



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

ПРАВИЛНОСТ И ЕФИКАСНОСТ ПЛАНИРАЊА ЈАВНИХ НАБАВКИ У ОПШТИНИ БЕОЧИН КОД ДИРЕКТНИХ КОРИСНИКА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА



Број: 400-1029/2022-04/20
Београд, 28. новембар 2022. године



У циљу правилног и ефикасног планирања јавних набавки, потребе за предметом јавне набавке неопходно је утврдити у квантитативном и квалитативном обиму, користећи писане и документоване информације претходно спроведеног испитивања и истраживања тржишта.

Према подацима за 2019. и 2020. годину које је објавила Канцеларија за јавне набавке, односно Управа за јавне набавке, констатовано је, између осталог, недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. У спроведеним ревизијама од стране Државне ревизорске институције у 2020. и 2021. години, од 36 ревидираних субјеката, код десет односно код 28% ревидираних субјеката утврђене су неправилности везане за истраживање и испитивање тржишта односно документовање спроведених активности. Према Закону о јавним набавкама, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна и заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке.

Општина Беоцин, планове ЈН није сачињавала на основу писано исказаних потреба од стране предлагача јавних набавки, са наведеним техничким спецификацијама и потребним количинама предмета јавне набавке.



Кључне препоруке Општини Беоцин

- Да се радње утврђивања и исказивања стварних потреба у фази планирања јавних набавки писано евидентирају и документују.
- Да се испитује и истражује тржиште у циљу прикупљања потребних информација за израду плана ЈН и да се те радње у писаној форми евидентирају и документују.
- Да се процењене вредности предмета јавних набавки одређују у складу са техничким спецификацијама и утврђеним количинама предмета набавке.
- Да се радње квантитативног и квалитативног праћења извршења уговора о јавним набавкама, у писаној форми евидентирају и документују

Општина Беоцин у фази планирања јавних набавки није утврђивала и исказивала стварне потребе за предметом набавке на начин прописан раније важећим и важећим Правилником, из разлога што није формирала тим за јавне набавке, чији задатак је био да упуту захтев предлагачима јавних набавки да у писаној форми искажу потребе за предметом јавних набавки.

Општина Беоцин, у поступку планирања јавних набавки у највећем делу није користила информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта, из разлога што наведене радње нису спровођене на прописан и ефикасан начин уз поштовање интерних аката о јавним набавкама, нити их је у писаној форми евидентирала и документовала.

Општина Беоцин, у фази планирања јавних набавки, није располагала свим информацијама потребним за израду плана ЈН које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта, како је прописано интерним актима, из разлога што одговорно лице Општине, супротно одредбама интерног акта о јавним набавкама, није одредило лица задужена за спровођење предметних активности. Наведену обавезу није поштовала, јер је поступала на до тада устаљен начин, из разлога што су учесници у поступку планирања сматрали да изузев података из претходног искуства у набавци конкретног предмета и предрачунске вредности радова за које је израђен пројекат, остали подаци са тржишта нису неопходни.



Садржај

СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ	5
I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ	6
II УВОД	11
1. ПРОБЛЕМ	11
2. ЦИЉ РЕВИЗИЈЕ	13
3. РЕВИЗИЈСКА ПИТАЊА	13
4. ОБИМ И ОГРАНИЧЕЊА РЕВИЗИЈЕ	14
5. МЕТОДОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ РАДА	15
III ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	16
1. ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР	16
2. ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ О ОПШТИНИ БЕОЧИН КАО СУБЈЕКТУ РЕВИЗИЈЕ	21
3. ИНФОРМАЦИЈЕ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА ОПШТИНЕ БЕОЧИН	21
IV ЗАКЉУЧЦИ	22
ЗАКЉУЧАК 1: ОПШТИНА БЕОЧИН, ПЛАНОВЕ ЈН НИЈЕ САЧИЊАВАЛА НА ОСНОВУ ПОТРЕБА УТВРЂЕНИХ И ИСКАЗАНИХ НА ПРАВИЛАН И ЕФИКАСАН НАЧИН	23
<i>Налаз 1.1. Општина Беоцин је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за утврђивање и исказивање стварних потреба за предметом набавки...</i>	<i>24</i>
<i>Налаз 1.2. Општина Беоцин, у поступку планирања, стварне потребе није утврђивала и исказивала на прописан начин.....</i>	<i>25</i>
<i>Налаз 1.3. Општина Беоцин има запослена лица које се баве пословима јавних набавки, али није формирала тим за јавне набавке предвиђен интерним актом о јавним набавкама.....</i>	<i>27</i>
<i>Налаз 1.4. Општина Беоцин у фази планирања јавних набавки, радње утврђивања и исказивања стварних потреба није у писаној форми евидентирала и документовала</i>	<i>28</i>
ЗАКЉУЧАК 2: ОПШТИНА БЕОЧИН, У ПОСТУПКУ ПЛАНИРАЊА ЈАВНИХ НАБАВКИ, У НАЈВЕЋЕМ ДЕЛУ НИЈЕ КОРИСТИЛА ИНФОРМАЦИЈЕ КОЈЕ СЕ ПРИКУПЉАЈУ ИСПИТИВАЊЕМ И ИСТРАЖИВАЊЕМ ТРЖИШТА	30
<i>Налаз 2.1. Општина Беоцин је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за поступак испитивања и истраживања тржишта</i>	<i>30</i>
<i>Налаз 2.2. Општина Беоцин, у фази планирања јавних набавки, није испитивањем и истраживањем тржишта прикупљала све потребне информације за израду плана ЈН.....</i>	<i>33</i>
<i>Налаз 2.3. Општина Беоцин, процењене вредности предмета јавних набавки, у поступку планирања, није у потпуности одређивала у складу са одредбама интерног акта о јавним набавкама</i>	<i>34</i>
<i>Налаз 2.4. Општина Беоцин у фази планирања јавних набавки, радње испитивања и истраживања тржишта није у писаној форми евидентирала и документовала</i>	<i>36</i>
ЗАКЉУЧАК 3: ОПШТИНА БЕОЧИН, ПЛАНОВЕ ЈН НИЈЕ У ПОТПУНОСТИ РЕАЛИЗОВАЛА БЛАГОВРЕМЕНО И У ПЛАНИРАНОМ ОБИМУ	38
<i>Налаз 3.1: Општина Беоцин је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за реализацију плана ЈН</i>	<i>38</i>
<i>Налаз 3.2: Општина Беоцин, поступке јавних набавки није у потпуности покретала благовремено у планираним временским оквирима.....</i>	<i>40</i>
<i>Налаз 3.3. Општина Беоцин, планове ЈН није у потпуности реализовала у планираном обиму</i>	<i>43</i>

*Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у Општини Беоцин
код директних корисника буџетских средстава*



Налаз 3.4: Општина Беоцин, иницијалне радње које претходе покретању поступака јавних набавки, као и радње праћења извршења одређеног броја уговора о јавним набавкама, није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала..... 45

V ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА 50

VI ПРИЛОГ 51

1. ПРИЛОГ 1 – МЕТОДОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ РАДА 51



Скраћенице и термини

Пун назив	Скраћеница
Директни корисници буџетских средстава Општине Беоцин	Општина Беоцин
Закон о јавним набавкама	ЗЈН
План јавних набавки	План ЈН
Порез на додату вредност	ПДВ



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“.

