CRNA GORA
DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

DRI: 401110/16-012-80/36

Podgorica, 14.06. 2016. godine

IZVJEŠTAJ O REVIZJI GODIŠNJEG FINANSIJSKOG IZVJEŠTAJA UPRAVE ZA JAVNE NABAVKE ZA 2015. GODINU

(konačan izvještaj)

Podgorica, jun 2016. godine

MIŠLJENJE I PREPORUKE

Državna revizorska institucija, na osnovu člana 4 i člana 12 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i Odluke Kolegijuma o vršenju revizije broj: 401110-012-80 od 21.01.2016. godine, izvršila je finansijsku reviziju Godišnjeg finansijskog izvještaja i reviziju pravilnosti Uprave za javne nabavke za 2015. godinu. Revizija je izvršena u skladu sa Poslovnikom Državne revizorske institucije i Uputstvom o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti. Revizija je sprovedena u skladu sa Međunarodnim standardima revizije za javni sektor (ISSAI). Ovi standardi zahtjevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijski izvještaji ne sadrže značajne materijalne greške.

Odgovornost rukovodstva subjekta revizije

Starješina organa je odgovoran za pripremu i fer prezentovanje Finansijskog izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja, kao i za usklađenost poslovanja sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost Državne revizorske institucije

Odgovornost Državne revizorske institucije je da, na osnovu izvršene revizije, izrazi mišljenje da li su finansijski izvještaji Uprave za javne nabavke za 2015. godinu, u svim materijalnim aspektima sastavljeni i prezentovani na fer i objektivan način u skladu sa važećim okvirom finansijskog izvještavanja i da izrazi mišljenje da li su finansijske i druge radnje subjekta revizije, u svim materijalnim aspektima usklađene sa zakonima, drugim propisima i aktima koji su identifikovani kao kriterijumi za predmetnu reviziju.

Revizija je obuhvatila sprovođenje postupaka radi pribavljanja adekvatnih dokaza o iznosima objelodanjenim u finansijskim izvještajima. Sprovedeni postupci uključili su i procjenu sistema unutrašnjih kontrola, procjenu primijenjenih računovodstvenih politika, procjenu materijalno pogrešnog prikazivanja iznosa u finansijskim izvještajima, pa smatramo da su revizorski dokazi koje smo pribavili dovoljan i adekvatan osnov za izražavanje mišljenja.

Na bazi sprovedene revizije i utvrđenog činjeničnog stanja Kolegijum u sastavu dr Milan Dabović, rukovodilac Kolegijuma - predsjednik Senata i Nikola Kovačević, član Kolegijuma - član Senata na sjednici održanoj 13.06.2016. godine usvojio je:

Izvještaj o revizji Godišnjeg finansijskog izvještaja Uprave za javne nabavke za 2015. godinu

A) **FINANSIJSKOM REVIZIJOM** utvrđeno je da je Finansijski izvještaj za 2015. godinu, u svim materijalno značajnim aspektima, sastavljen i prezentovan na fer i objektivan način u skladu sa važećim okvirom finansijskog izvještavanja, te nadležni Kolegijum izražava **POZITIVNO MIŠLJENJE SA SKRETANJEM PAŽNJE.**

Skreće se pažnja na:

1. Kontrolom izdataka utvrđeno je:

- Gotovinom iz blagajne plaćena je faktura broj 14 od 25.06.2015. godine u iznosu od 480,00 €, ispostavljena od Izdavačkog preduzeća „Prosveta“, sa računa 4141–Izdaci za službena putovanja. Za navedeni izdatak trebalo je teretiti račun 4133-Materijal za posebne namjene.

- Gotovinom iz blagajne plaćen je izdatak u iznosu od 631,45 €, po osnovu više ispostavljenih faktura koje se odnose na troškove reprezentacije, sa računa 4141–Izdaci za službena putovanja. Za navedeni izdatak trebalo je teretiti račun 4142–Izdaci za reprezentaciju.
- Uprava za javne nabavke, po odlukama (broj 01-3777 i 01-3777/1 od 30.04.2015. godine), sa pozicije 4191–Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu, vršila je isplate naknada u iznosu od 500,00 € za dva zaposlena lica, angažovana za održavanje obuka službenicima za javne nabavke i za praćenje i pripremu aktivnosti u Komitetu za vladine nabavke pri STO. Navedene naknade trebalo je platiti sa računa 412–Ostala lična primanja.
- Uprava za javne nabavke isplatila je nakande zaposlenim zbog povećanog obima posla u iznosu od 3.000,00 €, sa računa 4199–Ostalo, bez obračunatih poreza i doprinosa, a iste je trebalo evidentirati kao lična primanja na račun 412-Ostala lična primanja.

Preporučuje se Upravi za javne nabavke da plaćanje i evidentiranje izdataka vrši u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština i da se pridržava granica potrošnje u skladu sa članom 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

B) REVIZIJOM PRAVILNOSTI utvrđeno je da Uprava za javne nabavke nije u svim materijalno značajnim aspektima, svoje aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, uskladila sa zakonima i drugim propisima koji su identifikovani kao kreterijumi, te u skladu s tim nadležni kolegijum izražava **USLOVNO MIŠLJENJE**.

Osnov za izražavanje uslovnog mišljenja:

2. Uprava za javne nabavke nema računovodstvenu evidenciju obaveza na računima klase 2. Na ovaj način nijesu stvoreni uslovi za primjenu Pravilnika o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave, kojim je predviđeno da se u Izvještaju o neizmirenim obavezama unose podaci koji su evidentirani na kontima klase 2 – Obaveze (kategorija 21, 22, 23, 24, 25, 26 i 27).

Uprava za javne nabavke treba da obezbjedi evidenciju obaveza na računima klase 2 i da Izvještaj o neizmirenim obavezama sačini u skladu sa Uputstvom za popunjavanje Izvještaja o neizmirenim obavezama.

3. Uprava za javne nabavke je u 2015. godini isplatila varijabilni dio zarade zaposlenim za osam mjeseci (februar, mart, april, maj, jul, oktobar, novembar i decembar), ali je za četiri mjeseca isplaćeno više u iznosu od 1.484,52 € nego što je utvrđeno odlukama o isplati varijabilnog dijela zarade broj: 01-1428, 01-24519, 01-3480 i 01-4183 i rješenjima o varijabilnom dijelu zarade, potpisanim od strane Ministarstva finansija, što ukazuje na neadekvatno uspostavljen sistem unutrašnjih kontrola.

Kontrolu izdataka treba vršiti u skladu sa Uputstvom o radu državnog trezora, poglavlje II Kontrola izdataka, tačka 25 pod d, kojom je propisano da službenik za ovjeravanje ovjerava zahtjev za plaćanje ako utvrdi da su svi iznosi i obračuni tačni.

4. Uprava za javne nabavke nije, u zakonom predviđenom roku, dostavljala izvještaje o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima Poreskoj upravi (IOPPD obrazce). Uvidom u dostavljene IOPPD obrazce utvrđeno je da nijesu iskazane isplate po osnovu naknada u komisijama i radnim tijelima, što nije u skladu sa Zakonom o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa i Pravilnikom o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrazca izvještaja o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje.

Preporučuje se Upravi za javne nabavke da IOPPD obrazac dostavlja do 15-og u mjesecu za prethodni mjesec i da iskaže obračun poreza i doprinosa za sva lična primanja u prethodnom mjesecu u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica.

