



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

**ИЗВЕШТАЈ  
О РЕВИЗИЈИ ПОСЕБНИХ СТАВКИ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА И  
ПРАВИЛНОСТИ ПОСЛОВАЊА  
ПРЕДШКОЛСКЕ УСТАНОВЕ „ПОЛЕТАРАЦ“ ОЦАЦИ  
ЗА 2016. ГОДИНУ**

**Број: 400-317/2017-04  
Београд, 21. септембар 2017. године**



Садржај:

**ИЗВЕШТАЈ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ.....3**

**Извештај о ревизији посебних ставки финансијских извештаја..... 3**

**Извештај о ревизији правилности пословања ..... 5**

ПРИЛОГ I РЕЗИМЕ НАЛАЗА, ПРЕПОРУКА И МЕРЕ ПРЕДУЗЕТЕ У ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ

ПРИЛОГ II НАПОМЕНЕ УЗ ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПОСЕБНИХ СТАВКИ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА И ПРАВИЛНОСТИ ПОСЛОВАЊА ПРЕДШКОЛСКЕ УСТАНОВЕ „ПОЛЕТАРАЦ“ ОЏАЦИ ЗА 2016. ГОДИНУ



## ИЗВЕШТАЈ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

### Предшколска установа „Полетарац“ Оџаци

#### Извештај о ревизији посебних ставки финансијских извештаја

#### Мишљење са резервом о посебним ставкама финансијских извештаја

Извршили смо ревизију посебних ставки финансијских извештаја: расхода, имовине и обавеза Предшколске установе „Полетарац“ Оџаци за 2016. годину.

По нашем мишљењу, осим за ефекте питања описаних у делу извештаја *Основ за мишљење са резервом о посебним ставкама финансијских извештаја*, финансијске информације у посебним ставкама финансијских извештаја, су припремљене по свим материјално значајним питањима у складу са Законом о буџетском систему<sup>1</sup>, Уредбом о буџетском рачуноводству<sup>2</sup>, Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова<sup>3</sup> и Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем<sup>4</sup>.

#### Основ за мишљење са резервом о посебним ставкама финансијских извештаја

Као што је наведено у резимеу налаза и шире објашњено у Напоменама уз Предлог извештаја о ревизији посебних ставки финансијских извештаја и правилности пословања, Предшколска установа „Полетарац“ Оџаци је део расхода и издатака исказала у већем износу за 956 хиљада динара и у мањем износу за 956 хиљада динара; чији се ефекти нису одразили на коначан резултат пословања.

Ревизију смо извршили у складу са Законом о Државној ревизорској институцији<sup>5</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>6</sup> и Међународним стандардима врховних ревизорских институција (ISSAI). Наша одговорност, у складу са овим стандардима, је детаљније описана у делу Предлога извештаја *Одговорност ревизора за ревизију посебних ставки финансијских извештаја*. Независни смо у односу на субјекта ревизије у складу са ISSAI 30 – Етички кодекс врховних ревизорских институција и Етичким кодексом за државне ревизоре и друге запослене у Државној ревизорској институцији и испунили смо наше остале етичке одговорности у складу са овим кодексима. Сматрамо да су ревизијски докази које смо прибавили довољни и адекватни да нам пруже основ за наше мишљење са резервом.

#### Одговорност руководства за посебне ставке финансијских извештаја

Руководство субјекта ревизије је одговорно за припрему и уношење података о посебним ставкама у финансијске извештаје у складу са Законом о буџетском систему, Уредбом о буџетском рачуноводству, Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова и Правилником о

---

<sup>1</sup> "Службени гласник РС", бр. 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 и 99/16)

<sup>2</sup> "Службени гласник РС", бр. 125/03 и 12/06)

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, број 18/15

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, бр. 16/16, 49/16 и 107/16

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07 и 36/10

<sup>6</sup> „Службени гласник РС“, број 9/09

стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем. Ова одговорност обухвата и интерне контроле за које одреди да су потребне за припрему података о посебним ставкама финансијских извештаја који не садрже материјално значајне погрешне исказе, настале услед криминалне радње или грешке.

Руководство је одговорно за надгледање процеса финансијског извештавања субјекта ревизије.

### **Одговорност ревизора за ревизију посебних ставки финансијских извештаја**

Наш циљ је стицање уверавања у разумној мери о томе да посебне ставке финансијских извештаја не садрже материјално значајне погрешне исказе, настале услед криминалне радње или грешке, и издавање Предлога извештаја о ревизији који садржи наше мишљење. Уверавање у разумној мери означава висок ниво уверавања, али не представља гаранцију да ће ревизија спроведена у складу са ISSAI увек открити материјално погрешне исказе ако такви искази постоје. Погрешни искази могу настати услед криминалне радње или грешке и сматрају се материјално значајним ако је разумно очекивати да ће, појединачно или збирно, утицати на економске одлуке корисника донете на основу ових посебних ставки финансијских извештаја.

Као део ревизије у складу са ISSAI, примењујемо професионално просуђивање и одржавамо професионални скептицизам током ревизије. Такође:

- Идентификујемо и процењујемо ризике од материјално значајних погрешних исказа у финансијским извештајима, насталих услед криминалне радње или грешке; осмишљавамо и обављамо ревизијске поступке као одговор на те ризике; и прибављамо довољно адекватних ревизијских доказа да обезбеде основу за мишљење ревизора. Ризик да неће бити идентификовани материјално значајни погрешни искази који су резултат криминалне радње је већи него за погрешне исказе настале услед грешке, зато што криминална радња може да укључи удруживање, фалсификовање, намерне пропусте, лажно представљање или заобилажење интерне контроле.
- Стичемо разумевање о интерним контролама које су релевантне за ревизију ради осмишљавања ревизијских поступака који су прикладни у датим околностима, али не у циљу изражавања мишљења о ефикасности система интерне контроле субјекта ревизије.
- Процењујемо примењене рачуноводствене политике и у којој мери су разумне рачуноводствене процене које је извршило руководство.

Саопштавамо лицима овлашћеним за управљање, између осталог, планирани обим и време ревизије и значајне ревизијске налазе, укључујући све значајне недостатке интерне контроле које смо идентификовали током ревизије.

### **Генерални државни ревизор**

**Радослав Сретеновић**

**Државна ревизорска институција Републике Србије**

**Макензијева 41.**

**11000 Београд**

**Србија**

**21. септембар 2017. године**

## **Извештај о ревизији правилности пословања**

### **Мишљење са резервом о правилности пословања**

Уз ревизију посебних ставки финансијских извештаја: расхода, имовине и обавеза Предшколске установе „Полетарац“ Оџаци за 2016. годину, извршили смо ревизију правилности пословања која обухвата испитивање активности, финансијских трансакција, информација и одлука у вези са расходима, имовином и обавезама исказаних у посебним ставкама финансијских извештаја за 2016. годину.

По нашем мишљењу, осим за питања наведена у делу извештаја *Основ за изражавање мишљења са резервом о правилности пословања*, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са расходима, имовином и обавезама Предшколске установе „Полетарац“ Оџаци, по свим материјално значајним питањима, су извршене у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима, и за планиране сврхе.

### **Основ за мишљење са резервом о правилности пословања**

Као што је наведено у резимеу налаза и шире објашњено у Напоменама уз Предлог извештаја о ревизији посебних ставки финансијских извештаја и правилности пословања, Предшколска установа „Полетарац“ Оџаци је неправилно преузела обавезе у износу од најмање 3.430 хиљада динара јер је: преузела обавезе које су веће од одобрене апропријације из средстава буџета у износу од 1.421 хиљада динара, а из осталих извора у износу од 196 хиљада динара; извршила јавну набавку без спроведеног поступка јавне набавке у износу од 1.813 хиљада динара..

Ревизију правилности пословања смо извршили у складу са Законом о Државној ревизорској институцији и ISSAI 4000 – Стандард за ревизију правилности. Сматрамо да су ревизијски докази које смо прикупили довољни и одговарајући да пруже основ за наше мишљење са резервом.