Према подацима за 2019. и 2020. годину које је објавила Канцеларија за јавне набавке, односно Управа за јавне набавке, констатовано је између осталог и недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. Учешће обустављених поступака у укупном броју спроведених поступака јавних набавки је 9%, за обе године. У спроведеним ревизијама од стране Државне ревизорске институције у 2020. и 2021. години, од 36 ревидираних субјеката, код 10 односно код 28% ревидираних субјеката утврђене су неправилности везане за истраживање и испитивање тржишта односно документовање спроведених активности. Према ЗЈН, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна и заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке. Утврђивање стварних потреба наручиоца и у складу са тим истраживање и испитивање тржишта, представљају кључне активности у поступку планирања јавних набавки. У циљу ефикасног планирања јавних набавки потребно је детаљније утврђивање стварних потреба за набавком добара, услуга и радова, као и испитивање и истраживање тржишта ради одређивања њихових процењених вредности и доступности тих предмета набавки на тржишту.

Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:



У циљу правилног и ефикасног планирања јавних набавки, потребе за предметом јавне набавке неопходно је утврдити у квантитативном и квалитативном обиму, користећи писане и документоване информације претходно спроведеног испитивања и истраживања тржишта

Наведено смо утврдили на основу закључака, које износимо у наставку, а закључци су донети на основу налаза, који су приказани испод сваког закључка.



ЗАКЉУЧАК 1: Општина Беоцин, планове ЈН није сачињавала на основу писано исказаних потреба од стране предлагача јавних набавки, са наведеним техничким спецификацијама и потребним количинама предмета јавне набавке.

Налаз 1.1: Општина Беоцин је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за утврђивање и исказивање стварних потреба за предметом набавки.

Налаз 1.2: Општина Беоцин у фази планирања јавних набавки није утврђивала и исказивала стварне потребе за предметом набавке на начин прописан раније важећим и важећим Правилником, из разлога што није формирала тим за јавне набавке, чији задатак је био да упути захтев предлагачима јавних набавки да у писаној форми искажу потребе за предметом јавних набавки.



Описани начин поступања може довести до тога да Општина Беоцин планира предмете јавних набавки који неће одговарати њеним стварним потребама.

Налаз 1.3: Општина Беоцин има запослена лица која се баве пословима јавних набавки, али није формирала тим за јавне набавке предвиђен интерним актом о јавним набавкама.

Налаз 1.4: Општина Беоцин у фази планирања јавних набавки, радње утврђивања и исказивања потреба за предметом јавне набавке, није евидентирала нити документовала у писаној форми, а комуникацију у овој фази планирања ЈН, вршила је усменим и телефонским путем без сачињавања записника или других писаних белешки. Учесници у поступку планирања нису поштовали одредбе прописане интерним актом о јавним набавкама Општина Беоцин, у вези са евидентирањем и документовањем предузетих радњи, јер су поступали на до тада устаљен начин. Описани начин поступања због одсуства контролних активности може довести до тога да планирани предмети јавних набавки неће одговарати стварним потребама Општине Беоцин.



ЗАКЉУЧАК 2: Општина Беоцин, у поступку планирања јавних набавки у највећем делу није користила информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта, из разлога што наведене радње нису спровођене на прописан и ефикасан начин уз поштовање интерних аката о јавним набавкама, нити их је у писаној форми евидентирала и документовала.

Налаз 2.1: Општина Беоцин је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за поступак испитивања и истраживања тржишта.

Налаз 2.2: Општина Беоцин, у фази планирања јавних набавки, није располагала свим информацијама потребним за израду плана ЈН које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта, како је прописано интерним актима, из разлога што одговорно лице Општине, супротно одредбама интерног акта о јавним набавкама, није одредило лица задужена за спровођење предметних активности. Наведену обавезу није поштовала, јер је поступала на до тада устаљен начин, из разлога што су учесници у поступку планирања сматрали да изузев података из претходног искуства у набавци конкретног предмета и предрачунске вредности радова за које је израђен пројекат, остали подаци са тржишта нису неопходни. Планирањем на овакав начин може се догодити да се планира набавка предмета који није доступан на тржишту, што може негативно утиче на пружање услуга грађанима од стране Општине Беоцин.

Налаз 2.3: Општина Беоцин, процењене вредности јавних набавки није у потпуности утврђивала на основу техничких спецификација предмета набавке, планираних количина и стања на тржишту. Интерним актима Општине, између осталог прописана је обавеза да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта.

Општина је процењене вредности утврђивала на до тада устаљен начин, претежно на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и предрачунске вредности радова



за које је израђен пројекат, јер су сматрали да остали подаци нису неопходни. Наведено поступање може довести до тога да процењене вредности неће бити одговарајуће и реалне, у односу на вредности тих предмета набавке на тржишту.

Налаз 2.4: Општина Беоцин, у фази планирања јавних набавки, није у писаној форми евидентирала и документовала радње испитивања и истраживања тржишта, јер прописане радње није благовремено и у потпуности спроводила, из разлога што одговорно лице Општине, супротно одредбама интерног акта о јавним набавкама, није одредило лица задужена за спровођење предметних активности.

Наведена обавеза се није поштовала, јер се поступало на до тада устаљен начин из разлога што су учесници у поступку планирања сматрали да евидентирање и документовање тих радњи није неопходно. Наведено поступање је довело до тога да у фази планирања јавних набавки, нису прикупљане информације са тржишта потребне за израду плана ЈН, нити је вршена провера валидности информација и података коришћених у процесу планирања, а који потичу из претходних искустава у набавци планираног предмета.



ЗАКЉУЧАК 3: Имајући у виду планирано оквирно време покретања поступака јавних набавки, њихов планирани број, процењену и уговорену вредност предмета набавки, планови ЈН нису у потпуности реализовани благовремено и у планираном обиму, а иницијалне радње за спровођење планираних поступака јавних набавки и реализацију планова ЈН, као и радње праћења извршења уговора о јавним набавкама, нису у потпуности евидентирани и документовани у прописаној форми.

Налаз 3.1: Општина Беоцин је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за реализацију плана ЈН.

Налаз 3.2: Општина Беоцин, планиране поступке јавних набавки у 2020. и 2021. години у значајном броју није благовремено покретала у планираним временским оквирима. Узрок непоштовања планиране динамике је тај што рокови за покретање поступака јавних набавки нису објективно планирани у односу на потребе. Поред наведеног узрока, кадровска и техничка ограничења у организацији послова везаних за реализацију поступака јавних набавки, узрокованих ванредним околностима због пандемије COVID 19 су утицала на благовременост покретања и спровођење поступака у 2020. години.

Неблаговремено покретање планираних поступака јавних набавки и последично неблаговремена доступност предмета набавке његовом кориснику, ствара ризик да из тих разлога неће благовремено и у пуном обиму односно капацитету извршавати своје обавезе односно законом утврђене надлежности и поверене послове.

Налаз 3.3: У 2020. години, ванредне околности узроковане пандемијом COVID 19 утицале су на смањење потреба Општине Беоцин, као и на кадровска и техничка ограничења у спровођењу планираних поступака јавних набавки. Општина Беоцин, поред наведеног одређени број поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години није спровела због необезбеђивања средстава у буџету Општине Беоцин.



Налаз 3.4: Општина Беоцин, у поступку праћења реализације одређеног броја уговора о јавним набавкама, није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала акте о квантитативном и квалитативном пријему предмета набавки. Разлог наведеног поступања је тај што руководилац одељења у чијем делокругу је било праћење извршења уговора о јавној набавци, није именовано лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова и остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци.

Иницијалне радње за спровођење планираних поступака јавних набавки и реализацију планова ЈН, Општина Беоцин није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала, јер је сматрала да писани Захтев за покретање поступка јавне набавке није неопходан и да је усмени налог довољан.

Недокументовањем иницијалних радњи повећава се ризик неблаговремености у покретању поступака и доступности предмета набавки јавних набавки његовом кориснику, док се неадекватним праћењем извршења уговора повећава ризик да реализација уговора неће бити у складу са уговореном.