5. Uprava za javne nabavke je isplatila naknade sa računa 412-Ostala lična primanja na koje nije obračunala porez i doprinose i to:

a) Naknade članovima Radne grupe za izradu nacrta podzakonske regulative u iznosu od 1.270,00 €, po Odluci Uprave za javne nabavke broj 01-8331 od 18.12.2015. godine i Rješenju Ministarstva finansija broj 01-1413/1 od 09.02.2015. godine, a u skladu sa članovima 163, 166 i 167 Zakona o radu.

b) Novčane nagrade u iznosu od 1.250,00 €, po osnovu posebnog doprinosa u ostvarivanju programskih zadataka, po Rješenju broj 01-5428/1 od 08.07.2015. godine i Odluci Uprave za javne nabavke broj 01-5428 od 08.07.2015. godine, a u skladu sa članovima 3, 4 i 6 Uredbe o vrsti priznanja i postupka njihovog dodjeljivanja državnom službeniku i namješteniku.

Preporučuje se Upravi za javne nabavke da na isplaćene nakande vrši obračun poreza i doprinosa u skladu sa članom 14 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, kojim je utvrđeno da primanja po osnovu naknada imaju tretman ličnih primanja.

6. Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu **–** Uprava za javne nabavke je zaključila Ugovor broj 01-1712 od 26.02.2015. godine sa licem koje ima zasnovan radni odnos na neodređeno vrijeme. Osnov za zaključivanje ugovora je povećani obim posla, što nije u skladu sa Zakonom o službenicima i namještenicima i Zakonom o radu.

Uprava za javne nabavke je zaključila ugovore (broj 01-6819 od 02.10.2015, godine, broj 01-5448 od 08.07.2015. godine, broj 01-7475 od 03.11. 2015.godine i broj 01-6209 od 01.09. 2015. godine) za poslove koji su predviđeni Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, što nije u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Ugovori su sačinjeni sa pozivom na Zakon o radu (članovi 163, 166 i 167), koji tretiraju ugovore o privremenim i povremenim poslovima.

Revizijom je utvrđeno da je Uprava za javne nabavke u 2015. godini, ugovorima angažovala lica za obavljanje poslova iz nadležnosti Uprave, koji su u opisu sistematizovanih radnih mjesta, što nije u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i sa Zakonom o radu.

7. Sistem unutrašnjih finansijskih kontrola **–** Uprava za javne nabavke je u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru usvojila Knjigu procedura (FMS) broj 01-6413 od 14.09.2015. godine, koja sadrži interna akta, koja uređuju finansijsko upravljenje i kontrole. Urađen je godišnji izvještaj o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola (obrazac GI-FMS).

Revizijom je utvrđeno da kontrolne aktivnosti nijesu primijenjene u svim procesima, nijesu razdvojene dužnosti, odnosno subjekat revizije nije u potpunosti sproveo sve aktivnosti na uspostavljanju adekvatnog sistema unutrašnjih kontola.

Subjekat revizije je u obavezi da sprovede sve aktivnosti i radnje u cilju uspostavljanja sistema finansijskog upravljanja i kontrola u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

8. Evidencija državne imovine **-** Revizijom evidencije državne imovine utvrđeno je:
Popis državne imovine nije vršen na obrascu PL. U popisnim listama nijesu unešeni svi neophodni podaci kao inventarski brojevi, mjesto gdje se stvar nalazi, jedinica mjere, stanja utvrđena knjigovodstvenom evidencijom, kao ni eventulne razlike u količini i vrijednosti utvrđene po popisu i knjigovodstvenom stanju. Takođe, utvrđeno je da popis imovine nije obuhvatio sve pokretne stvari, odnosno u popisnim listama nije evidentirano vozilo Opel Vektra 1,9.

Komisija za popis imovine je u popisne liste unijela otpisanu vrijednost. Međutim, utvrđeno je da obračun amortizacije nije vršen na Obrazcu OA, da nije potpisan i verifikovan od strane rukovodioca računovodstva i starješine organa. Takođe, obračun amortizacije nije obuhvatio svu pokretnu i nepokretnu imovinu koja podliježe godišnjem obračunu, tako da jedno službeno vozilo, projektor i druge stvari iskazane su u istoj vrijednosti na početku i na kraju obračunskog perioda.

Komisija za popis imovine obavezna je da vrši popis na Obrascu PL i da u popisne liste unese sve podatke u skladu sa Uputstvom o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini, kao i svu pokretnu i nepokretnu imovinu. Obračun amortizacije materijalne i nematerijalne vrijednosti treba da se vrši u skladu sa Pravilnikom o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnika.

9. Revizijom sistema i usklađenosti sprovedenih postupaka javnih nabavki utvrđeno je da:

- Nije sačinjen zapisnik o pregovaranju prilikom sprovođenja pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva na javno nadmetanje za nabavku usluga popravki i održavanja motornog vozila po Pozivu broj 01-1553 od 20.02.2015. godine.
- Podaci u Obrascu C (neposredni sporazum), u koloni IV (predmet javne nabavke) nijesu unešeni prema jedinstvenom rječniku javnih nabavki (CPV), saglasno Pravilniku o evidenciji postupaka javnih nabavki.

Uprava za javne nabavke je u obavezi da osigura punu primjenu Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata koji reguliše postupak nabavke roba, usluga i izvođenja radova, u cilju zakonitog trošenja budžetskih sredstava, kako bi proces nabavki bio transparentan i ekonomičan.

PREDSJEDNIK SENATA
dr Milan Dabović, rukovodilac Kolegijuma

S A D R Ž A J

strana

I DIO OŠTI DIO

1 Pravni osnov za vršenje revizije ... 7
2 Opšti podaci o subjektu revizije ... 7
3 Cilj, predmet, vrsta i obuhvat revizije ... 8
4 Metode revizije ... 8
5 Sistem evidencije ... 8

II DIO UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE ... 9

1. Planiranje budžeta ... 9
2. Finansijsko izvještavanje ... 10
2.1 Izvještaj o novčanim tokovima III ... 10
2.2 Izvještaj o neizmirenim obavezama ... 11
2.3 Izjava o načinu utroška sredstava tekuće budžetske rezerve ... 11
2.4 Izjava o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine ... 11

3. Izvršenje budžeta ... 11

3.1 Izdaci za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca ... 12
3.2 Izdaci za ostala lična primanja ... 13
3.3 Rashodi za materijal ... 14
3.4 Rashodi za usluge ... 15
3.5 Tekuće održavanje ... 16
3.6 Zakup objekata ... 16
3.7 Ostali izdaci ... 16
3.8 Kapitalni izdaci ... 17
4 Sistem unutrašnjih kontrola ... 17
5 Evidencija državne imovine ... 18
6 Javne nabavke ... 19

I DIO - OPŠTI DIO

1. Pravni osnov za vršenje revizije

Pravni osnov za vršenje revizije Uprave za javne nabavke za 2015. godinu sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl.list CG“ br. 01/07);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 („Sl.list RCG“ br.28/04, 78/6 i „Sl. List CG“ 17/7, 73/10, 40/11 i 31/14);
- Godišnjem planu revizija Državne revizorske institucije za 2016. godinu (broj 4011-06-1998 od 22. decembra 2015. godine);
- Odluci o vršenju revizije Uprave za javne nabavke za 2015. godinu (broj 401110-012-80 od 21.01.2016. godine).

Revizija je vršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl.list CG“ br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti („Sl.list CG“ br.07/15);
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije (ISSAI) i
- Smjernicama za kontrolu kvaliteta vršenja revizije.