### **Одговорност руководства за правилност пословања**

Поред одговорности за припрему и уношење података о посебним ставкама у финансијске извештаје, руководство је такође дужно да обезбеди да активности, финансијске трансакције, информације и одлуке исказане у посебним ставкама финансијских извештаја буду у складу са прописима који их уређују. Ова одговорност обухвата и успостављање финансијског управљања и контроле ради обезбеђивања разумног уверавања да ће се циљеви остварити кроз пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима.

### **Одговорност ревизора за ревизију правилности пословања**

Поред одговорности да изразимо мишљење о посебним ставкама финансијских извештаја, наша одговорност је и да изразимо мишљење о томе да ли је пословање субјекта ревизије, обухваћено према дефинисаним критеријумима, по свим материјално значајним питањима, усклађено са законом и другим прописима. У тачки 2. Напомена уз Предлог извештаја о ревизији, наведени су прописи који су коришћени као извори критеријума. Одговорност ревизора укључује обављање процедура како би прибавили ревизијске доказе о томе да ли је пословање субјекта ревизије, обухваћено према дефинисаним критеријумима, усклађено са законским и другим прописима. Ова

одговорност подразумева спровођење поступака у циљу прибављања ревизијских доказа да би се добило уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са расходима, имовином и обавезама, 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.

**Генерални државни ревизор**

**Радослав Сретеновић**

**Државна ревизорска институција Републике Србије**

**Макензијева 41.**

**11000 Београд**

**Србија**

**21. септембар 2017. године**



**РЕЗИМЕ НАЛАЗА, ПРЕПОРУКА И МЕРА ПРЕДУЗЕТИХ У  
ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ**

**Број: 400-317/2017-04**  
**Београд, 21. септембар 2017. године**



Садржај:

1. Резиме налаза о ревизији посебних ставки финансијских извештаја .....	11
2. Резиме датих препорука о ревизији посебних ставки финансијских извештаја .....	11
3. Резиме налаза у ревизији правилности пословања .....	11
4. Резиме датих препорука у ревизији правилности пословања .....	12
5. Мере предузете у поступку ревизије .....	12
6. Достављање одазивног извештаја .....	13



## 1. Резиме налаза о ревизији посебних ставки финансијских извештаја

Као што је објашњено у Напоменама уз Предлог извештаја о ревизији посебних ставки финансијских извештаја и правилности пословања Предшколске установе „Полетарац“ Оџаци за 2016. годину, у финансијским извештајима Предшколске установе „Полетарац“, утврђене су следеће неправилности:

### ПРИОРИТЕТ 1<sup>7</sup>

1) Део расхода и издатака је исказан у већем износу за 956 хиљада динара и у мањем износу за 956 хиљаде динара, чији се ефекти нису одразили на коначан резултат пословања (3.1.1.5).

## 2. Резиме датих препорука о ревизији посебних ставки финансијских извештаја

За утврђене неправилности у ревизији правилности пословања одговорним лицима Предшколске установе „Полетарац“ препоручујемо:

### ПРИОРИТЕТ 1

1) Да расходе и издатке планирају, извршавају и евидентирају на одговарајућој економској класификаци (Напомена 3.1.1.5 - Препорука број 3.1)

## 3. Резиме налаза у ревизији правилности пословања

Као што је објашњено у Напоменама уз Предлог извештаја о ревизији посебних ставки финансијских извештаја и правилности пословања, Предшколска установа „Полетарац“ Оџаци за 2016. годину, у финансијским извештајима Предшколске установе „Полетарац“ Оџаци, утврђене су следеће неправилности:

### ПРИОРИТЕТ 1 ( висок)

- 1) преузете су обавезе изнад одобрене апропријације у укупном износу од 1.421 хиљада динара и то: на групи конта 411000-Плате, додаци и накнаде запослених у износу од 1.214 хиљада динара и на групи конта 412000-Социјални доприноси на терет послодавца у износу од 207 хиљада динара по основу неисплаћене плате за децембар 2016. године (3.1.1.1 и 3.1.1.2);
- 2) преузете су обавезе из осталих извора финансирања у већем износу за 196 хиљада динара на групи конта 414000-Социјална давања запосленима од планираних средстава а да није поднет захтев за повећање одговарајуће апропријације (3.2.2);
- 3) приликом обрачуна пореза на доходак грађана на накнаду трошкова превоза на посао и са посла, у случају да запослени није остварио пун фонд сати у месецу, није утврђивала

---

<sup>7</sup> ПРИОРИТЕТ 1 - грешке, неправилности и погрешна исказивања која указују да постоји *непосредни* ризик од вршења нетачних или неправилних плаћања или постоји ризик да јавна средства нису заштићена. Проблеми попут ових захтевају да руководство одмах реагује.

сразмерни део неопорезивог износа у зависности од временаведеног на раду (3.1.1.3):

- 4) расходи за плате запослених су у целости евидентирани на субаналитичком конту 411111 – Плате по основу цене рада уместо на прописаним субаналитичким контима у оквиру синтетичког конта 411100 – Плате, додаци и накнаде запослених (3.1.1.1);
- 5) преузела обавезе и извршила расходе у износу од 1.813 хиљада динара, без одговарајућег поступка јавне набавке (3.1.1.5).

#### **4. Резиме датих препорука у ревизији правилности пословања**

За утврђене неправилности у ревизији правилности пословања одговорним лицима Предшколске установе „Полетарац“ Оџаци препоручујемо:

##### **ПРИОРИТЕТ 1**

- 1) Да обавезе преузимају у складу са одобреном апропијацијом (Напомена 3.1.1.1 и 3.1.1.2 – Препорука број 4.1)
- 2) Да у случају више остварених прихода из осталих извора подносе захтеве локалном органу управе за финансије за отварање или повећање одобрене апропријације (Напомена 3.2.2 – Препорука број 4.2);
- 3) Да приликом обрачуна пореза на доходак грађана на накнаду трошкова превоза на посао и са посла, у случају да запослени није остварио пун фонд сати у месецу, утврђује сразмерни део неопорезивог износа у зависности од временаведеног на раду (Напомена 3.1.1.3 – Препорука број 2);;
- 4) Да евидентирање расхода за плате, додатке и накнаде запослених врше према прописаној структури конта (Напомена 3.1.1.1 – Препорука 1);
- 5) Да јавне набавке врше на основу законских и других прописа који уређују јавне набавке (Напомена 3.1.1.5 – Препорука број 3.2).

#### **5. Мере предузете у поступку ревизије**

Предшколска установа „Полетарац“ Оџаци је доставила:

- 1) Рекапитулацију обрачуна аконтације плате за јуни месец 2017. године зарада и аналитичке картице групе конта 411000 на којима је евидентирала расходе за плате, додатке и накнаде запослених применом прописаних субаналитичких конта.
- 2) „Списак радника за исплату путног трошка за редован долазак и одлазак са посла за јуни месец 2017. године“ који садржи преглед обрачуна путних трошкова за запослена лица према броју радних дана и цени превоза и где је порез на доходак грађана, у случају фонда сати који је мањи од пуног фонда сати, обрачунат након утврђивања сразмерног дела неопорезивог износа.
- 3) Одлуку Управног одбора број V-68/2017 од 20.07.2017. године којом се налаже књижење објекта Сеница на прописаним контима имовине, картицу основног средства инв.бр. 138643 – објекат Сеница вредности 956.560 динара и извод из бруто биланса за 010000 – Нефинансијска имовина у сталним средствима и 311100 - Нефинансијска имовина у сталним средствима.
- 4) Уговор о јавној набавци хране бр. I-78/2017 од 20.02.2017. године.