У циљу правилног и ефикасног планирања јавних набавки у Општини Беоцин, Државна ревизорска институција даје следеће препоруке:

1. Препоручује се одговорним лицима Општине Беоцин да формирају тим за јавне набавке и да утврђивање и исказивање потреба за предметом јавне набавке врше у складу са одредбама интерног акта о јавним набавкама којим је регулисан тај процес. (Приоритет 1)¹ - Налаз 1.2. и Налаз 1.3.
2. Препоручује се одговорним лицима Општине Беоцин да радње утврђивања и исказивања стварних потреба у фази планирања јавних набавки писано евидентирају и документују и да се комуникација обавља писаним или електронским путем на начин да се омогући евидентирање свих извршених радњи. (Приоритет 1) - Налаз 1.4.
3. Препоручује се одговорним лицима Општине Беоцин да у фази планирања јавних набавки, у складу са интерним актом о јавним набавкама одреде лица задужена за спровођење радњи испитивања и истраживања тржишта у циљу прикупљања потребних информација за израду плана ЈН и да се испитивање и истраживање тржишта у писаној форми евидентира и документује, како би се смањило ризик од планирања предмета набавки који, у квантитативном и квалитативном обиму и по процењеној вредности, није доступан на тржишту. (Приоритет 1) - Налаз 2.2 и 2.4
4. Препоручује се одговорним лицима Општине Беоцин да у фази планирања јавних набавки, процењене вредности предмета јавних набавки одређују у складу са техничким спецификацијама и утврђеним количинама предмета набавке, као резултатом претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта. (Приоритет 1) - Налаз 2.3.

¹ Приоритет 1, означава несврхисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана



5. Препоручује се одговорним лицима Општине Беоцин да поступке јавних набавки покрећу у планираном оквирном времену наведеног у Плану ЈН, како би се кориснику обезбедила благовремена доступност предмета за којим је исказао потребу. (Приоритет 2) - Налаз 3.2.

6. Препоручује се одговорним лицима Општине Беоцин да захтеве за покретање поступка јавне набавке и радње квантитативног и квалитативног праћења извршења уговора о јавним набавкама, у писаној форми евидентирају и документују, како би се смањило ризик неблаговремености у покретању поступака и доступности предмета набавки јавних набавки, као и ризик да пријем извршења предмета набавке у квантитативном и квалитативном обиму неће одговарати уговореном. (Приоритет 2) - Налаз 3.4

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

28. новембар 2022. године



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности и сврсисходности пословања „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у Општини Беоцин код директних корисника буџетских средстава” у периоду од јуна до новембра 2022. године. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији, Пословником Државне ревизорске институције и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

У спроведеним ревизијама од стране Државне ревизорске институције у 2020. и 2021. години, у делу правилности пословања на тему јавних набавки, од 36 локалних власти, код десет, односно 28% ревидираних субјеката, утврђене су неправилности везане за истраживање и испитивање тржишта, односно документовање спроведених активности.

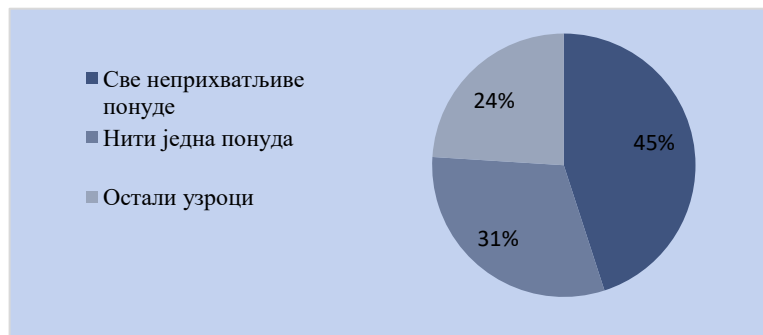
Од стране Канцеларије за јавне набавке у Годишњем извештају о јавним набавкама у Републици Србији² за период 1. јануар 2020. – 31. децембар 2020. године у закључцима и препорукама, између осталог, констатовано је недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. Даље се наводи да је учешће обустављених поступака у укупном броју спроведених поступака јавних набавки износило 9%, док је 91% покренутих поступака успешно окончано, закључењем уговора или оквирног споразума. У описаном Извештају нису навођени узроци обуставе тих поступака јавних набавки. Према годишњем извештају Управе за јавне набавке за 2019. годину, учешће обустављених поступака у укупном броју поступака јавних набавки у 2019. години, такође је износило 9%, али у овом Извештају су наведени узроци тих обустава.

Најчешћи узрок обуставе поступака јавних набавки у 2019. години било је подношење неприхватљивих понуда (45%). Други по значају разлог за обуставу поступака (са учешћем од 31%) био је тај што није достављена ниједна понуда. Ова два разлога заједно чине више од 3/4 узрока за обустављање поступака. Упоредни преглед заступљености основа за обуставу поступака од стране наручилаца показује да је у 2019. години, задржана приближно иста структура као и претходне године. Наиме, разлог за одбијање у нешто мање од половине обустављених поступака у 2019. години, био је тај што су приспеле понуде биле неприхватљиве.

² <https://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>



Графикон 1: Узроци обуставе поступака јавних набавки у 2019. години (изражено у %)



Разлози за релативно висок удео поступака у којима није поднета ниједна понуда, према наводима у Извештају³, могу да буду перцепција учесника да је набавка „намењена” одређеном понуђачу или да су захтеви корисника одређени на начин који није препознат од стране потенцијалних понуђача, тј. тржишта.

У 2019. години, број обустављених поступака из разлога што није добијена ниједна понуда порастао је са 25% на 31%. Према мишљењу Управе, у будућем периоду, неопходно је да наручиоци више времена посвете истраживању тржишта и комуникацији са понуђачима како би се успоставило поверење да поступак није „намештен”, као и да би се боље одредио предмет набавке, не само са аспекта потреба наручиоца, већ и онога шта се нуди на тржишту. Како се наводи, као један од фактора који делује ограничавајуће на повећање интензитета конкуренције идентификовано је недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. У појединим случајевима наручиоци, услед недовољног познавања стања на тржишту, одређивањем услова за учешће у поступку и сачињавањем техничких спецификација предмета јавне набавке, сужавају круг потенцијалних понуђача.

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.⁴ Наручиоци на основу претходно одређених објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. Сагласно ЗЈН⁵, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

Утврђивање стварних потреба наручиоца и у оквиру тога спровођење истраживања и испитивања тржишта, представљају кључне активности у поступку планирања јавних набавки. Одредбом ЗЈН⁶, прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и

³ Страна 18. Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1. јануара 2019. – 31. децембра 2019. године

⁴ Члан 6. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

⁵ Члан 29. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

⁶ Члан 41. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Наведени разлози определили су Државну ревизорску институцију да спроведе ревизију сврсисходности и правилности пословања „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у Општини Беочин код директних корисника буџетских средстава“.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је испитати да ли је Општина Беочин правилно и ефикасно планирала јавне набавке, утврђивањем и исказивањем стварних потреба и испитивањем и истраживањем тржишта ради одређивања њихових процењених вредности, доступности предмета набавки на тржишту и опредељивања врсте поступка јавне набавке кроз који ће се јавна набавка спроводити.

3. Ревизијска питања

Приликом формулисања ревизијских питања, имали смо у виду кључне фазе планирања јавних набавки које се огледају у активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба, након тога спровођењу истраживања и испитивања тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавки, доступности предмета набавки и присутности привредних субјеката⁷ на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке⁸ кроз који ће се ти предмети набављати.

1. Да ли је План ЈН сачињаван на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба?

2. Да ли су у поступку планирања јавних набавки коришћене информације прикупљене испитивањем и истраживањем тржишта?

3. Да ли је План ЈН реализован благовремено и у планираном обиму?

Илустрација 1. Ревизијска питања

⁷ Члан 2. став 1. тачка 7. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

„Привредни субјект је свако лице или група лица, које на тржишту нуди добра, услуге или радове“.