2. Opšti podaci o subjektu revizije

Uprava za javne nabavke, kao samostalni organ uprave, u skladu sa Uredbom o načinu rada državne uprave vrši poslove koji se odnose na: ostvarivanje sistema javnih nabavki; pripremanje stručnih osnova, iniciranje i učestvovanje u pripremi propisa o javnim nabavkama; praćenje usaglašenosti propisa kojima se uređuju javne nabavke sa pravom Evropske unije; davanje saglasnosti naručiocima o ispunjenosti uslova za sprovođenje odgovarajućeg postupka javne nabavke, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama; savjetodavnu pomoć na zahtjev naručioca; organizovanje i sprovođenje stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih za vršenje poslova javnih nabavki; organizovanje polaganja stručnog ispita za vršenje poslova u oblasti javnih nabavki; uspostavljanje i održavanje portala javnih nabavki; objavljivanje planova javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka o kvalifikaciji kandidata, odluka o izboru najpovoljnije ponude, odluka o obustavi postupka javne nabavke, odluka o poništavanju postupka javne nabavke, ugovora o javnoj nabavci, izmjena i dopuna plana javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka i ugovora o javnoj nabavci; pripremanje i objavljivanje na portalu javnih nabavki Liste naručilaca; promovisanje sprovođenja javnih nabavki u elektronskoj formi; ostvarivanje saradnje sa međunarodnim organizacijama, institucijama i stručnjacima u oblasti sistema javnih nabavki; pripremanje i objavljivanje liste ponuđača na portalu javnih nabavki na osnovu odluke o izboru najpovoljnije ponude; pripremanje i objavljivanje na portalu javnih nabavki jedinstvenog rječnika javnih nabavki; izdavanje publikacija i druge stručne literature u oblasti javnih nabavki; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta iz 2013. godine važio je do donošenja novog Pravilnika, koji je utvrđen od strane Vlade Crne Gore Zaključkom broj 08-2445 od 5. novembra 2015. godine. Saglasnost na Predlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, a u skladu sa članom 15 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, data je od strane Ministarstva finansija (akt broj 03-11599/1 od 26. septembra 2015. godine) i Uprave za kadrove (Mišljenje broj 02/2 011/15-15838/2 od 14. oktobra 2015. godine).

3. Cilj, predmet, vrsta i obuhvat revizije

Cilj revizije - Cilj finansijske revizije je izražavanje mišljenja o tome da li su:

10. finansijski izvještaji, u svim materijalnim aspektima, sastavljeni u skladu sa važećim okvirom finansijskog izvještavanja; ili
11. finansijski izvještaji, u svim materijalnim aspektima, prezentovani na fer i objektivan način u skladu sa datim okvirom.

Cilj revizije pravilnosti je izražavanje mišljenja da li su finansijske i druge radnje subjekta revizije, u svim materijalnim aspektima, usklađene sa zakonima, drugim propisima i aktima koji su identifikovani kao kriterijumi za predmetnu reviziju.

Predmet revizije je Godišnji finansijski izvještaj Uprave za javne nabavke za 2015. godinu, koji obuhvata Izvještaj o novčanim tokovima III, Izvještaj o neizmirenim obavezama, Izjavu o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine i Izvještaj o načinu utroška sredstava tekuće budžetske rezerve, kao i usklađenost poslovanja sa zakonskim i drugim propisima.

Vrsta revizije – Državna revizorska institucija je obavila finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti za period od 01.01 do 31.12. 2015. godine.

Obuhvat revizije – Revizijom je obuhvaćena kontrola gotovinskih tokova, zakonitost trošenja sredstava, tačnost iskazanih podataka i stepen njihovog objelodanjivanja, funkcionisanje sistema unutrašnjih kontrola, blagajničko poslovanje, imovina i javne nabavke. Obuhvat, odnosno obim provjere, određen je u zavisnosti od utvrđenog stepena materijalnosti (značajnosti) i utvrđenog rizika revizije.

4. Metode revizije

Revizija je planirana i izvršena u skladu sa Međunarodnim revizorskim standardima ISSAI, na način koji omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da li finansijski izvještaji subjekta revizije sadrže materijalno značajne greške i da li je poslovanje subjekta revizije usklađeno sa zakonskim i podzakonskim aktima i drugim propisima. U pripremnoj fazi revizije izvršeno je identifikovanje i procjena rizika kroz razumijevanje subjekta revizije i njegovog okruženja uključujući i unutrašnje kontrole. Takođe, utvrđena je materijalnost u fazi planiranja finansijske revizije za finansijske izvještaje kao cjelinu (0,98% od ukupnih izdataka ili iskazana u apsolutnom iznosu od 2.787,07 €), odnosno procjena do kog nivoa se može tolerisati pogrešno prikazivanje podataka u finansijskim izvještajima a da to ne utiče značajno na njihovu istinitost i objektivnost.

5. Sistem evidencije

Sistem računovodstvene evidencije Uprave za javne nabavke zasniva se na gotovinskoj osnovi i povezan je sa informacionim sistemom SAP (softver Državnog trezora u kome se evidentira trezorsko poslovanje).

II DIO – UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

Revizijom je utvrđeno da organizaciona struktura Uprave za javne nabavke odgovara strukturi utvrđenoj Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. U postupku revizije izvršena je kontrola kadrovske evidencije i zapošljavanja. Služba za opšte poslove i finansije vodi kadrovsku evidenciju i druge evidencije iz oblasti rada, kao i poslove koji se odnose na sprovođenje postupaka zapošljavanja.

U 2015. godini Uprava za javne nabavke imala je 16 zaposlenih službenika i jednog pripravnika kome je istekao pripravnički staž u oktobru 2015. godine. Nije bilo zapošljavanja, a u novembru mjesecu su raspisana dva javna oglasa za Višeg savjetnika III i Samostalnog savjetnika III koji su još u toku.

Kontrolom personalnih dosijea zaposlenih utvrđeno je da postoji sva potrebna dokumentacija u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Revizijom je izvršena kontrola prihodnog računa 832-1000-10 - Naknada za polaganje stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki, imajući u vidu da je, u skladu sa Uredbom o načinu rada državne uprave, u nadležnosti Uprave za javne nabavke organizovanje polaganja stručnog ispita za vršenje poslova u oblasti javnih nabavki. Na navedenom računu uplaćeno je sredstava u iznosu od 9.743,26 € koja imaju karakter opštih prihoda i evidentirana su na računu 7149001- Ostale naknade. Uprava za javne nabavke je organizovala pet rokova za polaganje stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki, a imena službenika za javne nabavke koji su položili stručni ispit nalaze se na portalu Uprave za javne nabavke.

Revizijom Uprave za javne nabavke obuhvaćeno je:

1. Planiranje budžeta
2. Finansijsko izvještavanje
3. Izvršenje budžeta
4. Sistem unutrašnjih finansijskih kontrola
5. Evidencija državne imovine
6. Javne nabavke

1. Planiranje budžeta

Uprava za javne nabavke je, u skladu sa Uputstvom za pripremanje budžeta potrošačkih jedinica za narednu godinu, dostavljenog od strane Ministarstva finansija (broj 5928/1 od 30. 05. 2014. godine), Zaključkom Vlade Crne Gore (broj 08-1281/3 od 29.05.2014. godine) i Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike za period 2014. do 2017. godine, uputila Zahtjev za budžetskim sredstvima za 2015. godinu (broj 01-4048/1 od 31.07.2014. godine) na iznos od 565.406,39 €. Osnov za izradu Zahtjeva za budžetskim sredstvima čine finansijski izvještaj iz prethodnog perioda i ostvareni troškovi u prvoj polovini tekuće godine. Zakonom o budžetu za 2015. godinu odobrena sredstva Upravi za javne nabavke iznose 306.843,58 € ili 54,27% od zahtjevanih sredstava. Uprava za javne nabavke budžetska sredstva je palnirala na jedan program Javne nabavke. Ostavreni izdaci Uprave za javne nabavke u 2015. godini iznose 278.707,21 € ili 90,83% od odobrenih sredstava Zakonom o budžetu za 2015. godinu.

Uprava za javne nabavke je prilikom planiranja budžeta za 2015. godinu poštovala proceduru utvrđenu Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti[1] i proceduru propisanu od strane Ministarstva finansija.

