б) услуге чишћења, Одсек за општу управу, бр. 400-2291/22 од 29.09.2022. године, (в) тонери, Одсек за општу управу, бр. 400-2291/22 од 29.09.2022. године, (г) рачунарска опрема, Одсек за општу управу, бр. 400-2291/22 од 29.09.2022. године, (д) реконструкција и опремање велике сале у згради општине, Одсек за послове органа општине, бр. 400-2771/22 од 02.11.2022. године, (ђ) услуга физичко-техничког обезбеђења, Одсек за општу управу, бр. 400-2291/22 од 29.09.2022. године, (е) горива, Одсек за послове органа општине, бр. 400-2291/22 од 29.09.2022. године, (ж) услуга дневног боравка за децу и младе са сметњама у развоју, Одсек за привреду и друштвене делатности, бр. 400-2291/22 од 20.11.2022. године, (з) услуге лични пратилац детета, Одсек за привреду и друштвен еделатности, бр. 400-3201/22 од 30.11.2022. године, (и) природни гас, Одсек за привреду и друштвене делатности, бр. 110-54/21 од 18.11.2022. године; са потврдом о пријему образаца од стране службе јавних набавки);



2.1.1.3. Оцена мера исправљања

Описане мере исправљања оцењујемо као задовољавајуће.

2.1.2. Налаз 1.4. Носиоци планирања општине Врњачка Бања, нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки

2.1.2.1. Опис неправилности/несврсисходности

На основу Закона о јавним набавкама, интерним актом предвиђено је да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки, што је у надлежности носилаца планирања. Како организационе јединице које планирају набавке нису исказале своје стварне потребе на обрасцу који је прописан Инструкцијом, већ су исте достављале у слободној форми, и то у већој мери без приложених доказа како су исте утврђене, носиоци планирања нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања потреба као дела поступка планирања јавних набавки. Узрок оваквог поступања налазимо у чињеници да запослени у организационим јединицама који достављају своје потребе сматрају да су јавне набавке домен послова запослених који на томе раде (носиоци планирања) и због тога не постоји заинтересованост да испоштују целокупну процедуру која је предвиђена интерним актом. Због оваквог поступања субјекта ревизије, да за већину планираних поступака јавних набавки није евидентирао и документовао све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки, јавља се ризик да та потреба не буде саставни део плана набавки и да се иста не задовољи односно да се не изврши набавка потребних добара, радова и услуга, те да надлежности локалне самоуправе неће бити извршене);

Одговорним лицима општине Врњачка Бања дата је препорука да обезбеде све услове да се поштује процедура која је предвиђена интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу утврђивања стварних потреба (Налаз 1.4. Препорука број 2 - Приоритет 1).

2.1.2.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

У складу са Законом о јавним набавкама, интерним актом и Инструкцијама предвиђено је да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки, што је у надлежности носилаца планирања. Организационе јединице које планирају набавке су исказале своје стварне потребе на обрасцима који је прописан Инструкцијом у писаној форми, и за које су приложени докази којима се документује како су их утврдили.

Подаци садржани у обрасцима за планирање се односе на назив и врсту предмета, кратак опис предмета за који је потребно спровести поступак, предлог периода на који се уговор закључује, процењену вредност, оквирни датум закључења уговора и временски период на који се закључује уговор, начин утврђивања количина, техничке карактеристике, степен развијености тржишта и др.

Уз обрасце за планирање организационе јединице су доставиле и пратећу документацију којом документују начин како су утврдиле стварне потребе за предметима набавки, као на



пример за набавку горива, код ДКБС општине, Општинску управу и Председника општине, количина горива утврђена је на бази извештаја о потрошњи у периоду од 6 месеци као основици за пројекцију потребе за период од 12 месеци што је унето као период уговарања; електрична енергија, на основу извештаја о утрошеним количинама ел.енергије у претходном периоду коригована уштеде услед замене енергетски ефикаснијих потрошача (замена јавне расвете ЛЕД расветом); рачуарске опреме, сходно потребама Општинске управе, путем интернета је извршено испитивање тржишта за опрему истих или сличних карактеристика, утврђена је потребна количина са реалним ценама на тржишту, за шта су приложени и ценовници.

На основу достављених образаца са пратећом документацијом Носиоци планирања су евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки, на који начин је субјекат ревизије, у фази планирања поступака јавних набавки евидентирао и документовао радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, јер су исказане потребе постале саставни део плана набавки.