⁸ Члан 51. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



4. Обим и ограничења ревизије

Планирање јавне набавке подразумева више радњи које наручилац предузима у циљу припреме и спровођења поступка јавне набавке и каснијег закључења и реализације уговора. Радње које се односе на планирање ЈН су: утврђивање потреба за набавком и истраживање тржишта, предвиђање средстава усвајањем буџета или финансијског плана, као и доношење плана набавки који садржи динамику спровођења набавки, врсту поступка, процењену вредност и остале потребне елементе.

Ефикасно планирање јавних набавки представља благовремену, целовиту, систематичну и адекватну реализацију наведених активности. Ефикасним планирањем јавних набавки и реализацијом плана, локална самоуправа ствара услове од којих зависи на који начин ће обављати послове из своје надлежности у циљу задовољавања потреба локалног становништва.

Сагласно члану 3. став 1. тачка 3. ЗЈН, јавни наручиоци су органи јединице локалне самоуправе. Наручиоци су дужни да донесу годишњи план ЈН који садржи податке прописане чланом 88. Закона. Наручилац је дужан да посебним актом, између осталог, ближе уреди начин планирања. Наведени акт, наручилац је дужан да објави на својој интернет страници.

У фокусу ревизије, биле су активности, односно радње органа Општине Беоцин као јавних наручиоца. Органи Општине и директни корисници буџетских средстава Општине Беоцин су: Скупштина општине, Општинско веће, Председник општине и Општинска управа. У складу са законом којим се уређује правобранилаштво, орган Општине је и Општинско правобранилаштво.

Ревизијом смо испитивали правилност и ефикасност спровођења активности у планирању јавних набавки. Ефикасно планирање јавних набавки представља благовремену, целовиту, систематичну и адекватну реализацију активности на утврђивању и исказивању стварних потреба, након тога на спровођењу истраживања и испитивања тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавки, доступности предмета набавки и присутности привредних субјеката на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке кроз који ће се ти предмети набављати. Правилно планирање јавних набавки представља поштовање одредби ЗЈН и подзаконских аката, као и општих и појединачних аката наручиоца приликом спровођење предметних активности на планирању јавних набавки.

Период ревизије обухвата 1. јануар 2020. - 30. јуна 2022. године, што представља активности у вези планирања јавних набавки обухваћене плановима јавних набавки за 2020, 2021. и 2022. годину.

Сагласно утврђеним изворима критеријума и критеријумима који из њих произилазе, предмет испитивања су биле следеће активности субјеката ревизије:

- Како су утврђиване и исказиване потребе за предметом јавне набавке, ток и провера евидентирања и документовања радњи које су спровођене;
- Да ли су потребе утврђиване и исказиване у квантитативном и квалитативном обиму;
- Да ли је и на који начин спровођено испитивање и истраживање тржишта у фази планирања јавних набавки, ток и провера евидентирања и документовања радњи које су спровођене;
- Како је утврђивана процењена вредност предмета јавне набавке у фази планирања;



- Како су спровођене радње везане за реализацију плана ЈН, који је обим реализације, ток и провера евидентирања и документовања радњи;
- Како је праћена реализација закључених уговора о јавним набавкама, ток и провера евидентирања и документовања радњи које су спровођене.

С обзиром на циљ и тему ревизије, предмет испитивања није било поштовање одредби ЗЈН приликом спровођења поступака јавних набавки.

Ванредне околности узроковане пандемијом COVID 19, у 2020. години су утицале на редуковање планираних активности и из тих разлога смањење потреба Општине Беочин.

Исто тако, одсуство одређеног броја запослених због наведене пандемије, утицало је на ограничења у спровођењу поступака јавних набавки и реализацију плана ЈН.

Наведене околности су ограничиле могућност упоредивости података о реализацији плана ЈН и спровођењу планских активности по различитим годинама, јер реализација за 2020. годину у односу на 2021. и 2022. годину, не представља објективни показатељ потреба Општине Беочин.

У 2020. и 2021. години фокус је био на радњама и активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба и испитивању и истраживању тржишта, односно на радњама (пословима) које претходе изради плана ЈН. Поред наведених активности планирања, акценат је био и на радњама извршења односно реализације плана ЈН и извршењу уговора о јавним набавкама како би анализирали и ефекте планирања у односу на реализовани обим.

У 2022. години фокус је био на радњама планирања, с обзиром да је у периоду спровођења ревизије план ЈН за текућу годину био у фази извршења и нисмо имали свеобухватне податке о његовој реализацији изузев парцијалних података за поједине поступке јавних набавки који су до тог периода биле спроведене.

У ревидираном периоду област јавних набавки као и друга питања од значаја за јавне набавке су била уређена раније важећим ЗЈН⁹ који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим ЗЈН који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године. Поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене важећег ЗЈН, у складу са чланом 239. став 1. овог Закона, окончани су по прописима према којима су започети. Сходно ставу 2. наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план ЈН ускладе са одредбама истог. Имајући у виду наведено, важећи ЗЈН је био основни извор критеријума за вршење поступка ревизије. На основу одредби важећег Закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене поједине области, активности и питања везана за непосредну примену Закона.

5. Методологија у поступку рада

Избор субјекта ревизије је вршен применом критеријума за избор, а на основу података достављених од стране јединица локалне самоуправе путем апликације <http://upitnik.dri.rs>¹. Захтев за попуну упитника је достављен свим јединицама локалне самоуправе. Критеријуми за избор субјекта су се заснивали на односу укупно процењене вредности планираних јавних набавки и укупно процењене вредности спроведених јавних набавки, затим, односу укупно процењене

⁹ "Сл. гласник РС", бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015



вредности и укупно уговорених вредности спроведених јавних набавки, затим, односу броја спроведених и планираних поступака јавних набавки, као и броју обустављених поступака у односу на број спроведених поступака.

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Планирање јавне набавке подразумева више радњи које наручилац предузима у циљу припреме и спровођења поступка јавне набавке и каснијег закључења и реализације уговора. Радње планирања су: утврђивање потреба за набавком и истраживање тржишта, одређивање средстава усвајањем буџета или финансијског плана, као и доношење плана набавки који садржи динамику спровођења набавки, врсту поступка, процењену вредност¹⁰ и остале потребне елементе¹¹.

Сходно наведеном, ефикасно планирање јавних набавки представља благовремену, целовиту, систематичну и адекватну реализацију наведених активности. Ефикасним планирањем јавних набавки и реализацијом плана, локална самоуправа ствара предуслове од којих зависи да ли ће и како обављати послове из своје надлежности¹² у циљу задовољавања потреба локалног становништва.

Локална самоуправа остварује се у општини, граду и граду Београду (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе)¹³. Органи општине су: Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа¹⁴. Органи града су: Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градска управа¹⁵. Положај града Београда уређује се посебним законом¹⁶, Закон о главном граду¹⁷.

Чланом 3. став 1. тачка 3. ЗЈН¹⁸, одређено је да су јавни наручиоци органи јединице локалне самоуправе. Наручиоци су дужни да донесу годишњи план ЈН који садржи податке прописане чланом 88. Закона. Наручилац је дужан да посебним актом, између осталог, ближе уреди начин планирања. Предметни акт, наручилац је дужан да објави на својој интернет страници.¹⁹

¹⁰ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.

¹¹ Члан 88. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

¹² Члан 20. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹³ Члан 3. став 1. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁴ Члан 27. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁵ Члан 65. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁶ Члан 26. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁷ ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 37/2019 и 111/2021 - др. закон)

¹⁸ "Сл. гласник РС", бр. 91/2019

¹⁹ Члан 49. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)



У фокусу ревизије су активности односно радње органа јединица локалне самоуправе као јавних наручиоца у циљу ефикасног планирања јавних набавки.

Утврђивање стварних потреба

Одредба важећег ЗЈН, у делу начела јавне набавке²⁰ прописује да је Наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.