[1] „Sl.list CG“, br. 20/14 i 56/14

2. Finansijsko izvještavanje

U skladu sa članom 64 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i članom 2 i članom 3 Pravilnika o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave Uprava za javne nabavke je dostavila Ministarstvu finansija finansijske izvještaje po utvrđenoj dinamici i na utvrđen način.

2.1. Izvještaj o novčanim tokovima III

U Izvještaju o novčanim tokovima III, sačinjen od strane Uprave za javne nabavke, iskazani su podaci koji se odnose na plan i izvršenje u prethodnoj i tekućoj godini. U koloni nalaz revizije, date su korekcije utvrđene u procesu revizije, kako je prikazano u narednoj tabeli:

	NOVČANI TOK - EKONOMSKA KLASIFIKACIJA	Plan	IZVRŠENJE		Nalaz revizije
			Prethodna godina	Tekuća godina	Izvršenje
1	2	3	4	5	6
1	PRIMICI				
1.1.	Opšti prihodi	306.843,58	269.803,35	278.707,21	278.707,21
1.2.	Namjenski prihodi				
1.3.	Sopstveni prihodi				
1.4.	Donacije				
1.5.	Pozajmice i krediti				
I	Ukupno primici (1.1+1.2+1.3+1.4+1.5)	306.843,58	269.803,35	278.707,21	278.707,21
2	IZDACI	306.843,58	269.803,35	278.707,21	278.707,21
2.1.	Tekući izdaci	302.342,58	265.249,33	274.283,02	274.283,02
2.1.1	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	181.152,64	161.062,62	161.609,89	161.609,89
2.1.2	Ostala lična primanja	16.000,00	12.201,32	15.999,89	19.499,89
2.1.3	Rashodi za materijal	22.457,36	17.173,98	21.943,42	22.423,42
2.1.4	Rashodi za usluge	41.771,69	48.717,82	39.892,80	39.412,80
2.1.5	Tekuće održavanje	3.000,00	2.789,97	2.117,44	2.117,44
2.1.6	Kamate				
2.1.7	Rente	6.050,00		1.800,00	1.800,00
2.1.8	Subvencije				
2.1.9	Ostali izdaci	31.910,89	23.303,62	30.919,58	27.419,58
2.2	Transferi za socijalnu zaštitu	-	-	-	-
2.2.1	Prava iz oblasti socijalne zaštite				
2.2.2	Sredstva za tehnološke viškove				
2.2.3	Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja				
2.2.4	Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite				
2.2.5	Ostala prava iz oblasti zdravstevnog osiguranaj				
2.3.	Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru	-	-	-	-
2.4	Kapitalni izdaci	4.500,00	4.554,02	4.424,19	4.424,19
2.5	Pozajmice i krediti	-			
2.6	Otplata dugova	1,00			
2.7	Rezerve	-			
II	Ukupno izdaci (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7)	306.843,58	269.803,35	278.707,21	278.707,21

Zakonom o budžetu Crne Gore za 2015. godinu sredstva opredjeljena Upravi za javne nabavke iznose 306.843,58 €, sa utvrđenom namjenom po programu Javne nabavke i po ekonomskoj klasifikaciji izdataka. Iskazani **primici** u INT obrazcu u iznosu od 278.707,21 € odnose se na opšte prihode. Iskazani i**zdaci** u INT obrazcu u iznosu od 278.707,21 € odnose se na: tekuće izdatke u iznosu od 274.283,02 € i kapitalne izdatke u iznosu od 4.424,19 €.

Uprava za javne nabavke je u 2015. godini, vršila **preusmjeravanje sredstava** na način što je uvećala sredstva u iznosu od 4.030,57 € i istovremeno umanjila sredstva u istom iznosu i na taj način tekući budžet iznosi 306.843,58 €, što je u skladu sa članom 45 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Revizijom je utvrđeno da Uprava za javne nabavke nije vršila plaćanje i evidentiranje pojedinih izdataka sa propisanih računa, kao i to da su, posle izvršenih korekcija, prekoračene granice potrošnje što nije u skladu sa članom 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

2.2. Izvještaj o neizmirenim obavezama

Izvještaj o neizmirenim obavezama, dostavljen od strane Uprave za javne nabavke prikazan je u narednoj tabeli:

Redni broj	Opis	Stanje obaveza na dan 31.12. 2014. godine	Stanje obaveza na dan 31.12.2015. godine
1	2	3	4
1	**Obaveze za tekuće izdatke (1.1+1.2+1.3)**		**93,30**
1.1	Obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca		
1.2	Obaveze za ostala lična primanja		
1.3	Obaveze za ostale tekuće izdatke		93,30
2	**Obaveze po transferima za socijalnu zaštitu**		
3	**Obaveze za transfere institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru**		
4	**Obaveze za kapitalne izdatke**		
5	**Obaveze po pozajmicama i kreditima**		
6	**Obaveze po osnovu otplate dugova**		
7	**Obaveze iz rezervi**		
Stanje obaveza na kraju obračunskog perioda (1+2+3+4+5+6+7)			**93,30**

U Izvještaju o neizmirenim obavezama broj 01-2296 od 03.03.2016. godine prikazane neizmirene obaveze, dospjele za plaćanje, na kraju izvještajnog perioda iznose 93,30 €. Uprava za javne nabavke nema računovodstvenu evidenciju obaveza na računima klase 2. Na ovaj način nijesu stvoreni uslovi za primjenu Pravilnika o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave, kojim je predviđeno da se u Izvještaju o neizmirenim obavezama unose podaci koji su evidentirani na kontima klase 2 – Obaveze (kategorija 21, 22, 23, 24, 25, 26 i 27).

Uprava za javne nabavke treba da obezbjedi evidenciju obaveza na računima klase 2 i da Izvještaj o neizmirenim obavezama sačini u skladu sa Uputstvom za popunjavanje Izvještaja o neizmirenim obavezama.

2.3. Izvještaj o načinu utroška sredstava tekuće budžetske rezerve

U skladu sa Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave Uprava za javne nabavke je, uz godišnje finansijske izvještaje, dostavila Izvještaj o načinu utroška sredstava tekuće budžetske rezerve (broj 01-2019 od 29.02. 2016. godine) na propisanom obrazcu i u propisanom roku. Uprava za javne nabavke nije koristila sredstva tekuće budžetske rezerve.

2.4. Izjava o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine

U skladu sa Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave Uprava za javne nabavke je dostavila Izjavu o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine (broj 01-409 od 27.01.2016. godine) na propisanom obrazcu i u propisanom roku. Uprava za javne nabavke nije koristila sredstva nakon isteka fiskalne godine.

3. Izvršenje budžeta

Struktura izdataka Uprave za javne nabavke definisana je Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština. Budžet Uprave za javne nabavke je sastavni dio Zakona o budžetu Crne Gore za 2015. godinu.