## **6. Достављање одазивног извештаја**

Предшколска установа „Полетарац“ Оџаци је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности или несврсисходности (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 или несврсисходности у свом пословању или мере за умањење ризика од појављивања одређене неправилности или несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

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 провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, 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 субјект ревизије у чијем су пословању биле откривене неправилности или несврсисходности, не поднесе 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 или несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности или значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст. 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.





**НАПОМЕНЕ УЗ ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПОСЕБНИХ СТАВКИ  
ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА И ПРАВИЛНОСТИ ПОСЛОВАЊА  
ПРЕДШКОЛСКЕ УСТАНОВЕ „ПОЛЕТАРАЦ“ ОЦАЦИ  
ЗА 2016. ГОДИНУ**

**Број: 400-317/2017-04**  
**Београд, 21. септембар 2017. године**



Садржај:

1. Основни подаци о субјекту ревизије .....	5
2. Критеријуми за ревизију правилности пословања .....	6
3. Посебне ставке финансијског извештаја.....	7
3.1. Извештај о извршењу буџета .....	7
3.1.1. Текући расходи.....	7
3.1.1.1 Плате, додаци и накнаде запослених, група 411000.....	7
3.1.1.2 Социјални доприноси на терет послодавца – група конта 412000 .....	8
3.1.1.3 Накнаде трошкова за запослене – група конта 415000 .....	8
3.1.1.4 Награде запосленима и остали посебни расходи – група конта 416000.....	9
3.1.1.5 Текуће поправке и одржавање – група конта 425000.....	9
3.1.1.6 Материјал – група конта 426000 .....	11
3.2. Биланс стања.....	12
3.2.2. Пасива.....	12
3.3. Поступци јавних набавки у Предшколској установи „Полетарац“ Оџаци.....	14



## 1. Основни подаци о субјекту ревизије

Предшколска установа „Полетарац“ Оџаци (у даљем тексту ПУ „Полетарац“) основана је Одлуком о оснивању установе дечији вртић „Полетарац“ Оџаци, број одлуке 011-17/92-II од 16. јула 1992. године, а 25. марта 2011. Године донета је Одлука о усаглашавању одлуке о оснивању установе Дечији вртић „Полетарац“ Оџаци број: 011-2/2011-II.

Статут Предшколске установе „Полетарац“ Оџаци донет је 10. јуна 2011. године број 442, Скупштина општине дала је сагласност на Статут 2. септембра 2011. године. Прва одлука о изменама и допунама Статута ПУ „Полетарац“ Оџаци донета је 12. марта 2014. године број: V-31/2014, док је друга донета 15. јуна 2016. године под бројем: V-59/2016.

Извештај о раду ПУ „Полетарац“ Оџаци и реализацију годишњег плана рада за радну (школску) 2015/2016 годину сачинио је директор установе. Управни одбор ПУ „Полетарац“ Оџаци дана 27. фебруара 2017. године донео је одлуку о усвајању овог Извештаја, број одлуке: V-16/2017. Извештај је упучен оснивачу и усвојен на Скупштини 6. марта 2017. године. Годишњи финансијски извештај достављен је Управи за трезор дана 28. фебруара 2017. године.

Седиште ПУ „Полетарац“ је у Оџацима у улици Жарка Зрењанина бб, Оџаци. Матични број је 08007578. Порески идентификациони број је 10142887. Текући рачун је 840-30061-51 (буџетска средства).

Основне делатности су 85.10 – предшколско образовање и 88.91 – делатност дневне бриге о деци, којима се остварују редовни програми васпитно-образовног рада у целодневном и полудневном трајању, посебни и специјализовани програми, обезбеђује се исхрана, нега и превентивно-здравствена и социјална заштита деце предшколског узраста, укључујући и децу са сметњама у развоју, у складу са посебним Законом. Установа своју делатност обавља у току целе године.

Установа обавља делатност у свом седишту, а може да обавља и ван седишта, у другом објекту, организовањем издвојеног одељења у складу са Законом, уз сагласност Покрајинског секретаријата за образовање. Основне организационе јединице-службе ПУ „Полетарац“ су:

- „Полетарац“ Оџаци, улица Жарка Зрењанина бб,
- „Бајка“ у Оџацима, улица Видовданска број 20,
- „Парк“ у Оџацима, улица васа Пелагића број 60,
- „Дуга“ у Бачком Брестовцу, улица Маршала Тита број 83,
- „Колибри“ у Бачком Брестовцу, улица марка Орешковића број 85,
- „Маслачак“ у Богојеву, улица Маршала Тита бб,
- „Чаролија“ у Дероњама, улица Железничка број 16,
- „Сунцокрет“ у Каравукову, улица Прохора Пчињског број 77,
- „Лептирић“ у Лалићу, улица Маршала Тита број 23а,
- „Пчелица“ у Раткову, у улици Ратка Павловића бб,
- „Цврчак“ у Српском Милетићу, у улици Светог Саве број 25.

Установа има органе управљања, руковођења, стручне и саветодавне органе. Органи установе су управни одбор, директор, стручни органи и тимови и савет родитеља. Орган управљања Установе је управни одбор. Чланове управног одбора именује и разрешава Скупштина општине Оџаци. За обављање послова из своје надлежности, управи одбор одговара Скупштини општине као оснивачу. Директор руководи радом Установе и одговоран је за законитост рада и за успешно обављање делатности Установе. Стручни органи установе су: васпитно-образовно веће, стручни активни васпитача и медицинских

сестара, актив за развојно панирање и други стручни активи и тимови у складу са Статутом. Установа има и савет родитеља као саветодавни орган.

Финансијски Извештаји ПУ „Полетарац“ представљају саставни део завршних рачуна буџета општине Оџаци за 2016. годину. У поступку прикупљања доказа на основу којих се изражава мишљење о Консолидованим финансијским извештајима завршног рачуна буџета општине Оџаци било је потребно извршити ревизију и наведених делова финансијских извештаја Предшколске установе „Полетарац“.

Избор наведених делова финансијских извештаја извршен је у складу са критеријумима које је Државна ревизорска институција усвојила, а који су засновани на ревизорском просуђивању, укључујући процену ризика од материјално значајних погрешних исказа у финансијским извештајима.

Чланом 11. Уредбе о буџетском рачуноводству је дефинисано да главна књига трезора садржи рачуноводствене евиденције за сваког директног и индиректног корисника, као и за организације обавезног социјалног осигурања. Директни и индиректни корисници буџетских средстава који своје финансијско пословање обављају преко сопствених рачуна воде главну књигу, сходно члану 12. Уредбе о буџетском рачуноводству.

Због чињенице да се ревизија спроводи провером на бази узорака и да у систему интерне контроле и рачуноводственом систему постоје инхерентна ограничења, постоји могућност да поједине материјално значајне грешке остану неоткривене.

## **2. Критеријуми за ревизију правилности пословања**

Ревизија правилности пословања према Закону о Државној ревизорској институцији је испитивање финансијских трансакција и одлука у вези са примањима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе. Прописи који су коришћени, у ревизији правилности пословања, као извори критеријума су:

- Закон о буџетском систему;
- Закон о платама у државним органима и јавним службама;
- Закон о пензијском и инвалидском осигурању;
- Закон о раду;
- Закон о јавним набавкама;
- Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава и корисника средстава организација обавезног социјалног осигурања и буџетских фондова;
- Уредба о буџетском рачуноводству;
- Уредба о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

### 3. Посебне ставке финансијског извештаја

#### 3.1. Извештај о извршењу буџета

##### 3.1.1. Текући расходи

##### 3.1.1.1 Плате, додаци и накнаде запослених, група 411000

Група конта 411000 - Плате, додаци и накнаде запослених (зараде) садржи аналитичка конта на којима се књиже плате, додаци и накнаде стално запослених, плате приправника, плате привремено запослених, плате по основу судских пресуда, накнаде штете запослених и остале исплате зарада за специјалне задатке или пројекте.