(Докази: Обрасци за планирање које су организационе јединице доставиле за набавку са пратећом документацијом: (1) за јавну набавку ел.енергије, Одсек за привреду и друштвене делатности бр. 110-339/22 од 20.11.2022. године, (2) за јавну набавку услуге чишћења, Одсек за општу управу, бр. 400-2291/22 од 29.09.2022. године, (3) за јавну набавку тонера, Одсек за општу управу, бр. 400-2291/22 од 29.09.2022. године, (4) за јавну набавку рачуарске опреме, Одсек за општу управу, бр. 400-2291/22 од 29.09.2022. године, (5) за јавну набавку реконструкције и опремање велике сале у згради општине, Одсек за послове органа општине, бр. 400-2771/22 од 02.11.2022. године, (6) за јавну набавку услуге физичко-техничког обезбеђења, Одсек за општу управу, бр. 400-2291/22 од 29.09.2022. године, (7) за јавну набавку горива, Одсек за послове органа општине, бр. 400-2291/22 од 29.09.2022. године, (8) за јавну набавку услуге дневног боравка за децу и младе са сметњама у развоју, Одсек за привреду и друштвене делатности, бр. 400-2291/22 од 20.11.2022. године, (9) за јавну набавку услуге лични пратилац детета, Одсек за привреду и друштвен еделатности, бр. 400-3201/22 од 30.11.2022. године, (10) за јавну набавку природног гаса, Одсек за привреду и друштвене делатности, бр. 110-54/21 од 18.11.2022. године);

2.1.2.3. Оцена мера исправљања

Описане мере исправљања оцењујемо као задовољавајуће.

2.2. Закључак 2. Приликом испитивања и истраживања тржишта за део набавки прикупљене информације нису ефикасно коришћене, или нису ни прикупљене, због чега процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, а при том све радње током тог процеса нису евидентирани и документовани

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

2.2.1.1. Опис неправилности/несврсисходности

Интерним актом (Одлуком, као и раније важећим Правилником) је предвиђено да организационе јединице Општине Врњачка Бања врше истраживање тржишта предмета набавке за који достављају потребе у циљу прикупљања информација о степену развијености тржишта, ценама различитих понуђача, начинима плаћања, квалитету,



периоду гаранција, роковима испоруке услуга, добара и радова и да прикупљене податке доставе кроз предвиђен Образац у одређеном року. Међутим, прикупљене информације нису достављене у року и на прописан начин већ у слободној форми и притом за део набавки нису прикупљене све потребне информације. Процедура предвиђена Интерним актом није испоштована у целости услед недостатка кадра, а такође је и приметна недовољна сарадња од стране запослених у организационим јединицама који треба да испитају и истраже тржиште предмета набавке за који достављају потребе. Ризик оваквог поступања је недовољно информација на основу којих би се правилно и ефикасно планирале јавне набавке односно израдио план јавних набавки чијим спровођењем би се на адекватан начин задовољиле потребе директних корисника Општине Врњачка Бања.

Одговорним лицима општине Врњачка Бања дата је препорука да обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин да се прикупе све потребне информације за израду плана набавки (Налаз 2.2. Препорука број 3 - Приоритет 1).

2.2.1.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Интерним актом, Правилником о уређивању правила поступака јавних набавки је предвиђено да организационе јединице из делокруга послова за који су задужене, исказују своје стварне потребе уз прикупљања информација у процесу испитивања и истраживања тржишта. Истраживање тржишта сваког појединачног предмета набавке врши се прикупљањем информација о начину задовољавања конкретне потребе, упоређивањем цена на тржишту, квалитета, периода гаранција и слично.

Организационе јединице су приликом достављања потреба попуниле предвиђен образац: Образац 1 – Образац за планирање и Образац 2 – Техничке спецификације, са подацима о истраживању тржишта.

Процес испитивања и истраживања тржишта је вршен на бази:

- потрошње из претходног периода и историјског трошка, као испитивања претходних искустава у набавци истог предмета набавке, анализа квалитета испоручених добара у претходном периоду, њихових цена из примљених рачуна и закључених уговора;
- путем прибављања информативних понуда од привредних субјеката као потенцијалних понуђача, односно на бази података о добављачима по претходно закљученим уговорима,
- посредством интернета;
- техничких спецификација одн. предмера и предрачуна који чине саставни део пројектно – техничке документације са количинама и ценама, у квантитету и квалитету који задовољава потребе функционисања директних корисника буџета општине.

У процесу истраживања тржишта прикупљене су квалитативне и квантитативне информације у потребном обиму за правилно и ефикасно планирање јавних набавки, односно за израду плана јавних набавки и плана набавки на који се Закон о јавним набавкама не примењује чијим ће се спровођењем на адекватан начин задовољити потребе директних корисника Општине Врњачка Бања.