U narednoj tabeli dat je pregled po strukturi izdataka, kao i nalaz revizije kroz korekciju izdataka i utvrđena prekoračenja u odnosu na odobrena sredstva i to:

2015									
Ek. klas.	O P I S	Plan	preusmjerenja +	preusmjerenja -	Tekući budžet	Izvršenje	Nalaz revizije		
							Korekcije	Izvršenje	Prekoračenja
4	**IZDACI**	**306.843,58**	**4.030,57**	**4.030,57**	**306.843,58**	**278.707,21**		**278.707,21**	
41	**Tekući izdaci**	**301.842,58**	**4.030,57**	**3.530,57**	**302.342,58**	**274.283,02**		**274.283,02**	
411	**Bruto zarade i dopr.na teret posl.**	**182.652,64**	**66,15**	**1.566,15**	**181.152,64**	**161.609,89**		**161.609,89**	
4111	Neto zarade	110.275,36		1.566,15	108.709,21	96.286,46		96.286,46	
4112	Porez na zarade	15.272,12			15.272,12	13.550,94		13.550,94	
4113	Doprinosi na teret zaposlenog	37.963,00			37.963,00	34.686,07		34.686,07	
4114	Doprinosi na teret poslodavca	16.151,36	66,15		16.217,51	15.053,69		15.053,69	
4115	Opštinski porezi	2.990,80			2.990,80	2.032,73		2.032,73	
412	**Ostala lična primanja**	**16.000,00**	**0,00**	**0,00**	**16.000,00**	**15.999,89**		**19.499,89**	
4127	Ostale naknade	16.000,00			16.000,00	15.999,89	3.500,00	19.499,89	3.499,89
413	**Rashodi za materijal**	**20.763,15**	**1.694,21**	0,00	**22.457,36**	**21.943,42**		**22.423,42**	
4131	Administrativni materijal	13.665,50	1.694,21		15.359,71	15.284,85		15.284,85	
4133	Materijal za posebne namjene	1.940,00			1.940,00	1.928,32	480,00	2.408,32	
4135	Rashodi za gorivo	3.657,65			3.657,65	3.232,25		3.232,25	
4139	Ostali rashodi za materijal	1.500,00			1.500,00	1.498,00		1.498,00	
414	**Rashodi za usluge**	**42.952,79**	**56,66**	**1.237,76**	**41.771,69**	**39.892,80**		**39.412,80**	
4141	Službena putovanja	14.017,22			14.017,22	13.771,96	- 1.111,45	12.660,51	
4142	Reprezentacija	890,00	56,66		946,66	946,66	631,45	1.578,11	631,45
4143	Komunikacione usluge	12.195,00		1.024,21	11.170,79	10.069,20		10.069,20	
4147	Konsultantske usluge, projekti i studije	8.210,57			8.210,57	8.000,00		8.000,00	
4148	Usluge stručnog usavršavanja	2.425,00		213,55	2.211,45	1.890,00		1.890,00	
4149	Ostale usluge	5.215,00			5.215,00	5.214,98		5.214,98	
415	**Rashodi za tekuće održavanje**	**3.000,00**	**0,00**	**0,00**	**3.000,00**	**2.117,44**		**2.117,44**	
4153	Tekuće održavanje opreme	3.000,00			3.000,00	2.117,44		2.117,44	
417	**Renta**	**6.720,00**	**0,00**	**670,00**	**6.050,00**	**1.800,00**		**1.800,00**	
4171	Zakup objekta	6.720,00		670,00	6.050,00	1.800,00		1.800,00	
419	**Ostali izdaci**	**29.754,00**	**2.213,55**	**56,66**	**31.910,89**	**30.919,58**		**27.419,58**	
4191	Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu	5.000,00			5.000,00	4.995,91	- 500,00	4.495,91	
4193	Izrada i održavanje softvera	22.000,00			22.000,00	22.000,00		22.000,00	
4194	Osiguranje	1.764,00		56,66	1.707,34	720,12		720,12	
4199	Ostalo	990,00	2.213,55		3.203,55	3.203,55	- 3.000,00	203,55	
44	**Kapitalni izdaci**	**5.000,00**	**0,00**	**500,00**	**4.500,00**	**4.424,19**		**4.424,19**	
441	**Kapitalni izdaci**	**5.000,00**	**0,00**	**500,00**	**4.500,00**	**4.424,19**		**4.424,19**	
4415	Izdaci za opremu	5.000,00		500,00	4.500,00	4.424,19		4.424,19	
46	**Otplata dugova**	**1,00**	**0,00**	**0,00**	**1,00**	-		-	
463	**Otplata obaveza iz prethodnih godina**	**1,00**	**0,00**	**0,00**	**1,00**	-		-	
4630	Otplata obaveza iz prethodnih godina	1,00			1,00	-		-	

Revizijom izdataka utvrđeno je da Uprava za javne nabavke nije vršila plaćanje i evidentiranje pojedinih izdataka na propisanim računima, kao i to da su, posle izvršenih korekcija, prekoračene granice potrošnje, što nije u skladu sa članom 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Kontrolom izdataka obuhvaćen je način isporuke i dokazi o isporučenoj robi i pruženoj usluzi u izvještajnom periodu, realizacija zaključenih ugovora i prihvaćenih ponuda, po sprovedenim postupcima javnih nabavki, odnosno da li su ispostavljene fakture u skladu sa prihvaćenom ponudom i zaključenim ugovorom.

Iskazana stanja na datim grupama računa su usaglašena sa preliminarnim podacima iz Glavne knjige trezora. Plaćanja su vršena na osnovu zahtjeva za plaćanje, potpisana od strane službenika za ovjeravanje i službenika za odobravanje u skladu sa ovlašćenjima utvrđenim u kartonu deponovanih potpisa.

3.1. Izdaci za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca

Zakonom o budžetu za 2015. godinu izdaci za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca planirani su u iznosu od 182.652,64 €, dok tekući budžet, nakon preusmjeravanja sredstava, iznosi 181.152,64 €. Ostvareni izdaci iznose 161.609,89 € ili 89,21% od tekućeg budžeta, a odnose se na: neto zarade u iznosu od 96.286,46 €, porez na zarde u iznosu od 13.550,94 €, doprinose na teret zaposlenog u iznosu od 34.686,07 €, doprinose na teret poslodavca u iznosu od 15.053,69 € i na prirez na porez u iznosu od 2.032,73 €.

Kontrolom izdataka za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca utvrđeno je da je Uprava za javne nabavke konačnu tabelu za obračun zarada, potpisanu od strane direktora Uprave za javne nabavke, dostavljala Ministarstvu finansija do 15-og u mjesecu. Na osnovu dostavljenih podataka Ministarstvo finansija je vršilo obračun zarada zaposlenim. Obračun bruto zarada i doprinosa na teret poslodavca u 2015. godini vršen je u skladu sa Uputstvom o načinu obračunavanja i plaćanja poreza i

doprinosa iz i na lična primanja po osnovu zaposlenja i u skladu sa Sporazumom o utvrđivanju obračunske vrijednosti koeficijenta i startnog dijela zarada u bruto iznosima. Kod obračuna fiksnog dijela zarada zaposlenim primijenjeni su odgovarajući koeficijenti u skladu sa Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika[2]. Porezi i doprinosi su obračunati i plaćeni u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica[3] i Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje[4].

U 2015. godini isplaćen je varijabilni dio zarade zaposlenim za osam mjeseci (februar, mart, april, maj, jul, oktobar, novembar i decembar), ali je za četiri mjeseca isplaćeno više u iznosu od 1.484,52 € nego što je utvrđeno odlukama o isplati varijabilnog dijela zarade broj: 01-1428, 01-24519, 01-3480 i 01-4183 i rješenjima o varijabilnom dijelu zarade, potpisanim od strane Ministarstva finansija, gdje je obračun iskazan u bruto iznosu, što ukazuje na neadekvatno uspostavljen sistem unutrašnjih kontrola.

Kontrolu izdataka treba vršiti u skladu sa Uputstvom o radu državnog trezora[5], poglavlje II Kontrola izdataka, tačka 25 pod d, kojom je propisano da službenik za ovjeravanje ovjerava zahtjev za plaćanje ako utvrdi da su svi iznosi i obračuni tačni.

Uprava za javne nabavke nije, u zakonom predviđenom roku, dostavljala izvještaje o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima Poreskoj upravi (IOPPD obrazce). Uvidom u dostavljene IOPPD obrazce utvrđeno je da nijesu iskazane isplate po osnovu naknada u komisijama i radnim tijelima, što nije u skladu sa Zakonom o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa[6] i Pravilnikom o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrazca izvještaja o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje[7].

Preporučuje se Upravi za javne nabavke da IOPPD obrazac dostavlja do 15-og u mjesecu za prethodni mjesec i da iskaže obračun poreza i doprinosa za sva lična primanja u prethodnom mjesecu u skladu sa članom 47 i članom 52 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica.