Табела 1: Плате, додаци и накнаде запослених (зараде) у хиљадама динара

Р.бр	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	6/4	6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Предшколска установа "Полетарац" Оџаци	39.252	39.252	38.692	38..692	98,0	100,0
	Укупно општина - Група 411000	141.578	141.638	138.251	138.251	97,6	100,0

Укупно исказани расходи за плате, додатке и накнаде запослених износе 38.692 хиљаде динара за исплаћену плату почев од другог дела за децембар 2015. године па до аконтативне плате за децембар 2016. године. Расходи за плате су у целости исказани на економској класификацији 411111 – Плате по основу цене рада.

Предшколска установа је обрачун и исплату плата, накнада и додатака вршила на основу Правилника о платама запослених у Предшколској установи „Полетарац“ Оџаци којим су, између осталог, одређени коефицијенти који су усаглашени са прописаним. Увидом у платне листе и другу рачуноводствену документацију утврдили смо да се обрачун и исплата плата врши у складу са прописаним елементима.

Предшколска установа „Полетарац“ је на дан 31.12.2016. године запошљавала 79 лица, од којих 54 на неодређено, а 25 на одређено време. На основу изјашњења одговорног лица ове установе, 10 лица је ангажовано ради замене одсутних радника, а једно лице, педагошки асистент, је ангажовано на основу Упутства Министарства просвете, науке и технолошког развоја у складу са чланом 132. став 6, тачка 3) и став 8 Закона о основама система васпитања и образовања, који прописују да се педагошки асистент ангажује сваке школске године. Предшколска установа „Полетарац“ је са 14 лица засновала радни однос на одређено време на упражњеним радним местима. Одговорно лице Предшколске установе „Полетарац“ Оџаци је у изјашњењу навело да су више пута достављали општини ПРМ обрасце за добијање сагласности за заснивање радног односа на упражњеним радним местима које је општина подносила надлежном Министарству државне управе и локалне самоуправе, али да тражену сагласност није добила.

На основу извршене ревизије узорковане документације утврдили смо да је Предшколска установа „Полетарац“ евидентирала плате, додатке и накнаде запослених у укупном износу на конту 411111 – Плате по основу цене рада, не примењујући прописану структуру конта, приликом чега је обрачунала и евидентирала расходе за плате по основу цене рада више за 6.368 хиљада динара, а додатак за рад на дан државног и верског празника (конто 411113) мање за 59 хиљаде динара, додатак за време проведено на раду (минули рад) (конто 411115) мање за 1.891 хиљаду динара, накнаду зараде за време привремене спречености за рад до 30 дана услед болести (конто 411117) мање за 797 хиљада динара, накнаду зараде за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, годишњег одмора, плаћеног одсуства, војне вежбе и одазивања на позив државног органа (конто 411118) мање за 3.621 хиљаду динара, што је супротно члану 29.

Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

### Препорука број 1:

Препоручује се одговорним лицима Предшколске установе „Полетарац“ Оџаци да евидентирање расхода за плате, додатке и накнаде запослених врше према прописаној структури конта

### 3.1.1.2 Социјални доприноси на терет послодавца – група конта 412000

У оквиру групе конта 412000 – Социјални доприноси на терет послодавца евидентирају се социјални доприноси који се исплаћују на терет послодавца, који нису саставни део бруто плата или појединачних давања која се обезбеђују запосленом по другом основу.

Табела .2.: Социјални доприноси на терет послодавца у хиљадама динара

Р.бр	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	6/4	6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Предшколска установа "Полетарац"	7069	7090	6992	6992	98,6	100,0
	Укупно општина - Група 412000	25463	25494	24824	24824	97,4	100,0

На овом разделу евидентиран је расход за социјалне доприносе на терет послодавца у износу од 6.992 хиљада динара. *На основу извршене ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.*

### 3.1.1.3 Накнаде трошкова за запослене – група конта 415000

Група 415000 – Накнаде трошкова за запослене садржи синтетички конто на којем се књиже накнаде трошкова за запослене.

Табела 3: Остале дотације и трансфери у хиљадама динара

Р.бр	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	6/4	6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Предшколска установа	1098	1095	1095	1095	99,9	100,0
	Укупно општина – Група 415000	6151	6049	5794	5794	95,8	100,0

Планирани су расходи у износу од 1.100 хиљада динара а извршени у износу од 1.099 хиљада динара на економској класификацији 415112 - Накнаде трошкова за превоз на посао и са посла, по основу исплате путних трошкова за запослена лица.

Предшколска установа је уредила накнаду трошкова превоза запослених на посао и са посла Правилником о накнади путних трошкова којим је утврђено да се накнада трошкова превоза на посао и са посла обрачунава и исплаћује у висини цене превозне карте. Цена карата је утврђена на основу ценовника АД „Саобраћај“ Оџаци, који је важио у време када је ово предузеће обављало делатност јавног превоза, а на основу закљученог Уговора о пружању услуга превоза путника на територији општине Оџаци. Приликом обрачуна пореза на доходак грађана на накнаду трошкова превоза на посао и са посла запосленима, у случају да запослени није остварио пун фонд сати у месецу, није примењиван сразмерни део неопорезивог износа накнаде трошкова за долазак на рад и одлазак са рада, који је утврђен чланом 18. став 1, тачка 1) Законом о порезу на доходак грађана.

На основу извршене ревизије узорковане документације утврдили смо да Предшколска установа „Полетарац“, приликом обрачуна пореза на доходак грађана на накнаду трошкова превоза на посао и са посла, у случају да запослени није остварио пун фонд сати у месецу, није утврђивала сразмерни део неопорезивог износа у зависности од времена проведеног на раду. На буџетским позицијама планирани су расходи у износу од 475 хиљада динара, а извршени у износу од 475 хиљада динара на економској



класификацији 415112 - Накнаде трошкова за превоз на посао и са посла, по основу исплате путних трошкова за запослена лица.

### Препорука број 2

Препоручује се одговорним лицима Предшколске установе да приликом обрачуна пореза на доходак грађана на накнаду трошкова превоза на посао и са посла у случају делимично оствареног фонда сати у месецу, примењује сразмерни део неопорезивог износа утврђеног Законом о порезу на доходак грађана.

#### 3.1.1.4 Награде запосленима и остали посебни расходи – група конта 416000

Група 416000 – Награде запосленима и остали посебни расходи садржи синтетички конто на којем се књиже награде запосленима и накнаде члановима управних и надзорних одбора и комисија.

Табела 4: Награде запосленима и остали посебни расходи у хиљадама динара

Р.бр	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	6/4	6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Предшколска установа	1098	1095	1095	1095	99,9	100,0
	Укупно општина – Група 416000	2.263	2.260	2.246	2.246	99,4	100,0

Расходи су планирани у износу од 1.098 хиљада динара а извршени у износу од 1.095 хиљада динара који су евидентирани на економској класификацији 416111 - Јубиларне награде. Јубиларне награде су извршене из средстава буџета у износу од 993 хиљаде динара, а из сопствених извора у износу од 102 хиљаде динара. Предшколска установа „Полетарац“ је уредила јубиларне награде Правилником о раду<sup>8</sup>, којим је утврђено право на јубиларну награду за 10, 20, 30 и 35 година у висини од пола просечне зараде, једне просечне зараде, једне и по просечне зараде и две просечне зараде. На обрачунат износ је обрачунат и плаћен порез на доходак грађана на износ који прелази неопорезиви износ утврђен Законом о порезу на доходак грађана. На основу извршене ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.

#### 3.1.1.5 Текуће поправке и одржавање – група конта 425000

Група 425000 Текуће поправке и одржавање садржи синтетичка конта на којима се књиже расходи поправке и одржавања зграда и објеката и текуће поправке и одржавање опреме.