(Докази: (1) За набавку горива, Образац 2 са подацима о истраживању тржишта, Извештај о потрошњи за претходни период за Општинску управу и председника општине, Штампани ценовници са интернет страна потенцијалних понуђача; (2) За набавку добара – електричне енергије, Образац 2 са подацима о истраживању тржишта, Извештај о потрошњи за претходни период, Техничка спецификација; (3) За набавку добара –



рачунарске опреме, Образац 2 са подацима о истраживању тржишта, службена белешка о истраживању тржишта, штампани ценовници са претраге сајтова, Техничка спецификација; (4) Набавка услуге физичко-техничког обезбеђења, Образац 2 са подацима о истраживању тржишта, информативне понуде потенцијалних понуђача, службена белешка о истраживању тржишта; (5) Набавка радова на реконструкцији и опремању велике сале у згради општине, Образац 2 са подацима о истраживању тржишта, предмер и прерачун радова, информативне понуде о истраживању тржишта);

2.2.1.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

2.2.2. Налаз 2.3. Процењена вредност јавних набавки код директних корисника буџета општине Врњачка Бања код већине набавки је утврђена на прописан начин, осим код поступака за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности

2.2.2.1. Опис неправилности/несврсисходности

Законом о јавним набавкама као и интерним актом предвиђено је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и валидна у време покретања поступка. Иако је процењена вредност код већег броја поступака утврђена на прописан начин, за део поступака уговорена вредност је знатно нижа од процењене вредности, и за исте нису достављени докази да је одређена на основу истраживања тржишта већ на основу планираних средстава у буџету. Најчешћи узрок неадекватног одређивања процењене вредности је недостатак техничких спецификација утврђеног предмета набавке са утврђеним количинама у тренутку одређивања процењене вредности односно израде плана набавки, као и неприкупљање потребних информација на тржишту. Као последица оваквог начина утврђивања процењене вредности у току поступка ревизије утврђено је да постоје поступци јавних набавки за које су закључени уговори чија се вредност знатно разликује у односу на процењену вредност набавке.

Одговорним лицима општине Врњачка Бања дата је препорука да приликом израде плана набавки, процењене вредности појединачних набавки одређују на основу техничких спецификација предмета набавке са познатим количинама и прикупљања свих потребних података испитивањем и истраживањем тржишта (Налаз 2.3. Препорука број 4 - Приоритет 1).

2.2.2.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Законом о јавним набавкама, као и интерним актом предвиђено је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и валидна у време покретања поступка.

Чланом 7. Правилника о уређивању правила поступака јавних набавки („Сл.лист општине Врњачка Бања“ бр. 24/22), дефинисано је да Инструкције за планирање садрже нарочито методологију и упутства за истраживање тржишта и утврђивање и исказивање потреба за набавкама, као и полазне елементе за планирање потреба, између осталог и за начин одређивања процењене вредности набавке.



Инструкцијама за планирање набавки за 2023. годину, предвиђено је да организациона јединица која доставља потребе, описује како је дошла до процењене вредности имајући у виду кретање цена на тржишту, заинтересованост понуђача, вредност набавке и друге специфичне околности за сваку набавку, што се све уноси у предвиђен Образац.

Организационе јединице су, у писаној форми, на прописаним Обрасцима исказале процењене вредности за све појединачне набавке, на начин предвиђен Инструкцијом, а на основу техничких спецификација утврђеног предмета набавке, полазећи од претходног искуства у набавци предмета набавке и кретања цена на тржишту добијених у поступку истраживања тржишта у моменту утрђивања потребе.

За исказане потребе су утврђене процењене вредности на прописан начи, и исте су носиоци планирања унели у План јавних набавки за 2023. годину. План јавних набавки за 2023. годину за директног корисника буџета општине - Општинску управу је објављен на Порталу јавних набавки и за сваку појединачну набавку је исказана процењена вредност.

Пример јавне набавке из Плана јавних набавки за 2022. годину, а која је споведена након Извештаја о ревизији, за објективно утврђене процењене вредности предмета јавне набавке, засноване на претходно спроведеном испитивању и истраживању тржишта, и валидне у време покретања поступка, набавка службеног возила за потребе ДКБ општине Врњачка Бања – Општинске управе. Предвиђена Планом јавних набавки Општинске управе за 2022.годину, покренута Одлуком о спровеђењу бр. 400-3182/22 од 06.12.2022.год., планирана је вредност 3.333.333,00 динара без ПДВ, а уговорена 3.323.800,00 динара без ПДВ-а.