3.2. Izdaci za ostala lična primanja

Izdaci za ostala lična primanja, evidentirani na grupi računa 412 – Ostala lična primanja, planirani su u iznosu od 16.000,00 €, koliko iznosi i tekući budžet, a izvršeni su u iznosu od 15.999,89 €. Izdaci za ostala lična primanja odnose se na naknade radnim grupama isplaćene u neto iznosu od 12.135,28 €, porez, doprinose i prirez na porez u iznosu od 3.864,61 €, i to:

- Naknada rukovodiocu Radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za oblast koja se odnosi na pregovaračko poglavlje pet- Javne nabavke, u iznosu od 4.919,28 € po Rješenju Ministarstva finansija broj 01-3173 od 01.07.2015. godine, za period januar-decembar 2015. godine, u skladu sa članom 3 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje visine naknade za rad člana radnog tijela ili drugog oblika rada[8].
- Naknada članu Radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, za tri mjeseca, u iznosu od 450,00 € po Rješenju broj 01-8267, a u skladu sa članom 3 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje visine naknade za rad člana radnog tijela ili drugog oblika rada[9].

[2] "Sl. List CG", br.86/09 i 39/11 i 14/12
[3] "Sl.list CG", br. 40/11 i 14/12
[4] "Sl.list CG", br.13/07, 79/08, 86/09, 78/10, 40/11 i 14/12
[5] "Sl.list CG", br53/14 i 72/15
[6] "Sl.list CG", br.29/05, 75/10 I 40/11
[7] "Sl.list CG", br.76/10, 63/11, 28/12,8/13, 4/14, 49/14, 1/15 i 2/15
[8] "Sl. List CG", br. 26/12, 34/12 i 27/13
[9] "Sl. List CG", br. 26/12, 34/12 i 27/13

- Naknada sekretaru Koordinacionog tijela za praćenje i sprovođenje Startegije razvoja sistema javnih nabavki, za period januar –decembar 2015. godine, u iznosu od 1.446,00 € po Rješenju Ministarstva finansija broj 01-6111/1 od 08.10.2014. godine, u skladu sa članom 4 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje visine naknade za rad člana radnog tijela ili drugog oblika rada.
- Naknada predsjedniku Komisije za polaganje stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki u iznosu od 600,00 €, po Rješenju Ministarstva finansija 01/1627/1 i Zaključku Vlade broj 08-568 od 02.04.2015. godine, za četiri ispitna roka, a u skladu sa članom 8 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje visine naknade za rad člana radnog tijela ili drugog oblika rada.
- Naknada sekretaru Komisije za polaganje stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki, u iznosu od 800,00 €, od 01.05-31.10.2015. godine po Rješenju Uprave za javne nabavke broj 01-4400 i Zaključku Vlade broj 08-568 od 02.04.2015. godine, a u skladu sa članom 4 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje visine naknade za rad člana radnog tijela ili drugog oblika rada.

Uprava za javne nabavke, na isplaćene naknade po navedenom osnovu, je obračunala i isplatila porez, doprinose i prirez na porez u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica i Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

Uprava za javne nabavke isplatila je naknade sa računa 412 – Ostala lična primanja bez obračunatog poreza i doprinosa i to:

- Naknade članovima Radne grupe za izradu nacrta podzakonske regulative u iznosu od 1.270,00 €, po Odluci Uprave za javne nabavke broj 01-8331 od 18.12.2015. godine i Rješenju Ministarstva finansija broj 01-1413/1 od 09.02.2015. godine, a u skladu sa članovima 163, 166 i 167 Zakona o radu.
- Novčane nagrade u iznosu od 1.250,00 €, po osnovu posebnog doprinosa u ostvarivanju programskih zadataka, po Rješenju broj 01-5428/1 od 08.07.2015. godine i Odluci Uprave za javne nabavke broj 01-5428 od 08.07.2015. godine, a u skladu sa članovima 3, 4 i 6 Uredbe o vrsti priznanja i postupka njihovog dodjeljivanja državnom službeniku i namješteniku[10].

Na navedene naknade nije obračunat porez i doprinosi u skladu sa članom 14 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica[11], kojim je utvrđeno da primanja po osnovu naknada imaju tretman ličnih primanja.

3.3. Rashodi za materijal

Zakonom o budžetu za 2015. godinu rashodi za materijal (grupa računa 413) planirani su u iznosu od 20.763,15 €, a tekući budžet, nakon preusmjeravanja sredstava, iznosi 22.457,36 €. Ostvareni izdaci iznose 21.943,42 € ili 97,71% od tekućeg budžeta i odnose se na izdatke za: administrativni materijal u iznosu od 15.284,85 €, materijal za posebne nemjene u iznosu od 1.928,32 €, izdatke za gorivo u iznosu od 3.232,25 € i na ostale izdatke za materijal u iznosu od 1.498,00 €.

Uvidom u prezentiranu dokumentaciju, utvrđeno je da se izdaci odnose na nabavku kancelarijskog materijala i tonera, na usluge štampanja, nabavku dnevne štampe, plaćanje oglasnog prostora, nabavku goriva i usluge prevođenja.

Plaćanja su vršena na osnovu validne dokumentacije, odnosno na osnovu faktura koje su u skladu sa zaključenim ugovorima i prihvaćenim ponudama, potpisanim od strane lica za odobravanje i ovjeravanje i u skladu sa utvrđenim mjesečnim limitima za potrošnju goriva.

[10] "Sl. List CG", br. 40/13
[11] "Sl. List CG", br.65701,12/02,37/04,29/05,78/06,4/07,86/09,73/10,40/11,14/12,6/13,62/13,60/14 i 79/15

3.4. Rashodi za usluge

Zakonom o budžetu za 2015. godinu rashodi za usluge (grupa računa 414) planirani su u iznosu od 42.952,79 €, a tekući budžet, nakon preusmjeravanja sredstava, iznosi 41.771,69 €. Ostvareni izdaci iznose 39.892,80 € ili 95,50% od tekućeg budžeta i odnose se na: službena putovanja u iznosu od 13.771,96 €, reprezentaciju u iznosu od 946,66 €, komunikacione usluge u iznosu od 10.069,20 €, konsultanske usluge, projekti i studije u iznosu od 8.000,00 €, usluge stručnog usavršavanja u iznosu od 1.890,00 € i ostale usluge u iznosu od 5.214,98 €.

Izdaci za službena putovanja odnose na troškove avio karata, hotelskog smještaja i ostalih troškova ostvarenih na službenom putu u skladu sa Uredbom o naknadi troškova državnim službenicima i namještenicima[12]. Uvidom u prezentiranu dokumentaciju utvrđeno je:

- Plaćanja su vršena na osnovu ispostavljenih faktura koje ne sadrže odvojeno cijenu avio karata i nakande za usluge rezervacije avio karata u skladu sa Ugovorom o pružanju usluga po šoping metodi broj 01-1054 od 08.04.2015. godine zaključenim sa DOO „Inturs“ Podgorica.
- Gotovinom iz blagajne plaćena je faktura broj 14 od 25.06.2015. godine u iznosu od 480,00 €, ispostavljena od Izdavačkog preduzeća „Prosveta“, sa računa 4141 – Izdaci za službena putovanja. Navedeni izdatak je trebalo evidentirati na račun 4133 - Materijal za posebne namjene.
- Gotovinom iz blagajne plaćeni su izdaci u iznosu od 631,45 €, po osnovu više ispostavljenih faktura koje se odnose na troškove reprezentacije, sa računa 4141 – Izdaci za službena putovanja. Navedeni izdatak je trebalo evidentirati na račun 4142 – Izdaci za reprezentaciju.