У Закону не постоји експлицитна одредба која прописује начин утврђивања стварних потреба наручиоца у поступку планирања јавних набавки, али обавеза произилази из цитираног начела економичности и ефикасности.

Раније важећим ЗЈН, у пододељку „интерни акт и контрола набавки“ била је прописана дужност наручиоца да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а између осталог и начин планирања набавки. Сагласно законској обавези, садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, који је престао да важи даном почетка примене важећег ЗЈН.

Чланом 3. предметног Правилника, између осталог, било је прописано да се утврђивање начина планирања набавки односи на: 1) критеријуме за планирање набавки; 2) начин исказивања потреба, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку појединачну набавку; 3) правила и начин одређивања предмета набавке и техничких спецификација предмета набавке; 4) правила и начин одређивања процењене вредности набавке; 5) начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке (степен развијености тржишта, упоређивање цена више потенцијалних понуђача, квалитет, период гаранције, одржавање, рокови испоруке, могућности задовољавања потреба наручиоца на другачији начин и сл.); 6) радње у вези са провером врсте поступка и примене одговарајућег поступка и утврђивање истоврсности добара, услуга, радова и др.

Према важећем ЗЈН наручиоци су дужни да посебним актом, између осталог, ближе уреди и начин планирања који се односи на начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица. Законом није прописана обавеза Канцеларије за јавне набавке да ближе уреди садржину овог акта, тако да су наручиоци дужни да самостално уреде садржину предметног акта.

Имајући у виду цитирану одредбу Закона да је наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава, несумњиво, ближе уређење начина планирања између осталог мора да обухвати начин утврђивања стварних потреба наручиоца у складу са сврхом и наменом за коју ће се користити, кроз исказивање потреба у квантитативном и квалитативном смислу као и временског оквира када исказане потребе морају бити расположиве. Без наведених информација не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност нити оквирно време за покретање поступка. Уређивање начина планирања подразумева прописивање

²⁰ Члан 6. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу. Током планирања наручилац је дужан да све радње евидентира и документује у писаној форми.

Како се наводи у документу припремљеном у оквиру пројекта "Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији" „Ефикасне јавне набавке започињу тачном и непристрасном проценом потреба наручиоца. Добра, услуге или радови се прибављају само уколико постоји утврђена потреба у догледној будућности. Процена потреба ће посебно укључити одлуку о томе да ли је предвиђена куповина потребна и да ли су предвиђене количине и технички захтеви оправдани.“

Како се наводи у Приручнику за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, при утврђивању потреба за набавком наручилац би требао да се руководи анализом набавки и потреба у претходном периоду, тренутним потребама и стањем залиха, анализом актуелног стања на тржишту, као и годишњим и средњорочним плановима пословања. Веома је важно да том приликом наручилац реално и објективно утврди потребе са становишта послова који су му дати у надлежност, али и са становишта расположивих кадровских и техничких капацитета. Што се тиче послова које обавља наручилац, требало би узети у обзир не само оно што је наведено у прописима и одлукама надлежних органа којима су одређени ти послови, већ и годишње и средњорочне планове пословања.

Утврђивање објективних односно стварних потреба представља кључну радњу и полазну тачку за све даље активности у поступку планирања. Исказивање потреба можемо посматрати у квантитативном и квалитативном обиму. Планирање предмета јавних набавки без претходно утврђених потреба, ствара ризик да ће наручилац извршити набавке услуга, добара и радова, који неће одговорати његовим стварним потребама.

Стварне потребе наручиоца у квантитативном смислу се исказују и представљају количину, односно обим предмета набавке неопходних за рад и обављање изворних и поверених послова, планираних програма и активности, као и динамику потреба неопходну за одређивање оквирног времена покретања поступка јавне набавке.

Стварне потребе се исказују и у квалитативном смислу, а представљају одређивање оптималног нивоа квалитета предмета набавке (техничке карактеристике, особине, својства и сл.) имајући у виду сврху и намену самог предмета набавке.

Неефикасно спровођење активности везаних за утврђивање и исказивање стварних потреба, може довести до последице, да се планирају предмети набавки који нису неопходни наручиоцу, који су у мањим или већим количинама или обиму од неопходног, који по квалитету превазилазе или у супротном не задовољавају потребе наручиоца. У једном од својих делова, Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки такве набавке карактерише као „набавке које нису потребне, набавке у већим количинама и обиму од потребног, набавке које су по квалитету и техничким карактеристикама предмета знатно изнад потреба наручиоца или знатно мањег нивоа квалитета од реално потребног“.

Након исказаних потреба за набавком добара, услуга и радова, спроводи се истраживање и испитивање тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавке, доступности предмета



набавке и присутности привредних субјеката на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке кроз који ће се тај предмет набављати.

Испитивање и истраживање тржишта

Наручиоци на основу претходно утврђених стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација. Не постоје експлицитне законске одредбе које прописују на који начин се врши испитивање и истраживање тржишта, али сагласно важећем ЗЈН²¹ наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања који између осталог подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта на чију обавезу спровођења упућују остале одредбе Закона.

Спровођењем испитивања и истраживања тржишта прикупљају се кључне информације неопходне у поступку планирања јавних набавки везане за утврђивање процењене вредности набавке, доступности предмета набавке и присутности привредних субјеката на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке кроз који ће се тај предмет набављати.

Према наводима из документа пројекта "Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији" - „Истраживање тржишта је процес који се спроводи у фази планирања поступка набавке и спроводи га наручилац или стручњак/предузеће у име наручиоца ради прикупљања информација о одређеном сектору на тржишту и процене реакције потенцијалних понуђача на предложени приступ за набавку. Налази и закључци који проистичу из истраживања тржишта представљају разумевање наручиоца о окружењу у којем он спроводи процесе јавних набавки. Истраживање тржишта може значајно да допринесе ефикасном управљању процесом набавки и позитивним исходима испоруке.“

Током планирања наручилац је дужан да све радње евидентира и документује у писаној форми.

Процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка.

Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки.

Процењена вредност предмета јавне набавке исказује се у динарима, без пореза на додату вредност, а обухвата процену укупних плаћања која ће извршити наручилац. Процењена вредност мора да укључује и све опције уговора и могуће продужење уговора, уколико је то предвиђено у конкурсној документацији.

Ризик неефикасног истраживања тржишта на наведену тему је тај да се планира процењена вредност предмета која не одговара тржишној вредности, па у случају кад је цена нижа, ризикује

²¹ Члан 49. став 2. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



се да се поступак јавне набавке не оконча (све достављене понуде изнад процењене вредности), или кад је знатно виша од тржишне, та разлика у средствима остаје „заробљена“ до окончања поступка јавне набавке, а могла је бити искоришћена или планирана за друге намене.

У случају неприкупљања информација о доступности на тржишту предмета јавне набавке потребних својстава и карактеристика, ризикује се да у поступку јавне набавке не буду достављене одговарајуће понуде, јер истих нема на тржишту. Чињеница да их нема на тржишту може бити последица тога што се одређени предмет више не производи, или га из одређених тржишних разлога, један период неће бити у понуди (добра).

Што се тиче услуга или радова, исто тако из одређених разлога могу бити недоступни на тржишту. Наведене информације су од изузетне важности у поступку планирања како би наручилац могао благовремено да реагује и да не планира оне предмете набавке чија набавка је очигледно неизвесна, па да се планира оно што се може и набавити, како не би из тог разлога било угрожено обављање послова и активности условљених том врстом набавке.

Доступност предмета набавке и присутност привредних субјеката на тржишту су значајни и за одређивање врсте поступка јавне набавке, све у циљу његовог благовременог и ефикасног спровођења и окончања. Наручилац је дужан да донесе годишњи план ЈН који садржи предмет јавне набавке и „CPV“ ознаку, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирно време покретања поступка.