(Докази: (1) Поступак одређивања процењене вредности са проценом количина и провером валидности цена на тржишту за: набавку услуге чишћења, набавку тонера, набавку рачунарске опреме, набавку радова на реконструкцији и опремању велике сале у згради општине, набавка службеног возила у 2022.години; (2) План јавних набавки за ОУ за 2023. годину; (3) План набавки на који се Закон не примењује за Председника општине за 2023. годину, са пратећим обрасцима);

2.2.2.3. Оцена мера исправљања

Описане мере исправљања оцењујемо као задовољавајуће.

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

2.2.3.1. Опис неправилности/несврсисходности

На основу Закона о јавним набавкама, интерним актом предвиђено је да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки, што се односи и на поступак истраживања тржишта. Иако су организационе јединице које достављају потребе углавном вршиле испитивање и истраживање тржишта, исто нису документовале и евидентирале на начин како је предвиђено, односно све добијене податке нису евидентирале у предвиђеном Обрасцу нити су приложиле доказе којима би документовале радње током испитивања и истраживања тржишта. Процедура предвиђена интерним актом није испоштована у потпуности, јер запослени у организационим јединицама који врше истраживање тржишта нису имали сазнања да о томе треба да сачине службене белешке и/или записнике, преузму и сачувају јавно доступну документацију. Због оваквог поступања субјекта ревизије, јавља се ризик недовољне транспарентности поступка



истраживања тржишта иако је исто вршено, односно постоји ризик недовољне транспарентности одређивања процењених вредности јавне набавке.

Одговорним лицима општине Врњачка Бања дата је препорука да обезбеде услове да се поштује процедура која је предвиђена интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта (Налаз 2.4. Препорука број 5 – Приоритет 1).

2.2.3.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Законом о јавним набавкама и интерним актом предвиђено је да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки, што се односи и на поступак истраживања тржишта.

Организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, које су документовале на начин предвиђен интерним актом. За податке који су евидентирани у предвиђеном Обрасцу приложени су докази, којима су документоване радње о вршењу поступка испитивања и истраживања тржишта (одштампани ценовници са интернет страница привредних субјеката, прикупљење информативне понуде у писаној форми, предмери и предрачуни оверени од стране лица пројектантске струке и др.) и сачињена је службена документација у писаном облику у форми службене белешке, записника, информација и слично.

Евидентирањем и документовањем радњи током испитивања и истраживања тржишта, субјект ревизије је поступио у складу са процедурама прописаним интерним актом, спровео транспарентан поступак истраживања тржишта на основу кога су и исказане и утврђене процењене вредности јавне набавке на транспарентан начин.

(Докази: Службена документација коју су запослени у организационим јединицама сачинили у поступку испитивања и истраживања тржишта, за: (1) За набавку горива: Извештај о потрошњи за претходни период за Општинску управу и председника општине, са приложеним ценовницима који су одштампани са интернет страна потенцијалних понуђача; (2) За набавку добара – рачунарске опреме, службена белешка о истраживању тржишта, штампани ценовници са претраге сајтова, Техничка спецификација; (3) Набавка услуге физичко-техничког обезбеђења, информативне понуде потенцијалних понуђача, службена белешка о истраживању тржишта; (4) Набавка радова на реконструкцији и опремању велике сале у згради општине, Информација о пројекту, предмер и предрачун радова оверен од пројектанта, информативне понуде о истраживању тржишта);

2.2.3.3. Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

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

2.3. Закључак 3. Директни корисници буџетских средстава општине Врњачка Бања су план јавних набавки извршили благовремено, али за део набавки исти није извршен у планираном обиму



2.3.1. Налаз 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, док је за део узоркованих набавки евидентно одступање реализованог обима набавке у односу на уговорено, а што указује на то да утврђивање потреба и испитивање и истраживање тржишта није извршено у потпуности и у складу са приоритетима, нити је на адекватан начин вршено праћење извршења уговора, односно нису успостављени адекватни контролни механизми који би спречили извршење уговора изнад уговорених вредности и количина

2.3.1.1. Опис неправилности/несврсисходности

Законом о јавним набавкама и интерним актом прописана је обавеза да лица која су решењем задужена за праћење извршења уговора врше квантитативно и квалитативно праћење уговора. Такође, предвиђено је и праћење извршења плана набавки. Међутим, и поред бројних измена и допуна плана набавки, утврђено је да постоји одступање између броја планираних и спроведених поступака јавних набавки, као и разлике између реализоване, уговорене и процењене вредности, те за део набавки постоје одступања у реализацији уговора у погледу и набављених количина и вредности. Узрок оваквог поступања налази се у томе да се фази утврђивања стварних потреба и истраживања тржишта не посвети довољно времена и не укључе се сви актери, нити се у фази реализације уговора на адекватан начин прати извршење уговора. Ризик оваквог поступања је да планирана средства остају „заробљена“, а могла су бити искоришћена или планирана за друге намене, а стварне, односно објективне потребе наручиоца, неће бити задовољене.

