



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА
ИСПРАВЉАЊА
ОПШТИНЕ КУЧЕВО**

по ревизији правилности и сврсисходности пословања

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



**Број: 400-1028/2022-04/24
Београд, 09. фебруар 2023. године**





САДРЖАЈ

1. УВОД.....	4
2. НЕПРАВИЛНОСТИ/НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	5
2.1. Закључак 3. Директни корисници буџета општине Кучево план набавки у већем делу нису извршили у планираном обиму, односно велики део планираних поступака јавних набавки није спроведен, док неколико јавних набавки није покренуто у складу са планираним роковима	5
2.1.1. Налаз 3.1. Општина Кучево важећим Правилником о ближем уређивању поступака јавних набавки није детаљно уредила ко и на који начин прати реализацију плана и ко врши контролу набавки што је ризик да се неће детаљно пратити извршење плана набавки, и што је за последицу имало високо учешће неспроведених поступака јавних набавки у планираним набавкама ..5	
2.1.1.1. <i>Опис неправилности/несврсисходности</i>	5
2.1.1.2. <i>Исказане мере исправљања.....</i>	5
2.1.1.3. <i>Оцена мера исправљања</i>	6
2.1.2. Налаз 3.2. Општина Кучево је већину јавних набавки у 2020., 2021. и 2022. години покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка.....6	
2.1.2.1. <i>Опис неправилности/несврсисходности</i>	6
2.1.2.2. <i>Исказане мере исправљања и њихово вредновање</i>	6
2.1.3. Налаз 3.3. У ревидираном периоду низак је проценат извршења планова набавки, зато што део планираних поступака није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, или зато што су планиране набавке које ће се финансирати средствима из других извора (Министарства, донатори), а да та средства касније нису обезбеђен....7	
2.1.3.1. <i>Опис неправилности/несврсисходности</i>	7
2.1.3.2. <i>Исказане мере исправљања и њихово вредновање</i>	7
2.1.4. Налаз 3.4. Директни корисници буџета општине Кучево су код већег дела набавки у писаној форми евидентирали и документовали све радње током извршења уговора, али код дела набавки није вршено квантитативно праћење извршења уговора, нити су сачињавани Записници о квантитативном и квалитативном извршењу.....8	
2.1.4.1. <i>Опис неправилности/несврсисходности</i>	8
2.1.4.2. <i>Исказане мере исправљања и њихово вредновање</i>	8
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА.....	9



1. УВОД

У Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у општини Кучево код директних корисника буџетских средстава“ број: 400-1028/2022-04/20 од 25. октобра 2022. године, Државна ревизорска институција (у даљем тексту Институција) је донела закључке и налазе.

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

Општина Кучево је у остављеном року од 90 дана доставила Одазивни извештај број П-404-6/2023 од 25.01.2023. године, који је потписало и печатом оверило одговорно лице, Председник општине.

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

У овом извештају:

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



2. НЕПРАВИЛНОСТИ/НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

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

2.1. Закључак 3. Директни корисници буџета општине Кучево план набавки у већем делу нису извршили у планираном обиму, односно велики део планираних поступака јавних набавки није спроведен, док неколико јавних набавки није покренуто у складу са планираним роковима

2.1.1. Налаз 3.1. Општина Кучево важећим Правилником о ближем уређивању поступака јавних набавки није детаљно уредила ко и на који начин прати реализацију плана и ко врши контролу набавки што је ризик да се неће детаљно пратити извршење плана набавки, и што је за последицу имало високо учешће неспроведених поступака јавних набавки у планираним набавкама

2.1.1.1. Опис неправилности/несврсисходности

Претходно важећим Правилником о ближем уређивању поступака јавних набавки прописано је да су сви учесници у планирању, дужни да прате извршење плана јавних набавки по различитим критеријумима (позиција плана, предмет набавке, врста поступка, број закључених уговора, добављачи, реализација и важење појединачних уговора и слично). Такође, прописано је ко и на који начин врши контролу јавних набавки, односно да контролу врши једно или више лица задужених за контролу у складу са Правилником о систематизацији радних места. Одредбама важећег Правилника о ближем уређивању поступака јавних набавки није прописано ко је задужен за реализацију плана јавних набавки и на који начин се прати реализација и ко и на који начин врши контролу јавних набавки. Према писаној информацији субјекта ревизије узрок је пропуст до кога је дошло када је сачињаван нови правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке те су поједини чланови из претходно важећег правилника из тога разлога изостављени у новом правилнику. С обзиром да важећим Правилником ова питања нису детаљно разрађена постоји ризик да ће се у овом делу прекинути са добро устаљеном праксом.