Табела 5: Текуће поправке и одржавање у хиљадама динара

Р.Бр	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	6/4	6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Предшколска установа	4089	3859	3588	2632	68,2	73,4
2	Укупно општина – Група 425000	54105	53933	46102	37593	69,7	81,5

Извршени расходи за текуће поправке и одржавање износе 3.588 хиљада динара и то за текуће поправке и одржавање зграда и објеката у износу од 3.276 хиљаде динара и за текуће поправке и одржавање опреме у износу од 312 хиљада динара.

Предшколска установа „Полетарац“ Оџаци извршила је расходе у износу од 956 хиљаде динара за изградњу објекта „Сеница“. Радови су извршени на основу Уговора о јавној набавци број I-183/2016 од 20. априла 2016. године закљученог са „Визура“ д.о.о. Бачка Паланка. Плаћање је извршено на основу испостављене окончане ситуације број: 11/2016 од 7. јуна 2016. године.

<sup>8</sup> Доносилац Управни одбор Предшколске установе „Полетарац“ број: V-28/2015 од 02.03.2015. године

Предшколска установа „Полетарац“ извршила је расходе у износу од 376 хиљада динара на основу рачуна извођача радова КД „Стат“ Оџаци, а на основу Наручбенице број: I-250/2016 од 27. јуна 2016. године за санацију санитарног чвора и кречење објекта у Српском Милетићу.

Предшколска установа „Полетарац“ извршила је расходе у износу од 384 хиљада динара на основу рачуна извођача радова КД „Стат“ Оџаци, а на основу Уговора број: I-268/2016 од 11. јула 2016. године за замену санитарије и кречење објекта у седишту установе.

Предшколска установа „Полетарац“ је јавне набавке мале вредности за радове на текућим поправкама и одржавању зграда и објеката, спроводила издавањем поруџбенице.

Јавна набавка мале вредности јесте набавка чија процењена вредност није већа од 5.000.000 динара, при чему ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 5.000.000 динара .

Чланом 39. став 6. Закона о јавним набавкама је прописано да у појединачном поступку јавне набавке мале вредности чија вредност није већа од 500 хиљада динара без ПДВ-а, наручилац може уместо закључења уговора о јавној набавци, најповољнијем понуђачу издати наруџбеницу ако садржи битне елементе уговора.

Приликом примене одредбе члана 39. став 6. Закона наручилац није у обавези да припреми конкурсну документацију у складу са ставом 1. овог члана. У том случају наручилац уместо конкурсне документације припрема позив за подношење понуда који садржи податке о предмету набавке, услове за учешће, критеријум за доделу уговора, као и друге елементе који су неопходни за подношење прихватљиве понуде .

Из наведених и описаних Законских одредби, произилази да се поступак јавне набавке ради издавања поруџбенице, спроводи по процедури и обавезама предвиђеним односно прописаним за јавне набавке мале вредности, изузев што наручилац није у обавези да сачињава конкурсну документацију и уместо закључења уговора о јавној набавци, поступак се окончава издавањем поруџбенице.

Супротно наведеним одредбама, Предшколска установа “Полетарац”, поступке јавне набавке мале вредности ради издавања наруџбенице, није спроводила по процедури и обавезама предвиђеним односно прописаним за јавне набавке мале вредности. У питању су радови – Рушење постојећег и изградња заштитног тротоара вредности 562 хиљаде динара, Санација крова и кречење објекта у Бачком Грачацу вредности 491 хиљада динара, Санација санитарног чвора и кречење објекта у Српском Милетићу вредности 376 хиљада динара и Замена санитарије и кречење објекта у седишту установе вредности 384 хиљаде динара.

Наведени поступци нису били планирани Планом јавних набавки за 2016. годину, већ су били планирани као поступци који се спроводе без примене одредаба Закона.

**На основу ревизије презентоване документације утврђено је да Предшколска установа „Полетарац” Оџаци је:**

- извршила расходе за радове на текућим поправкама и одржавању зграда и објеката у износу од 1.813 хиљада динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7., 7а и 39. став 2. истог Закона, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему;
- расходе за текуће поправке и одржавање зграда и објеката (конто 425100) исказала више за 956 хиљада динара, а издатке за капитално одржавање осталих објеката (конто

511390) мање за 956 хиљада динара, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члановима 14. и 15. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;

- капитално одржавање осталих објеката није евидентирала на одговарајућим субаналитичким контима имовине 011100 и извора нефинансијске имовине 311100, што је супротно члану 10. и члану 13. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

### Препорука број 3

Препоручује се одговорним лицима Предшколске установе да: (1) расходе планирају и евидентирају применом одговарајуће економске класификације и правилно евидентирају промене на имовини; (2) јавне набавке врше у складу са прописима који уређују јавне набавке.

#### 3.1.1.6 Материјал – група конта 426000

Група 426000 – Материјал садржи синтетичка конта на којима се књиже трошкови административног материјала, материјала за пољопривреду, материјала за одржавање и усавршавање запослених, материјал за саобраћај, материјал за очување животне средине и науку, материјал за образовање, културу и спорт, медицинског и лабораторијског материјала, материјала за одржавање хигијене и угоститељство и материјала за посебне намене.

Табела 6: Материјал

у хиљадама динара

Р.бр	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	6/4	6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	ПУ „Полетарац“ Оџаци	9233	9256	6935	9935	107	143
	Укупно општина– Група 426000	20846	20899	16959	20772	99	122

Са ове буџетске позиције извршавани су расходи за материјал у укупном износу од 6.935 хиљада динара и то: административни материјал 341 хиљада динара, материјали за образовање и усавршавање запослених 317 хиљада динара, материјал за саобраћај 160 хиљада динара, материјал за образовање, културу и спорт 1.514 хиљада динара, медицински и лабораторијски материјал 34 хиљаде динара, материјал за одржавање хигијене и угоститељство 4.062 хиљаде динара и материјали за посебне намене 507 хиљада динара.

#### Бензин

На овој економској класификацији исказан је расход у износу од 2.567 хиљада динара.

Предшколска установа „Полетарац“ Оџаци је након спроведеног поступка јавне набавке добара – лож уље, јавна набавка редни број: 2/2016, директорка предшколске установе је са понуђачем „Еуро Мотус“ д.о.о. са седиштем у Београду, закључила Уговор о јавној набавци број I-68/2016

**На основу извршене ревизије презентоване документације, утврдили смо да је Предшколска установа „Полетарац“ Оџаци је извршила расходе за набавку гасног уља за ложење „Екстра лако Евро ЕЛ“ (лож уље) за износ већи за 536 хиљада динара са ПДВ-ом, на основу промењених јединичних цена, али без јасно и прецизно одређених објективних разлога наведених у конкурсној документацији или уговору о јавној набавци, нити је такав начин промене цена предвиђен посебним прописима, што је супротно члану 56. став 4. Закона у буџетском систему, а у вези са чланом 115. став 2. Закона о јавним набавкама.**

Препоручује се одговорним лицима Предшколске установе да конкурсну документацију припремају са прецизно утврђеним критеријумима који описују цену, као битан елемент уговора.

### **3.2. Биланс стања**

У Билансу стања су исказане билансне позиције које одражавају стање имовине, обавеза и капитала на дан 31.12. године за коју се саставља.

#### **3.2.2. Пасива**

##### **Преузете обавезе**

Закон о буџетском систему уређује преузимање обавеза у члану 54. који прописује:

“Обавезе које преузимају директни, односно индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање морају одговарати апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години.

Изузетно од става 1. овог члана, корисници из става 1. овог члана могу преузети обавезе по уговору који се односи на капиталне издатке и захтева плаћање у више година, на основу предлога министарства надлежног за послове финансија, односно органа надлежног за послове финансија, уз сагласност Владе, надлежног извршног органа локалне власти, односно управног одбора организације за обавезно социјално осигурање за обавезе које се финансирају из средстава обавезног социјалног осигурања.

У случају из става 2. овог члана корисници могу преузети обавезе по уговору само за капиталне пројекте у складу са предвиђеним средствима из прегледа планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две буџетске године у општем делу буџета за текућу годину, односно финансијском плану организације за обавезно социјално осигурање, укључујући и потребна средства до завршетка капиталних пројеката, односно након три фискалне године.