Plaćanje izdataka u iznosu od 1.111,45 € sa računa 4141 - Izdaci za službena putovanja ukazuje na nenamjensku potrošnju sredstava, što nije u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština[13].

Izdaci za reprezentaciju odnose se na troškove reprezentacije, **izdaci za komunikacione usluge** odnose se na poštanske i telekomunikacione usluge i za nabavku mobilnog telefona, **izdaci za konsultanske usluge, projekti i studije** odnose se na PR konsultanske usluge, **izdaci za usluge stručnog usavršavanja** odnose se na plaćanje dijela troškova studija zaposlenim na osnovu predloga komisije **i izdaci za ostale usluge** odnose se na usluge prevođenja i štampanja.

Plaćanja navedenih izdataka vršena su na osnovu validne dokumentacije, odnosno na osnovu faktura koje su ispostavljene u skladu sa zaključenim ugovorima i prihvaćenim ponudama i potpisane su od strane lica za odobravanje i ovjeravanje.

Blagajna – Uvidom u dnevnik blagajne na dan 01.01.2015. godine utvrđeno je da nije bilo sredstava u blagajni. Priliv sredstava u 2015. godini iznosio je 10.000,00 €, odliv sredstava 9.889,21 € i stanje sredstava na dan 31.12.2015. godine 110,76 €, koji je uplaćen na Glavni račun trezora 21.01.2016. godine. Utvrđeno stanje u blagajni je u skladu sa Zapisnikom o obavljenom popisu gotovine u blagajni i vrijednosnih papira i novčanih sredstava na žiro račun na 31.12.2015. godine broj 01-8710 od 31.12.2015. godine. Finansijske transakcije evidentirane na strani odliva sredstava iz blagajne odnose se na gotovinske isplate za dnevnice i troškove službenog puta, reprezentaciju i nabavku materijala za posebne nemjene.

Revizijom je utvrđeno da su:

- nalozi za službeni put potpisani od strane direktora Uprave za javne nabavke ili osobe koju on odredi kao nalogodavac (ukoliko direktor ide na službeni put),

[12] “Sl. List CG”, br.86/09 i 39/11 i 14/12
[13] “Sl. List CG”, br.02/13

- obračuni dnevnica su vršene u skladu sa Uredbom o naknadi troškova državnim službenicima i namještenicima i
- uz putne naloge priložen je i izvještaj sa službenog puta dostavljen u propisanom roku.

Utvrđeno je da su gotovinom iz blagajne vršena plaćanja materijala za posebne namjene u iznosu od 480,00 € i izdaci za reprezentaciju u iznosu od 631,45 € što je trebalo platiti preko žiro računa i na taj način smanjiti gotovinska plaćanja.

3.5. Tekuće održavanje

Zakonom o budžetu za 2015. godinu rashodi za tekuće održavanje (grupa računa 415) planirani su u iznosu od 3.000,00 €, koliko iznosi i tekući budžet, dok ostvareni izdaci iznose 2.117,44 € ili 70,58% od tekućeg budžeta, a odnose se na tekuće održavanje opreme.

Revizijom je utvrđeno da su sredstva utrošena za potrebe servisiranja automobila, u skladu sa Ugovorom broj 01-3083 od 01.04.2015. godine, zaključenim između Uprave za javne nabavke i "Osmanagić CO" doo.

3.6. Zakup objekta

Zakonom o budžetu za 2015. godinu rashodi za zakup (grupa računa 417) planirani su u iznosu od 6.720,00 €, a tekući budžet, nakon preusmjeravanja sredstava, iznosi 6.050,00 €. Ostvareni izdaci iznose 1.800,00 € ili 29,75% od tekućeg budžeta i odnose se na izdatke po osnovu Ugovora o zakupu prostora broj 01-6418/3 od 15.10.2015. godine.

3.7. Ostali izdaci

Zakonom o budžetu za 2015. godinu ostali izdaci (grupa računa 419) planirani su u iznosu od 29.754,00 €, a tekući budžet, nakon preusmjeravanja sredstava, iznosi 31.910,89 €. Ostvareni izdaci iznose 30.919,58 € ili 96,89% od tekućeg budžeta i odnose se na: izdatke po osnovu ugovora o djelu u iznosu od 4.995,91 €, izdatke za izradu i održavanje softvera u iznosu od 22.000,00 €, izdatke za osiguranje u iznosu od 720,12 € i na izdatke za ostalo u iznosu od 3.203,55 €.

Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu – Uprava za javne nabavke zaključila je Ugovor broj 01-1712 od 26.02.2015. godine sa licem koje ima zasnovan radni odnos na neodređeno vrijeme. Osnov za zaključivanje ugovora je povećani obim posla, što nije u skladu sa Zakonom o službenicima i namještenicima[14] i Zakonom o radu[15].

Uprava za javne nabavke zaključila je ugovore (broj 01-6819 od 02.10.2015, godine, broj 01-5448 od 08.07. 2015. godine, broj 01-7475 od 03.11. 2015. godine i broj 01-6209 od 01.09. 2015. godine) za poslove koji su predviđeni Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, što nije u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Ugovori su sačinjeni sa pozivom na Zakon o radu (članovi 163, 166 i 167), koji tretiraju ugovore o privremenim i povremenim poslovima.

Revizijom je utvrđeno da je Uprava za javne nabavke u 2015. godini, ugovorima angažovala lica za obavljanje poslova iz nadležnosti Uprave za javne nabavke, koji su u opisu sistematizovanih radnih mjesta, što nije u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i sa Zakonom o radu.

[14] „Sl.list CG", br. 39/11,50/11,66/12,34/14,53/14 i 16/16
[15] „Sl.list CG", br. 49/08,26/09,88/09,26/10,59/11,66/12,31/14 i 53/14

Uprava za javne nabavke je, po odlukama (broj 01-3777 i 01-3777/1 od 30.04.2015. godine), sa pozicije 4191–Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu vršila isplate nakanda u iznosu od 500,00 € za dva zaposlena lica, angažovana za održavanje obuka službenicima za javne nabavke i za praćenje i pripremu aktivnosti u Komitetu za vladine nabavke pri STO. Navedene naknade trebalo je isplatiti sa računa 412 – Ostala lična primanja.

Plaćanje navedenih izdataka ukuzuje na nenamjensku potrošnju sredstava što nije u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština[16], kojim je propisano da se isplate nakanada tretiraju kao lična primanja.

Izrada i održavanje softvera – Izdaci u iznosu od 22.000,00 € odnose se na usluge održavanja softvera, u skladu sa zaključenim Ugovorom sa ponuđačem broj 01-62/4 od 01.09.2015. godine.

Ostalo – Izdaci u iznosu od 3.203,55 € odnose se na naknade zaposlenim zbog povećanog obima posla i na ostale izdatke. Uprava za javne nabavke je isplatila nakande zaposlenim zbog povećanog obima posla u iznosu od 3.000,00 €, sa računa 4199-Ostalo, bez obračunatih poreza i doprinosa, koje je trebalo evidentirati kao lična primanja na račun 412- Ostala lična primanja, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština.

Plaćanje izdataka sa računa 4199–Ostalo u iznosu od 3.000,00 € ukazuje na nenamjensku potrošnju sredstava, što nije u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština[17]. Navedene naknade se tretiraju kao lična primanja na koje je trebalo obračunati porez i doprinose.

3.8. Kapitalni izdaci

Zakonom o budžetu za 2015. godinu izdaci za opremu (grupa računa 441) planirani su u iznosu od 5.000,00 €, a tekući budžet nakon preusmjeravanja sredstava, iznosi 4.500,00 €. Ostvareni izdaci iznose 4.424,19 € ili 98,32% od tekućeg budžeta i odnose se na kupovinu računara i računarske opreme po osnovu Ugovora broj 01-7784 od 19.11. 2015. godine, zaključenim sa Raster Office-om.