Одговорним лицима општине Кучево дата је препорука да наставе са добро устаљеном праксом у делу праћења реализације плана и контроле набавке и да важећим интерним актом на детаљнији начин дефинишу праћење реализације плана и контроле набавке као што је било разрађено претходно важећим Правилником о ближем уређењу поступака јавних набавки (Препорука број 1).

2.1.1.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Усвојен је Правилник о ближем уређивању начина планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начина планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга у коме се на детаљнији начин дефинише праћење реализације плана и контроле набавке. Исправке у усвојеном Правилнику извршене су у следећим члановима: додат члан 14а, измена члана 32. став 1, додат члан 42, извршена измена члана 44.

Докази: Правилник о ближем уређивању начина планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начина планирања и спровођења



набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга број III-404-8/2023 од 24.01.2023. године, који је објављен на интернет страници Општине Кучево. Увид на интернет страницу Општине Кучево, линк: <https://www.kucevo.rs/>.

2.1.1.3. Оцена мера исправљања

Описане мере исправљања оцењујемо као задовољавајуће.

Приоритет 2 - Неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана

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

2.1.2.1. Опис неправилности/несврсисходности

У плановима јавних набавки, а у складу са Правилницима о ближем уређењу поступка јавне набавке, за сваку конкретну набавку одређено је оквирно време за покретања поступка (раније месец, а сада квартал). Општина Кучево је приликом покретања поступка јавних набавки поштовала предвиђено оквирно време осим код шест набавки. Непоштовање предвиђених рокова и спровођење јавне набавке пре планираног времена је из разлога што се наручиоцу раније пристигла техничка документација и на тај начин раније указала потреба за планираном набавком, а покретање набавке након планираног времена је из разлога смањеног кадровског капацитета због пандемије COVID 19 вируса. Ризик оваквог поступања је да добра, услуге и радови неће бити благовремено набављени у складу са потребама.

Одговорним лицима општине Кучево дата је препорука да обезбеде услове да се поступци јавних набавки покрећу у складу са планираним временом у плану набавки (Препорука број 2).

2.1.2.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:
Акциони План Општине Кучево број II-404-7/2023 од 23.01.2023. године. Квартално ћемо проверавати да ли су набавке покренуте у планираним временским оквирима који су предвиђени планом јавних набавки, као и да ли су за планиране набавке обезбеђена средства за покретање поступка и да ли су обезбеђени други услови као што су потребне дозволе, пројектно - техничка документација и слично.

Докази: Акциони План Општине Кучево број II-404-7/2023 од 23.01.2023. године, Фотокопија измена Плана јавних набавки број 5.

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



2.1.3. Налаз 3.3. У ревидираном периоду низак је проценат извршења планова набавки, зато што део планираних поступака није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, или зато што су планиране набавке које ће се финансирати средствима из других извора (Министарства, донатори), а да та средства касније нису обезбеђен

2.1.3.1. Опис неправилности/несврсисходности

Законом о јавним набавкама и интерним актом прописана је обавеза да лица која су решењем задужена за праћење извршења уговора, врше квантитативно и квалитативно праћење уговора. Такође, прати се и извршење плана набавки. Међутим, и поред измена и допуна плана набавки, утврђено је да постоји значајно одступање између броја планираних и спроведених поступака јавних набавки, и да се део извршених уговора пратио само вредносно, али не и количински (квантитативно). Узрок оваквог поступања према писаној информацији налази се у томе да запослени на пословима јавних набавки нису имали сазнања да их је потребно брисати из плана набавки и да су сматрали да ће исте бити спроведене у наредном периоду. Ризик неспровођења планираних поступака јавних набавки је да средства која су одређена за спровођење поступака који су предвиђени планом набавки, остану неискоришћена, односно остану заробљена, а да при том локална самоуправа нема могућност да финансира и извршава друге послове из своје надлежности.