Одговорним лицима општине Врњачка Бања дате су препоруке да:

(1) План набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама према приоритетима (Налаз 3.3. Препорука број 6 – Приоритет 2) и

(2) успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења уговора који би спречили извршавање уговора изнад предвиђених количина и вредности (Налаз 3.3. Препорука број 7 – Приоритет 2).

2.3.1.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање

(1) У вези препоруке да План набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама према приоритетима, у одазивном извештају субјект ревизије је навео:

1) До дана достављања одазивног извештаја Општинска управа општине Врњачка Бања је донела План јавних набавки за 2023. годину, који је објавила на Порталу јавних набавки, а који је израђен на бази стварно исказаних потреба утврђених у поступку испитивања и истраживања тржишта, у складу са прописаним процедурама. Евидентиране и документовне су радње у писаној форми у процесу планирања и израде Плана.

2) Председник општине донео је План набавки на који се Закон не примењује.

- Планови јавних набавки и Планови набавки на који се Закон не примењује ће се редовно ажурирати у складу са утврђеним приоритетима, како би планирани поступци јавних набавки и набавки одражавали стварне потребе директних буџетких корисника. Ажурирање ће допринети ефикаснијој употреби јавних средстава и пружити могућност да ЈЛС задовољи шири обим својих потреба.

(2) У вези препоруке да успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења уговора који би спречили извршавање уговора изнад предвиђених количина и вредности, у одазивном извештају субјект ревизије је навео:



Општина Врњачка Бања је израдила апликативни софтвер за праћење и извршење уговора у коме се евидентирају подаци о закључени уговорима, датумима, вредностима, роковима, гаранцијама, уговореним и извршеним количинама. Успостављањем овог софтвера створена је могућност да се интегришу постојеће помоћне евиденције у јединствену базу са побољшаним функцијама прилагођеним потребама корисника.

- У току је тестирање наведеног апликативног софтвера. До рока утврђеног овом препоруком, апликативни софтвер ће се унапредити и ставити у функцију, како би се пуном применом успоставио ефикасан интерни контролни механизам. Најважнија предност овог програма јесте што садржи функције које благовремену упозоравају на прекорачење уговорених емената: вредност, количина, рок, гаранције и слично.

Докази: Акциони План од 30.01.2023. године, План јавних набавки Општинске управе за 2023. годину, План набавки на који се Закон не примењује за Председника општине.

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

2.3.2. Налаз 3.4. Директни корисници буџетских средстава општине Врњачка Бања нису за све набавке успоставили адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљне податке о извршењу уговора по свим спроведеним набавкама

2.3.2.1. Опис неправилности/несврсисходности

Законом о јавним набавкама и интерним актима предвиђено је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током спровођења јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци. Општина Врњачка Бања је подзаконским актима увела обавезу контроле и верификацију рачуна према фактурисаној количини, у складу са јединичним ценама из усвојене понуде и укупно уговореном ценом, односно решењима задужила лица за праћење реализације сваког конкретног уговора и успоставила различите помоћне евиденције које прате набавке, трошкове (и вредносно и количински). Успостављене евиденције не омогућавају праћење реализације уговора, јер углавном недостаје поређење уговорених и испоручених добара и услуга по количинама и вредностима, што за последицу има извршење уговора изнад уговорених вредности, као и изнад уговорених количина

Одговорним лицима општине Врњачка Бања дата је препорука да обезбеде све услове да се успоставе адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљно евидентирање и документовање свих радњи приликом извршења уговора (Налаз 3.4. Препорука број 8 – Приоритет 2).

2.3.2.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Успостављањем апликативног софтвера створена је јединствена база података коју користе различите службе, и то: лица која су, у складу са интерним актом, задужена за праћење реализације уговора, носиоци планирања - служба рачуноводства (ликвидатура, финансијско и материјално књиговодство) и служба јавних набавки.

- Апликативни софтвер ће пружити могућност креирања извештаја по различитим параметрима, зарад ефикаснијег планирања, реализације и извршења уговора.

Докази: Акциони План од 30.01.2023. године



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

3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

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

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

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

Напомена:

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

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

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

Генерални државни ревизор

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