Расположивост и поузданост наведених података и њихово навођење у плану јавних набавки је условљено ефикасним спровођењем претходно описаних активности на утврђивању стварних потреба (предмет јавне набавке и „CPV“ ознака и оквирно време покретања поступка) и испитивању и истраживању тржишта (процењену вредност јавне набавке и врста поступка јавне набавке).

План јавних набавки

Наручилац је дужан да донесе годишњи план ЈН који садржи предмет јавне набавке и „CPV“ ознаку, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирно време покретања поступка.

Наручилац није дужан да објави процењену вредност јавне набавке и податке из плана ЈН који представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података.

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки.

Одредбама ЗЈН прописана је дужност наручиоца да посебним актом, између осталог, ближе уреди начин спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица).

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



2. Основне информације о Општини Беоцин као субјекту ревизије

Општина Беоцин се налази у Јужнобачком округу Аутономне Покрајине Војводине у Републици Србији и простире се на површини од 186 км². Према попису из 2011. године у општини Беоцин живи 15.726 становника.

Општина Беоцин је конституисана и функционише као јединица локалне самоуправе сагласно Уставу Републике Србије, Закону о територијалној организацији Републике Србије и Закону о локалној самоуправи.

На основу Закона о локалној самоуправи донет је Статут Општине Беоцин. Статутом Општине Беоцин утврђено је да територију општине чине насељена места: Раковац, Беоцин, Черевих, Баноштор, Сусек, Луг, Свилош и Грабово.

Органи Општине и директни корисници буџетских средстава Општине Беоцин су: Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа. У складу са законом којим се уређује правобранилаштво, орган Општине је и Општинско правобранилаштво. Чланом 28. ставом 2. Статута Општине Беоцин, Правобранилаштво општине је предвиђено као огран општине. Председник општине и Општинско веће су извршни органи општине. За вршење одређених стручних и административно – техничких послова за потребе Скупштине општине, Председника општине и Општинског већа образована је Општинска управа, која обавља и управне послове у оквиру права и дужности Општине. Унутрашња организација и делокруг рада Општинске управе су дефинисани Одлуком о Општинској управи општине Беоцин.

Чланом 41. Статута Општине Беоцин утврђене су надлежности Општине, у складу са Уставом и законом које обухватају изворне и поверене послове.

Општина Беоцин има својство правног лица и своје надлежности финансира приходима и примањима које остварује сагласно Закону о финансирању локалне самоуправе.

Рачун извршења буџета Општине Беоцин је 840-103640-93 и отворен је као подрачун у оквиру Консолидованог рачуна трезора Општине Беоцин. Седиште општине Беоцин је у улици Светосавска број 25 у Беоцину. Матични број је 08439940, ПИБ: 101619734, шифра делатности 8411 - делатност државних органа.

3. Информације о јавним набавкама Општине Беоцин

Правилником²² је одређено да се послови јавних набавки, обављају унутар Одељења за буџет и финансије, где се поред Руководиоца одељења, пословима јавних набавки бави и лице на радном месту под називом Финансијско – рачуноводствени послови са звањем виши референт. У поступку ревизије, утврђено је да лице запослено на радном месту Финансијско – књиговодствени послови, поседује сертификат службеника за јавне набавке.

Правилником је прописано да се, поред наведених радних места, пословима ЈН бави и лице на радном месту под називом Имовинско-правни послови локалне пореске администрације и послови јавних набавки, са звањем саветник као и лице на радном месту Службеник за јавне

²² Правилник о организацији и систематизацији радних места у општинској управи, правобранилаштву и стручним службама општине Беоцин, број:01-110-28/17 од 29. Септембра 2017. године



набавке и обрачун зарада, са звањем саветник, али је у поступку ревизије, на основу писаног изјашњења и интервјуа са одговорним лицима утврђено да се ово лице није бавило пословима јавних набавки, већ само пословима обрачуна зарада, накнада зарада зарада и других примања запослених.

У току вршења поступка ревизије, Општина је донела нови Правилник²³ којим је извршена измена структуре радних места која се баве пословима јавних набавки у Општини. Према новом Правилнику, послови јавних набавки се обављају унутар Одељења за буџет и финансије, где се поред Руководиоца одељења, пословима јавних набавки баве и лица на радном месту Службеник за јавне набавке са звањем саветник и на радном месту Канцеларијски послови у области јавних набавки са звањем виши референт.

Општина Беочин је поступак планирања јавних набавки, уредила Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке бр. 01-404-213 од 8. септембра 2020. године. До доношења наведеног Правилника, послове везане за поступак планирања јавних набавки, Општина је уредила Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке органа Општине Беочин бр. 01-031-20/2 од 11. октобра 2015. године и односио се на директне кориснике буџетских средстава Општине Беочин. Директни корисници буџетских средстава Општине Беочин, Скупштина општине и Општинско веће нису доносили планове јавних набавки, због обима потреба које су по вредности ниже од прагова јавних набавки утврђених ЗЈН, из тог разлога њихове потребе су збирно планиране у Плану јавних набавки Општинске управе општине Беочин.

Општина Беочин је у 2020. години у плану ЈН планирала добра, услуге и радове укупно процењене вредности у износу 488.984.404 динара и то кроз 54 поступка јавних набавки, док је у 2021. години планирала 60 поступака укупне процењене вредности у износу 802.709.924 динара. Закључно са 30. јуном 2022. године, за 2022. годину планирано је 34 поступка, укупно процењене вредности у износу 243.385.401 динара.

IV Закључци

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у Општини Беочин код директних корисника буџетских средстава“. Донети закључци представљају одговоре на постављена ревизијска питања, наведена у делу извештаја под називом: ревизијска питања. Закључци произилазе из утврђених налаза, појединачно у оквиру сваког закључка. Утврђени налази засновани су на доказима који су прикупљани из различитих извора. На основу анализе података и документације достављене од стране субјекта ревизије, као и обављених интервјуа (одговорна лица и запослена лица код субјекта ревизије), донели смо следеће закључке:

²³ Правилник о организацији и систематизацији радних места у општинској управи, правобранилаштву и стручним службама општине Беочин, број: 01-011- 68/22од 01. септембра 2022. године



ЗАКЉУЧАК 1: Општина Беоцин, планове ЈН није сачињавала на основу потреба утврђених и исказаних на правилан и ефикасан начин

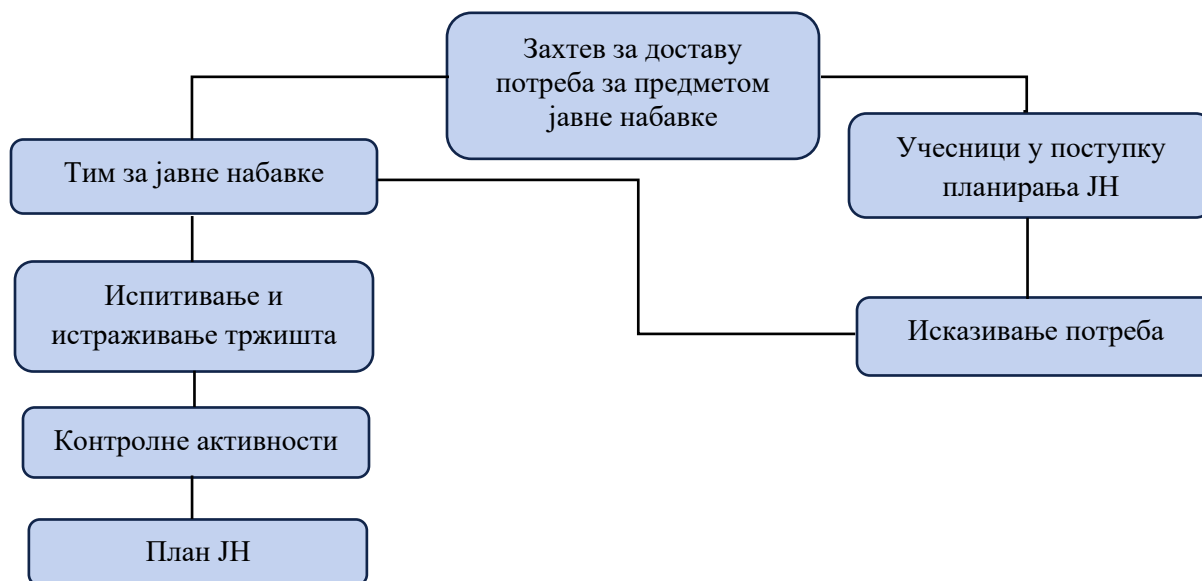


ЗАКЉУЧАК 1: Општина Беоцин, планове ЈН није сачињавала на основу писано исказаних потреба од стране предлагача јавних набавки, са наведеним техничким спецификацијама и потребним количинама предмета јавне набавке.