Корисници су обавезни да, пре покретања поступка јавне набавке за преузимање обавеза по уговору за капиталне пројекте из става 3. овог члана, прибаве сагласност надлежног органа из става 2. овог члана.

Ограничење из става 1. овог члана не примењује се на обавезе повезане са задуживањем државе и са управљањем јавним дугом, као и на обавезе по основу међународних споразума.

Изузетно од става 1. овог члана, корисници из тог става могу преузети обавезе по уговорима који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, под условом да пре покретања поступка јавне набавке имају обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у тој буџетској години, као и да прибаве писану сагласност Министарства, локалног органа управе надлежног за финансије, односно управног одбора организације за обавезно социјално осигурање за обавезе које ће доспевати и бити укључене у финансијски план за наредне две године.

Влада ће, на предлог Министарства, ближе уредити критеријуме за утврђивање природе расхода и услове и начин прибављања сагласности из става 6. овог члана.

Ограничење из става 1. овог члана не примењује се на преузимање обавеза ради подстицања инвестиција у привреди у складу са законом који уређује улагања и законом који уређује опште услове и поступак контроле државне помоћи, у оквиру обима средстава исказаног за текућу и наредне две буџетске године у општем делу буџета за текућу годину, укључујући и потребна средства након три фискалне године.

На закључивање уговора из става 8. овог члана сагласност даје Влада, на предлог министарства надлежног за послове привреде.

Обавезе преузете у складу са одобреним апропријацијама, а неизвршене у току године, преносе се и имају статус преузетих обавеза и у наредној буџетској години извршавају се на терет одобрених апропријација за ту буџетску годину.

Преузете обавезе и све финансијске обавезе из ст. 1-10. овог члана морају бити извршене искључиво на принципу готовинске основе са консолидованог рачуна трезора, осим ако је законом, односно актом Владе предвиђен другачији метод.”

Влада је донела Уредбу о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година<sup>9</sup>.

Чланом 7. Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, прописано је да прибављању сагласности по одредбама ове уредбе не подлежу уговори који се закључују на 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, с тим што се пре покретања поступка јавне набавке, односно уговарања за набавке на које се не примењује закон којим се уређују јавне набавке, мора да буде обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у текућој буџетској години. Модел уговора којим је предвиђен рок важења 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

На основу наведених прописа, преузимање обавеза преко одобрене апропријације се, изузетно, врши у случајевима: (1) капиталних улагања уколико су садржана у прегледу планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две буџетске године у општем делу буџета за текућу годину и уколико је прибављена претходна сагласност надлежног извршног органа локалне власти; (2) расхода из категорије 420000 - Коришћење роба и услуга, уколико је уговор закључен на више година и обезбеђена су средства која доспевају у тој години уз претходно прибављену писану сагласност локалног органа управе надлежног за финансије и (3) расхода из категорије 420000 - Коришћење роба и услуга, у случају да је уговор закључен на 12 месеци, а чије се плаћање реализује у две буџетске године неопходно је да модел уговора, односно закључени уговор садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Корисници су по захтеву ревизије, сачинили табеларне прегледе планираних и извршених апропријација као и преглед преузетих неплаћених обавеза које се односе на 2016. годину и раније године, и то појединачно по сваком документу из помоћних књига и евиденција на дан 31.12.2016. године.

**Табела 7: Преузете обавезе Предшколска установа „Полетарац” Оџаци**

		<i>извор финансирања - приходи из буџета (01)</i>	<i>остали извори финансирања (02,03,04,05,06,07,08,09,10,11,12,13,14,15,16,59)</i>
--	--	---	--

<sup>9</sup> “Службени гласник РС”, број 21/2014

Група конта	Програмска активност /пројекат	Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2016.	Разлика	Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2016.	Разлика
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
411	Функционисање предшколских установа	37.452	37.452	0	1.214		-1.214			0			0
412	Функционисање предшколских установа	6.763	6.763	0	207		-207			0			0
414	Функционисање предшколских установа	32	30	2		2	0	0	0			196	-196
Укупан износ преузетих обавеза изнад одобрених апропријација из извора финансирања приходи из буџета (01):							<b>-1.421</b>	Укупан износ преузетих обавеза изнад одобрених апропријација из осталих извора финансирања					<b>-196</b>

Предшколска установа „Полетарац” Оџаци је, за програмску активност „Функционисање предшколских установа”, из извора финансирања 01 – Средства буџета, преузела обавезе које су веће од одобрене апропријације и то на групама конта: (1) 411000 – Плате, додаци и накнаде запослених у износу од 1.214 хиљада динара (плата за децембар 2016. године) и (2) 412000 – Социјални доприноси на терет послодавца у износу од 207 хиљада динара.

Предшколска установа „Полетарац” Оџаци је, за програмску активност „Функционисање предшколских установа”, из осталих извора финансирања преузела веће обавезе у односу на одобрену апропријацију на групи конта 414000 – Социјална давања запосленима у износу од 196 хиљада динара.

**На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је Предшколска установа „Полетарац” Оџаци:**

- преузела обавезе које су веће од одобрене апропријације у износу од 1.421 хиљаду динара по основу плата, додатака и накнада запосленима и социјалних доприноса на терет послодавца за децембар 2016. године, што је супротно члану 54. став 1. Закона о буџетском систему;
- преузела обавезе које су веће од одобрених апропријација у износу од 196 хиљада динара, а да није подносила захтев органу управе надлежном за финансије за отварање односно повећање одговарајуће апропријације за извршавање расхода и издатака из остварених прихода из осталих извора, што је обавеза утврђена чланом 61. став 8. Закона о буџетском систему.

#### Ризик

Уколико индиректни корисници буџетских средстава не контролишу износ расположиве апропријацију постоји ризик од преузимања обавеза и извршења расхода и издатака без претходно одобрене апропријације која се извршава из прихода остварених из осталих извора.

#### Препорука број 4

Препоручује се одговорним лицима Предшколске установе „Полетарац“ Оџаци да: (1) преузимају обавезе из средстава буџета у складу са одобреном апропријацијом; (2) у случају више остварених прихода из осталих извора подносе захтеве локалном органу управе за финансије за отварање или повећање одобрене апропријације.

### 3.3. Поступци јавних набавки у Предшколској установи „Полетарац“ Оџаци

Предшколска установа „Полетарац“ Оџаци (у даљем тексту: Предшколска установа, односно наручилац), у складу са чланом 134. став 1. Закона о јавним набавкама, је својим актом којим уређује систематизацију радних места, одредила радно место „Секретар установе“ у оквиру којег се, између осталих, обављају и послови јавних набавки. Запослено лице распоређено на наведеном радном месту, има положен стручни испит за службеника за јавне набавке. Предшколска установа има план набавки за 2016.годину. У поступку ревизије смо утврдили да је Предшколска установа у складу са обавезом из члана 132. Закона о јавним набавкама, Управи за јавне набавке достављала тромесечне Извештаје за 2016. годину. У складу са чланом 22. став 1. Закона о јавним набавкама, Предшколска установа има Правилник о начину обављања послова јавних набавки у Предшколској установи.

Предшколска установа је у 2016.години, спровела осам поступака јавних набавки мале вредности са укупно уговореном вредношћу од 11.512 хиљада динара без ПДВ-а, односно 13.502 хиљада динара са ПДВ-ом.