Одговорним лицима општине Кучево дате су препоруке да:

- (1) планирање набавки добара, услуга и радова врше на реалним основама како би се избегло непотребно резервисање средстава у буџету, а набавке које се финансирају из осталих извора планирају након обезбеђивања средстава као и да прате реализацију плана набавки (Препорука број 3) и*
- (2) успоставе контролне механизме за квантитативно и квалитативно праћење свих закључених уговора (Препорука број 4).*

2.1.3.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

За препоруку број 3: Припрема буџета за 2023. годину, састанак са руководиоцима о потребама, Записник о исказаним потребама. Потпуна примена "Правилника о ближем уређивању начина планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начина планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга". Применом овог правилника и то члановима 13. 14. и 14а, обезбеђује се планирање на реалним основама. План ће се квартално преиспитивати, те ће се приступити изменама плана уколико престане потреба за неком набавкама. Из плана ће се брисати набавке за које је утврђено да се неће спроводити и да је престала потреба за спровођењем.

Докази: Припрема буџета за 2023. годину, састанак са руководиоцима о потребама, Записник о исказаним потребама. Фотокопија записника о исказаним потребама и Фотокопија измена Плана јавних набавки број 5 за 2022. годину, на основу документације за измену, Акциони План Општине Кучево број II-404-7/2023 од 23.01.2023. године.

За препоруку број 4: Достављено Решење лицу о праћењу реализације конкретног уговора. Лице или комисија за праћење реализације уговора добија Решење о праћењу реализације сваког конкретног уговора којим ће бити прописана обавеза овог лица или комисије да прати и контролише извршење уговорних обавеза. Да о целокупном извршењу уговора, као и о свим евентуалним променама, или изменама уговора обавести Наручиоца



конкретне набавке, лица запослена на пословима јавних набавки и одељење за буџет и финансије.

Докази: Фотокопија решења о праћењу реализације конкретног уговора и Акциони План Општине Кучево број II-404-7/2023 од 23.01.2023. године.

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

2.1.4. Налаз 3.4. Директни корисници буџета општине Кучево су код већег дела набавки у писаној форми евидентирали и документовали све радње током извршења уговора, али код дела набавки није вршено квантитативно праћење извршења уговора, нити су сачињавани Записници о квантитативном и квалитативном извршењу

2.1.4.1. Опис неправилности/несврсисходности

На основу Закона о јавним набавкама и интерним актом предвиђено је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током спровођења јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци. Иако су лица задужена за праћење уговора и запослени у Одељењу за буџет и финансије водили прецизне евиденције о извршењу уговора за део узоркованих набавки није постојала писана евиденција о праћењу извршења уговора по количинама нити су састављани код свих набавки записници о квантитативном и квалитативном пријему радова, добара и услуга који су били предвиђени интерним актима. Узрок оваквог поступања је то што систем финансијског управљања и контроле не функционише у потпуности, а и то што су запослени који су решењем били задужени да прате извршење уговора обављали и друге послове из описа радног места и недостатак времена је разлог недокументовања односно праћења извршења уговора по количинама већ само по вредности. Због оваквог поступања општине Кучево, јавља се ризик да ће уговор бити извршен изнад уговорених количина.

Одговорним лицима општине Кучево дата је препорука да обезбеде све услове да се успоставе адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљно евидентирање и документовање свих радњи приликом извршења уговора (Препорука број 5).

2.1.4.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање

У одазивном извештају субјект ревизије је навео:

Израђени су примери помоћних евиденција које ће добијати лица или комисија за праћење реализације уговора уз Решење. Лице или комисија за праћење реализације уговора уз Решење о праћењу реализације сваког конкретног уговора дужно/а да води и помоћне евиденције о реализацији уговора (праћење реализације количина и финансијских средстава) и исте достави одељењу за буџет и финансије.

Доказ: примери помоћне евиденције и Акциони План Општине Кучево број II-404-7/2023 од 23.01.2023. године.

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



3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо Одазивни извештај, који је поднела општина Кучево. Оценили смо да је Одазивни извештај, који је потписао и печатом оверило одговорно лице општине Кучево, 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 Кучево, задовољавајуће.

Напомена:

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

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

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

Генерални државни ревизор

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