Циљ ревизорског тима у овом делу извештаја, био је да одговоримо на прво ревизијско питање, да ли је план ЈН сачињаван на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба. На основу постављеног циља истражили смо на који начин је Општина Беоцин уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба, на који начин је вршено испитивање и истраживање тржишта, да ли Општина има организациони део и запослене који се баве пословима утврђивања стварних потреба, као и да ли у писаној форми евидентира и документује све радње током процеса утврђивања и исказивања објективних потреба, као иницијалне фазе поступка планирања јавних набавки. Имајући у виду одредбу важећег ЗЈН²⁴ према којој је наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета узимајући у обзир сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава, несумњиво, ближе уређење начина планирања, између осталог мора да обухвати начин утврђивања стварних потреба наручиоца у складу са сврхом и наменом за коју ће се користити, кроз исказивање потреба у квантитативном и квалитативном смислу као и временског оквира када исказане потребе морају бити расположиве. Без наведених информација не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност нити оквирно време за покретање поступка. Током планирања наручилац је дужан да све радње евидентира и документује у писаној форми.

До наведеног закључка дошли смо на основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Беоцин, анализирајући расположиву документацију и интерна акта о јавним набавкама Општине, којима је између осталог уређен поступак утврђивања и исказивања стварних потреба за предметом јавних набавки. Фокус анализе је био идентификовање учесника у том поступку, њихова права, обавезе и одговорности, прописане активности и радње које се спроведе у поступку исказивања и утврђивања потреба и провера документовања тих радњи.

²⁴ Члан 6. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



Илустрација 2: Хронологија израде Плана ЈН у Општини Беоцин

Налаз 1.1. Општина Беоцин је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за утврђивање и исказивање стварних потреба за предметом набавки

Поступак утврђивања и исказивања потреба за предметом набавке, Општина Беоцин, уредила је у складу са обавезом прописаном чланом 49. став 2. важећег ЗЈН²⁵, доношењем Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке 01-404-213 од 8. септембра 2020. године (у даљем тексту важећи Правилник). Наведени Правилник, Општина Беоцин, објавила је на својој интернет страници²⁶.

До доношења важећег Правилника, послове везане за утврђивање и исказивање стварних потреба за предметом набавки, Општина Беоцин је уредила Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке органа Општине Беоцин број 01-031-20/2 од 11. октобра 2015. године (у даљем тексту: раније важећи Правилник), донетим сагласно обавези из члана 22. став 1. раније важећег ЗЈН.

Упоредном анализом садржаја раније важећег Правилника и важећег Правилника закључили смо да не постоји значајна разлика у начину на који је у оба правилника, регулисан поступак утврђивања и исказивања потреба за предметом набавке.

²⁵ "Сл. гласник РС", бр. 91/2019, у претежном делу одредби у примени од 1.07.2020. године

²⁶ <https://www.beocin.rs/sr/?p=left/JN>



У даљем тексту излажемо кратак преглед најзначајнијих одредаба важећег Правилника којим је уређен процес утврђивања и исказивања потреба за предметом јавне набавке:

Чланом 4. став 2. тачка 3. као циљ Правилника одређено је евидентирање свих радњи и аката током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавним набавкама. Тачком 5. овог става, као циљ Правилника, одређена је контрола планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавним набавкама.

Чланом 6. став 2. Правилника, одређено је да поступак планирања спроводи Тим за јавне набавке који решењем образује начелник. Решењем из претходног става, начелник одређује и координатора тима²⁷.

Чланом 9. Правилника, као један од критеријума за планирање ЈН, прописан је и критеријум, да ли техничке спецификације и количине одређеног предмета јавне набавке одговарају стварним потребама Наручиоца.

Чланом 10. Правилника, прописано је да поступак планирања започиње утврђивањем стварних потреба за предметима набавки које су неопходне за обављање редовних активности из делокруга наручиоца. Тим за јавне набавке упућује захтев начелнику, председнику Скупштине општине и свим службама Општинске управе (предлагачи набавке) да у одређеном року који одреди Тим, писмено доставе своје потребе за јавним набавкама за наредну годину²⁸.

Чланом 11. Правилника прописано је да је Тим за ЈН дужан да заједно са Службом за буџет и финансије исказане потребе упореди са реалним потребама за обављање и унапређење делатности наручиоца, као и са врстом, количином и квалитетом предмета набављених у претходном планском периоду, да ли су усаглашене потребе са очекиваним приходима, посебно ценећи сврсисходност сваке набавке понаособ.

Чланом 13. став 3. одређено је да се процењена вредност ЈН одређује у складу са спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, као резултат претходног искуства конкретног предмета набавке и спроведеног испитивања и истраживања тржишта.

Налаз 1.2. Општина Беоцин, у поступку планирања, стварне потребе није утврђивала и исказивала на прописан начин



Општина Беоцин у фази планирања јавних набавки није утврђивала и исказивала стварне потребе за предметом набавке на начин прописан раније важећим и важећим Правилником, из разлога што није формирала тим за јавне набавке, чији задатак је био да упути захтев предлагачима јавних набавки да у писаној форми искажу потребе за предметом јавних набавки.

Описани начин поступања може довести до тога да Општина Беоцин планира предмете јавних набавки који неће одговарати њеним стварним потребама.

²⁷ Члан 6. став 3. важећег Правилника

²⁸ Члан 10. став 2. важећег Правилника



Тим за јавне набавке и контрола процеса утврђивања и исказивања потреба

У поступку ревизије, утврђено је да Општина Беоцин није формирала тим за јавне набавке што није у складу са 6. став 2. важећег Правилника²⁹ којим је прописано да поступак планирања спроводи тим за јавне набавке који решењем образује начелник општинске управе. Такође, обзиром на то да Општина није формирала тим за јавне набавке, изостао је и процес утврђивања и исказивања потреба за предметом набавке утврђен чланом 10. став 2. важећег Правилника³⁰ којим је прописано да тим за јавне набавке упућује захтев начелнику, председнику општине, председнику скупштине општине и свим службама општинске управе (предлагачи набавке) да у одређеном року који одреди тим писмено доставе своје потребе за јавним набавкама за наредну годину.

Услед тога што општина није формирала тим за јавне набавке, изостала је и контролна активност утврђена чланом 11. став 1. важећег Правилника³¹ којим је прописано да је Тим за ЈН дужан да заједно са Службом за буџет и финансије, исказане потребе упореди са реалним потребама за обављање и унапређење делатности наручиоца, као и са врстом, количином и квалитетом предмета набављених у претходном планском периоду, да ли су усаглашене потребе са очекиваним приходима, посебно ценећи сврсисходност сваке набавке понаособ.