Ревизијом је обухваћено три поступка јавних набавки укупно уговорене вредности 8.101 хиљада динара без ПДВ-а, које описујемо у тексту који следи:

#### 1. Јавна набавка радова – изградња објекта Сеница. Јавна набавка редни број: 6/2016

Процењена вредност јавне набавке износи 830 хиљада динара без ПДВ-а. По Одлуци о покретању, средства за јавну набавку су обезбеђена у финансијском плану Предшколске установе за 2016.годину на конту 425119. Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку, је дана 1. априла 2016. године донела директорица Предшколске установе. Набавка је спроведена као поступак јавне набавке мале вредности. Позив за подношење понуда и Конкурсна документација су објављени на Порталу јавних набавки, а по изјашњењу одговорног лица, иста акта су објављивана и на интернет страници наручиоца ([www.poletarac025.rs](http://www.poletarac025.rs)), али иста није у функцији од 08. новембра 2016. године. Благовремено су достављене четири понуде.

По Закону, наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке.<sup>10</sup> Наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.<sup>11</sup>

Наручилац је одредио додатне услове за учешће у поступку јавне набавке. Као додатни услов кадровског капацитета (стр.27/52), одређено је да понуђач мора да има и минимум пет запослених који су непосредној вези са извршењем радова за предметну јавну набавку. У вези са наведеним условом, конкурсном документацијом није одређена њихова квалификациона структура или неко друго прецизније одређење њихове стручне спреме,

<sup>10</sup> Члан 76. став 2. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 124/12, 14/15 и 68/15)

<sup>11</sup> Члан 76. став 6. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 124/12, 14/15 и 68/15)

чиме би се наведени услов кадровског капацитетата довео у логичку везу са предметом набавке. Такође, употребљени термин „у непосредној вези са извршењем радова за предметну јавну набавку” је неодређеног односно нејасног значења, а није ни прецизно одређено којим актом се „непосредна веза” као услов, доказује.

О спроведеном поступку јавног отварања понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда. На основу Извештаја, директорица Предшколске установе, је дана 14. априла 2016. године, донела Одлуку о додели уговора, када је иста и објављена на Порталу јавних набавки. Као најповољнија, изабрана је понуда понуђача „Визура” д.о.о. Бачка Паланка. Уговорена вредност јавне набавке износи 797 хиљада динара без ПДВ-а. Уговор о јавној набавци је потписала директорица Предшколске установе, закључен је дана 20. априла 2016. године и заведен је под бројем I-183/2016. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки дана 20. априла 2016. године.

У конкурсној документацији (стр.34/52), у Обрасцу понуде са структуром цене, као део предмета набавке, под тачком А. 1. 3. наведено је и геодетско снимање и картирање објекта, које обухвата хоризонтално и вертикално снимање и уношење у катастар. Понуђач је био дужан да да јединичну цену, а обрачун се вршио по m2 снимљене површине. Изабрани понуђач се у својој понуди изјаснио да понуду подноси самостално без подизвођача, из чега произилази да ће и наведене геодетске услуге самостално извршити, без ангажовања подизвођача у ту сврху. Супротно наведеном, изабрани понуђач „Визура” д.о.о. је за реализацију тог дела предмета набавке ангажовао Геодетску радњу „Геометар” Апатин-Оџаци из Оџака, а који у понуди није наведен као подизвођач који ће бити ангажован за извршење тог дела предмета набавке набавке.

#### **На основу извршене ревизије презентоване документације, утврђено је следеће:**

- Чланом 4. став 3. модела уговора као дела конкурсне документације и касније закљученог Уговора исте садржине, уговорено је да је уговорена вредност (цена) фиксна и да не обухвата додатне трошкове које би евентуално Извођач радова могао да има, из чега произилази да наручилац при израчунавању процењене вредности јавне набавке радова, није у вредност урачунао све трошкове које ће понуђач имати везано за радове који су предмет набавке, што је супротно члану 67. став 2. Закона о јавним набавкама;
- Изабрани добављач је за извршење геодетских услуга (геодетско снимање и картирање објекта, као дела предмета набавке, ангажовао као подизвођача лице које није навео у понуди, што је супротно члану 80. став 12. Закона о јавним набавкама.

#### **2. Јавна набавка добара – храна и намирнице за припремање хране. Јавна набавка редни број: 1/2016**

Процењена вредност јавне набавке износи 4.995 хиљада динара без ПДВ-а. Предмет јавне набавке је подељен у десет партија и за сваку од њих је утврђена процењена вредност. По Одлуци о покретању, средства за јавну набавку су обезбеђена у финансијском плану Предшколске установе за 2016.годину на контима 426823 и 423711. Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку, је дана 26. јануара 2016. године донела директорица Предшколске установе. Набавка је спроведена као поступак јавне набавке мале вредности. Позив за подношење понуда и Конкурсна документација су објављени на Порталу јавних набавки, а по изјашњењу одговорног лица, иста акта су објављивана и на интернет страници наручиоца ([www.poletarac025.rs](http://www.poletarac025.rs)). Благовремено су достављене три понуде. О спроведеном поступку



јавног отварања понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда. На основу Извештаја, директорица Предшколске установе, је дана 8. фебруара 2016. године, донела Одлуку о додели уговора. Иста је на Порталу јавних набавки објављена дана 10. фебруара 2016. године. Као најповољнија, за партије 1 и 2, изабрана је понуда понуђача И.М. „Марковић” Обровац. Укупно уговорена вредност јавне набавке износи 819 хиљада динара без ПДВ-а. Уговоре о јавној набавци је потписала директорица Предшколске установе, закључени су дана 10. и 18. фебруара 2016. године. Као најповољнија, за партије 3, 4, 5, 7, 8, 9. и 10, изабрана је понуда понуђача СЗТР „Стар плус мм” Оџаци. Укупно уговорена вредност јавне набавке износи 3.778 хиљада динара без ПДВ-а. Уговоре о јавној набавци је потписала директорица Предшколске установе, закључени су дана 10. фебруара 2016. године. Као најповољнија, за партију 6, изабрана је понуда понуђача Пекара „АС Браћа Станковић” Бегалица. Укупно уговорена вредност јавне набавке износи 248 хиљада динара без ПДВ-а. Уговор о јавној набавци је потписала директорица Предшколске установе, закључен је дана 11. фебруара 2016. године. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки дана 25. и 29. фебруара 2016. године.

Уговори о јавним набавкама су закључени са роком примене до годину дана од дана потписивања<sup>12</sup>. Предметним Уговорима, уговорено је, да у случају непредвиђених околности због којих би могло доћи до прекида снабдевања Наручиоца, рок важења уговора се закључењем анекса, уз сагласност обе уговорне стране, може продужити до окончања поступка нове набавке<sup>13</sup>. Из наведеног произилази да рок примене уговора може бити и дужи од годину дана. У вези са наведеним, одредбама истих, закључење анекса, није условљено претходним прибављањем сагласности од локалног органа управе надлежног за финансије, за обавезе које ће доспевати и бити укључене у финансијске планове за наредну годину, јер би се у том случају уговори сматрали вишегодишњим, јер би им важност била дужа од 12 месеци.

У моделу уговора као делу конкурсне документације, између осталог, предвиђено је да Наручилац задржава право да мења количине из спецификације по одређеним ставкама у оквиру наведене партије, зависно од потреба<sup>14</sup> и да количине добара из спецификације представљају оквирне потребе, те да Наручилац задржава право да изврши прерасподелу количине добара према својим потребама<sup>15</sup>.

На начин како је уговорено, прерасподела количине добара у односу на уговорене, представља могућност смањења количине добара на одређеним ставкама и истовремено повећање количина на другим ставкама, што би фактички представљало делимичну замену производа односно добара, на начин да би се уместо дела уговорених количина једног добра, испоручила одређена неуговорена количина другог добра, а притом не дефинишући било каква ограничења у том погледу, већ условљавајући то искључиво потребама Наручиоца. На овај начин се обесмишљава део спецификације обрасца понуде у којем су дефинисане количине добара односно производа, које су при томе означене као „оквирне”. Из наведеног произилази да Наручилац конкурсну документацију није припремио тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду јер потенцијални понуђач нема поуздан податак о количини добара која ће бити предмет

<sup>12</sup> Члан 17. Уговора о јавној набавци

<sup>13</sup> Члан 8. став 2. Уговора о јавној набавци

<sup>14</sup> Члан 5. став 2. Уговора о јавној набавци

<sup>15</sup> Члан 5. став 5. Уговора о јавној набавци

набавке, нити су конкурсном документацијом дати параметри на основу којих би тај податак био одредив, а те информације битно утичу на одређивање јединичне цене која ће бити предмет понуде.