Kontrolom zaključenih ugovora i ispostavljenih faktura, kod kojih je prije zaključivanja prethodio proces javnih nabavki, utvrđeno je da su fakture ispostavljene u skladu sa zaključenim ugovorom.

4. Sistem unutrašnjih finansijskih kontrola

Revizijom je obuvaćena kontrola realizovanih aktivnosti od strane subjekta revizije u cilju uspostavljanja sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru[18] i podzakonskim aktima. Utvrđeno je da je Uprava za javne nabavke, u skladu sa članom 14 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, odredila lice odgovorno za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole. Usvojena je Knjiga procedura (FMS) broj 01-6413 od 14.09.2015. godine, koja sadrži interna akta koja uređuju finansijsko upravljenje i kontrole. Urađen je godišnji izvještaj o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola (obrazac GI-FMS).

Revizijom je utvrđeno da kontrolne aktivnosti nijesu primijenjene u svim procesima, odnosno nijesu razdvojene dužnosti, tako jedno lice, pored svojih osnovnih zaduženja koja se odnose na poslove načelnika odjeljenja za praćenje postupaka javnih nabavki i upravljanje elektronskim

[16] "Sl. List CG", br.02/13
[17] "Sl. List CG", br.02/13
[18] „Sl.list CG" br. 73/08 i 20/11, 30/12 i 34/14

javnim nabavkama je odgovorno za ovjeravanje, a istovremeno vrši evidentiranje i poslove službenika za javne nabavke.

Propusti u primjeni unutrašnjih finansijskih kontrola uočene su i kod obračuna amortizacije i popisa imovine koji nije vršen u skladu sa Pravilnikom o evidenciji državne imovine boj 01-6416/2 od 14.09.2015. godine, koji je sastavni dio Knjige procedura (FMS).

U skladu sa članom 18 stav 1 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, Uprava za javne nabavke je zaključila Sporazum o povjeravanju poslova unutrašnje revizije, broj 2620/2 od 07.12. 2011. godine, kojim je utvrđeno da poslove unutrašnje revizije povjerava Odjeljenju za unutrašnju reviziju Ministarstva finansija.

Prema Godišnjem izvještaju o radu unutrašnje revizije za 2015. godinu (Obrazac GI-UR, 01-511 od 29.01.2016. godine) u 2015. godini, Odjeljenje za unutrašnju reviziju Ministarstva finansija uradilo je reviziju kod Uprave za javne nabavke pod nazivom: Sistem kontrole prilikom planiranja budžeta, plaćanja faktura i obračuna zarada.

Subjekat revizije je u obavezi da sprovede sve aktivnosti i radnje u cilju uspostavljanja sistema finansijskog upravljanja i kontrola u skladu sa Zakonom o o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

5. Evidencija državne imovine

U skladu sa članom 44 Zakona o državnoj imovini[19] i članom 4 Pravilnika o načinu i rokovima za vršenje popisa i usklađivanje knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem[20], Uprava za javne nabavke je Odlukom o popisu broj 01-8517 od 25.12.2015. godine formirala komisiju za popis pokretnih i nepokretnih stvari.

Revizijom evidencije državne imovine utvrđeno je:

Popis državne imovine nije vršen na obrascu PL. U popisnim listama nijesu unešeni svi neophodni podaci kao inventarski brojevi, mjesto gdje se stvar nalazi, jedinica mjere, stanja utvrđena knjigovodstvenom evidencijom, kao ni eventulne razlike u količini i vrijednosti utvrđene po popisu i knjigovodstvenom stanju. Takođe utvrđeno je da popis imovine nije obuhvatio sve pokretne stvari, odnosno u popisnim listama nije evidentirano vozilo Opel Vektra 1,9.

Komisija za popis imovine obavezna je da vrši popis na Obrascu PL i da u popisne liste unese sve podatke u skladu sa Uputstvom o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini[21], kao i svu pokretnu i nepokretnu imovinu.

Komisija za popis imovine je u popisne liste unijela otpisanu vrijednost. Međutim, utvrđeno je da obračun amortizacije nije vršen na Obrazcu OA, da nije potpisan i verifikovan od strane rukovodioca računovodstva i starješine organa. Takođe, obračun amortizacije nije obuhvatio svu pokretnu i nepokretnu imovinu koja podliježe godišnjem obračunu, tako da jedno službeno vozilo, projektor i druge stvari iskazane su u istoj vrijednosti na početku i na kraju obračunskog perioda.

Obračun amortizacije materijalne i nematerijalne vrijednosti treba da se vrši u skladu sa Pravilnikom o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnika.

[19] „Sl.list CG“ br.21/09 i 40/11
[20] „Sl.list CG“ br.34/09
[21] “Sl.list CG” br. 47/11

6. Javne nabavke

Revizija primjene Zakona o javnim nabavkama roba i usluga vršena je pregledom akata koji prate aktivnosti koje preduzima naručilac u cilju nabavke roba, izvršenja usluga ili izvođenja radova i za koje izdvaja obezbjeđena sredstva. U skladu sa članom 38 Zakona o javnim nabavkama Uprava za javne nabavke je donijela i objavila Plan javnih nabavki za 2015. godinu. Planom javnih nabavki predviđena je nabavka roba i usluga u ukupnoj vrijednosti od 91.170,72 € i to: za nabavku roba u iznosu od 24.281,15 € i za usluge 66.889,57 €.

Uprava za javne nabavke izvršila je nabavku roba i usluga u vrijednosti od 91.678,72 € kroz sledeće postupke javnih nabavki i to:

- četiri pregovaračka postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u vrijednosti od 34.772,00 €,
- osam šoping postupaka u vrijednosti od 36.086,10 € i
- trideset i jedna nabavka putem neposrednog sporazuma u vrijednsti 8.820,62 €.

Zaključena su dva okvirna sporazuma čija je ugovorena vrijednsot 12.000,00 €. U skladu sa članom 118. Zakona o javnim nabavkama, Uprava za javne nabavke je sačinila godišnje podatke o dodijeljenim javnim nabavkam na propisanim obrascima A, B i C (broj Izvještaja broj 01-1897 od 26.02.2016. godine), o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama u 2015. godini.

Revizijom sistema i usklađenosti sprovedenih postupaka javnih nabavki utvrđeno je da:

1) Nije sačinjen zapisnik o pregovaranju prilikom sprovođenja pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva na javno nadmetanje za nabavku usluga popravki i održavanja motornog vozila po Pozivu broj 01-1553 od 20.02.2015. godine.
2) Na osnovu ukupno iskazane vrijednosti u Izvještaju o sprovedenim postupcima javnih nabavki o dodijeljenim javnim nabavkama primjenom neposrednog sporazuma, Obrazac C, utvrđeno je da ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki, primjenom neposrednog sporazuma u iznosu od 8.820,62 € ili 9,63% u odnosu na ukupno izvršeni godišnji budžet za javne nabavke koji u 2015. godini iznosi 91.678,72 €, što je u skladu sa članom 30 Zakona o javnim nabavkama kojim je utvrđeno da ukupna vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne može da prelazi 10% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi do 200.000,00 €.
3) Podaci u Obrascu C (neposredni sporazum), u koloni IV (predmet javne nabavke) nijesu unešeni prema jedinstvenom rječniku javnih nabavki (CPV), saglasno Pravilniku o evidenciji postupaka javnih nabavki.

Uprava za javne nabavke je u obavezi da osigura punu primjenu Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata koji reguliše postupak nabavke roba, usluga i izvođenja radova, u cilju zakonitog trošenja budžetskih sredstava, kako bi proces nabavki bio transparentan i ekonomičan.

PREDSJEDNIK SENATA
dr Milan Dabović, rukovodilac Kolegijuma