**На основу извршене ревизије презентоване документације, утврђено је следеће:**

- Модел уговора као део конкурсне документације, па сагласно истом и закључени Уговори о јавној набавци, на период до 12 месеци, а плаћање се реализује у две буџетске године, не садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што је супротно члану 7. Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година<sup>16</sup>;
- Конкурсна документација није припремљена на начин да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, јер потенцијални понуђач нема поуздан податак о количини добара која ће бити предмет набавке, нити су конкурсном документацијом дати параметри на основу којих би тај податак био одредив, што је супротно члану 61. став 1, а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
- уговорена је могућност повећања обим предмета набавке, а да није јасно и прецизно ограничено то повећање до 5% вредности првобитно закљученог уговора, што је супротно члану 115. став 1. Закона о јавним набавкама.

**3. Јавна набавка добара – Лож уље. Јавна набавка редни број: 2/2016**

Процењена вредност јавне набавке износи 2.459 хиљада динара без ПДВ-а. По Одлуци о покретању, средства за јавну набавку су обезбеђена у финансијском плану Предшколске установе за 2016.годину на конту 421224 и 472311. Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку, је дана 27.јануара 2016. године донела директорица Предшколске установе. Набавка је спроведена као поступак јавне набавке мале вредности. Позив за подношење понуда и конкурсна документација су објављени на Порталу јавних набавки, а по изјашњењу одговорног лица, иста акта су објављивана и на интернет страници наручиоца. Благовремено су достављене три понуде. О спроведеном поступку јавног отварања понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда. На основу Извештаја, директорица Предшколске установе је, дана 10. фебруара 2016. године, донела Одлуку о додели уговора, када је иста и објављена на на Порталу јавних набавки. Као најповољнија, изабрана је понуда понуђача „Еуро мотус” д.о.о. Београд. Уговор о јавној набавци је потписала директорица Предшколске установе, закључен је дана 26. фебруара 2016. године и заведен је под бројем I-68/2016. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки дана 29. фебруара 2016. године.

Понуђена цена од стране изабраног понуђача, за 20.000 литара гасног уља за ложење “Екстра лако Евро ЕЛ” (“лож уље”) са укљученим транспортним трошковима, како је и тражено конкурсном документацијом<sup>17</sup>, износи 1.646 хиљада динара без ПДВ-а. Наручилац је Уговором о јавној набавци уговорио испоруку предметних добара, на основу јединичних цена, а највише до процењене вредности набавке, односно 2.459 хиљаде

<sup>16</sup> "Службеном гласнику РС", број 21/14

<sup>17</sup> Конкурсна документација - Образац структуре цене (стр.27/40), Јавна набавка мале вредности број: 2/2016 набавка добара-гасног уља екстра лаког ел.

динара без ПДВ-а<sup>18</sup>, што је за 49% већи износ у односи на наведену вредност понуде према планираним количинама из конкурсне документације.

Уговорени износ који прелази вредност понуде изабраног понуђача, у овом случају представља могућност повећање обима предмета набавке у односу на обим обухваћен понудом. Повећање обима предмета набавке је могуће предвидети уговором о јавној набавци, али под условима и на начин прописан чланом 115. Закона о јавним набавкама<sup>19</sup> и то највише до 5% укупне вредности првобитног уговора, али не више од износа из члана 39. став 1. истог Закона.

Чланом 4. став 4. Уговора, уговорне стране су се сагласиле, да ће вредност сваке сукцесивне испоруке обрачунавати и фактурисати по цени која је одређена ценовником продавца на дан испоруке сваке појединачне испоруке.

Наведена одредба, даје право изабраном понуђачу да, доношењем новог ценовника, једнострано промени уговорену цену. Доношење новог ценовника од стране изабраног понуђача који би се примењивао у односу на наручиоца није условљен наступањем објективних разлога на основу којих би се могла мењати претходно уговорена цена. Истовремено, приликом испостављања предрачуна, односно рачуна за испоручено „лож уље“, изабрани понуђач није у прилогу достављао и свој важећи ценовник на дан сваке појединачне испоруке, као доказ да је су фактурисане јединичне цене, једнаке цени из истог ценовника.

Сама промена ценовника код добављача, а без претходно јасно дефинисаних објективних разлога за његову измену, не може се сматрати као „усклађивање цене према унапред јасно дефинисаним параметрима<sup>20</sup>“. Јасним дефинисањем параметара који утичу на промену цена у конкурсној документацији и уговору би омогућило да добављач мења ценовник у складу са утврђеним параметрима. На тај начин се усклађивање уговорених јединичних цена и цена из измењеног ценовника, не би се сматрало „променом цена“ и наручилац би имао право да примењује исте без претходне измене уговора, односно постизања сагласности воља у њиховом уговорном односу.

Сагласно наведеној одредби, изабрани понуђач је у току реализације Уговора, вршио повећање јединичних цена, у времену и обиму приказаном у табели која следи:

**Табела 8: Јавна набавка гасног уља у Предшколској установи – промене јединичне цене**

Добављач Еуромотус д.о.о. Београд	Кретање јединичне цене гасног уља за ложење са трошковима транспорта (без ПДВ-а)		
	уговорена цена	прва испорука	друга испорука
1	2	3	4
Датум испоруке	02.02.2016.	18.8.2016	13.01.2017.
Јединична цена	82,28	107,33	116,7
Количина испорученог гасног уља	0	5.924	8.678
<b>Индекс повећања јединичне цене током извршења уговора</b>	<b>100,0</b>	<b>130,4</b>	<b>141,8</b>

**На основу извршене ревизије презентоване документације, утврђено је следеће:**

- Уговором о јавној набавци гасног уља, уговорена је могућност додатне испоруке, која прелази 5% уговорене вредности из понуде изабраног понуђача, што је супротно члану 115. став 1. Закона о јавним набавкама.

<sup>18</sup> Члан 4. став 2. Уговора бр. I-68/2016

<sup>19</sup> „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

<sup>20</sup> Члан 115. став 2. Закона о јавним набавкама

- Уговором о јавној набавци гасног уља уговорена је могућност промене јединичне цене на основу важећег ценовника добављача, што не представља јасно и прецизно одређене „објективне разлоге” који су претходно наведени у конкурсној документацији, нити је такав начин промене цене предвиђене посебним прописима, што је супротно члану 115. став 2. Закона о јавним набавкама.
- У периоду извршења Уговора о јавној набавци гасног уља извршена је промена јединичне цене као битног елемента уговора, увећањем за чак 41,8% у односу на уговорену, као битног елемента уговора, а да претходно, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама није извршена измена предметног Уговора о јавној набавци, што је супротно члану 115. став 5. истог Закона.

### **Ризик**

Уколико се настави са непоштовањем одредаба Закона о јавним набавкама јавља се ризик да набављена добра, услуге и радови не одражавају најповољнији однос цене и квалитета.

*Препоручује се одговорним лицима Предшколске установе:*

- 1) комисијама за јавне набавке Предшколске установе, да конкурсну документацију и моделе уговора као саставне делове исте, сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, Закона о буџетском систему и подзаконским актима.
- 2) одговорним лицима Предшколске установе, да процењене вредности јавних набавки утврђују у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.
- 3) одговорним лицима Предшколске установе, да повећање обим предмета набавке из уговора о јавним набавкама врше само под условом да је та могућност јасно и прецизно наведена у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци, а да промену уговорених цена дозвољавају само на основу објективних разлога који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији, уговору о јавној набавци, односно предвиђени посебним прописима.