Описани начин поступања, односно чињеница да није формиран тим за јавне набавке чија обавеза је била да упути захтев предлагачима набавки да у писаној форми искажу потребе за предметом јавних набавки, уз изостанак контролних активности у овој фази планирања, доводи до ризика да Општина Беоцин планира и изврши набавку предмета који у квантитативном и квалитативном смислу не одговарају његовим стварним потребама.

Узрок неправилног поступања Општине Беоцин у фази исказивања потреба јесте чињеница да Општина није формирала тим за јавне набавке који је носилац, односно кључни актер у поступку планирања јавних набавки.

Поступање Општине у фази утврђивања и исказивања потреба

У поступку ревизије, на основу писаног изјашњења и интервјуа са одговорним лицима Општине, утврдили смо да процес исказивања потреба, у пракси, започиње тако што овлашћена лица директних корисника буџета – предлагачи јавних набавки (председник скупштине, председник општине, начелник општинске управе) исказују своје потребе за предметима набавки Руководиоцу одељења за буџет и финансије. Потребности се исказују усменим путем, на састанцима на којима се врши израда нацрта одлуке о буџету Општине. Ове активности обављају се у периоду август – новембар текуће, за наредну планску годину.

Све активности у вези са утврђивањем и исказивањем потреба, као иницијалне фазе планирања јавних набавки, по изјашњењу одговорних лица Општине, врше се телефонским и усменим путем, без сачињавања записника, белешки или других писаних докумената о предузетим радњама. Описани начин поступања није у складу са чланом 47. важећег Правилника,

²⁹ Члан 10. став 1. раније важећег Правилника

³⁰ Члан 12 став 2. раније важећег Правилника

³¹ Члан 13. став 1. раније важећег Правилника



којим је између осталог прописана обавеза евидентирања свих радњи и аката током планирања. Као разлог оваквог поступања одговорна лица Општине Беоцин навела су до тада устаљену праксу рада у поступку планирања јавних набавки која није отклоњена до момента вршења ревизије (детаљније су описани у делу Налаза 1.4. овог извештаја).

Описаним поступањем и изостанком прописане контролне активности у поступку утврђивања и исказивања потреба, настаје ризик да Општина Беоцин планира и изврши набавку предмета који у квантитативном и квалитативном обиму не одговарају њеним стварним потребама.

Налаз 1.3. Општина Беоцин има запослена лица које се баве пословима јавних набавки, али није формирала тим за јавне набавке предвиђен интерним актом о јавним набавкама

Правилником о организацији и систематизацији радних места у општинској управи, правобранилаштву и стручним службама општине Беоцин³² је одређено да се послови јавних набавки, обављају унутар Одељења за буџет и финансије, где се поред Руководиоца одељења, пословима јавних набавки бави и лице на радном месту под називом Финансијско – рачуноводствени послови са звањем виши референт. У поступку ревизије, утврђено је да лице запослено на радном месту Финансијско – књиговодствени послови, поседује сертификат службеника за јавне набавке.

Правилником је прописано да се, поред наведених радних места, пословима ЈН бави и лице на радном месту под називом „Имовинско-правни послови локалне пореске администрације и послови јавних набавки“, са звањем саветник као и лице на радном месту „Службеник за јавне набавке и обрачун зарада“, са звањем саветник, али је у поступку ревизије, на основу писаног изјашњења и интервјуа са одговорним лицима Општине утврђено да се ово лице није бавило пословима јавних набавки, већ само пословима обрачуна зарада, накнада зарада зарада и других примања запослених.

Послови јавних набавки, прописани Правилником, између осталог, обухватају припрему плана јавних набавки и његово усаглашавање са финансијским планом, обављање послова спровођења поступака јавних набавки, припрему одлуке о покретању поступка јавних набавки, предлагање критеријума за избор најповољније понуде, учешће у припреми модела уговора, израда одлуке о додели уговора, достављање обавештења о додели уговора о јавним набавкама свим понуђачима, објављивање аката на порталу јавних набавки, провера и испитивање тржишта за предметну јавну набавку, припрема извештаја о спроведеним поступцима јавних набавки, праћење извршења јавних набавки у складу са закљученим уговорима, вођење евиденције о јавним набавкама, архивирање документације и други послови у вези са јавним набавкама.

У току вршења поступка ревизије, Општина је донела нови Правилник³³ којим је извршена измена структуре радних места која се баве пословима јавних набавки у Општини. Према новом Правилнику, послови јавних набавки се обављају унутар Одељења за буџет и финансије, где се поред Руководиоца одељења, пословима јавних набавки баве и лица на радном месту Службеник

³² Број: 01-110-28/17 од 29. септембра 2017. године.

³³ Правилник о организацији и систематизацији радних места у општинској управи, правобранилаштву и стручним службама општине Беоцин, број: 01-011- 68/22 од 1. септембра 2022. године.



за јавне набавке са звањем саветник и на радном месту Канцеларијски послови у области јавних набавки са звањем виши референт.

У поступку ревизије, утврђено је да Општина није формирала тим за јавне набавке као носиоца планирања, што није у складу са чланом 6. став 2. важећег Правилника³⁴ (детаљније су описани у делу Налаза 1.2. овог извештаја).

Налаз 1.4. Општина Беоцин у фази планирања јавних набавки, радње утврђивања и исказивања стварних потреба није у писаној форми евидентирала и документовала



Општина Беоцин у фази планирања јавних набавки, радње утврђивања и исказивања потреба за предметом јавне набавке, није евидентирала нити документовала у писаној форми, а комуникација у овој фази планирања јавних набавки, вршена је усменим и телефонским путем без сачињавања записника или других писаних белешки. Учесници у поступку планирања нису поштовали одредбе прописане интерним актом о јавним набавкама Општина Беоцин, у вези са евидентирањем и документовањем предузетих радњи, јер су поступали на до тада устаљен начин из разлога што су сматрали да евидентирање и документовање тих радњи није неопходно. Описани начин поступања због одсуства контролних активности може довести до тога да планирани предмети јавних набавки неће одговарати стварним потребама Општине Беоцин.

Обавеза евидентирања и документовања свих радњи приликом планирања, спровођења и извршења јавних набавки, утврђена је чланом 16. став 1. тачком 1. раније важећег ЗЈН којом је прописано да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Такође, чланом 41. став 1. важећег ЗЈН прописана је дужност наручиоца да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Чланом 4. став 2. тачка 3. важећег Правилника, као један од општих циљева Правилника, утврђено је евидентирање свих радњи и аката током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавним набавкама.

Одребама члана 8. став 1. алинеја 2. важећег Правилника и члана 11. став 1. алинеја 2. раније важећег Правилника, учесници у процесу планирања набавки, између осталог, сачињавају и образложење разлога и оправданости сваке појединачне набавке и одговорни су за његову садржину.

Чланом 10. став 2. важећег Правилника прописано је да тим за јавне набавке упућује захтев начелнику, председнику општине, председнику скупштине општине и свим службама општинске

³⁴ Члан 10. став 1. раније важећег Правилника



управе (предлагачи набавке) да у одређеном року који одреди тим писмено доставе своје потребе за јавним набавкама за наредну годину.

Чланом 47. важећег Правилника прописано је да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Чланом 26. став 3. важећег прописано је да се комуникација у вези с пословима јавних набавки унутар наручиоца, врши писаним или електронским путем, на начин да се омогући евидентирање свих извршених радњи, док су чланом 3. став 3. важећег Правилника послови јавних набавки дефинисани као планирање јавне набавке, спровођење поступка јавне набавке, израда конкурсне документације, израда аката у поступку јавне набавке, израда уговора о јавној набавци, праћење извршења јавне набавке, као и сви други послови који су повезани са поступком набавке.

У поступку ревизије, на основу писаног изјашњења и интервјуа са одговорним лицима Општине, утврдили смо да процес исказивања потреба, у пракси, започиње тако што овлашћена лица директних корисника буџета – предлагачи јавних набавки (председник скупштине, председник општине, начелник општинске управе) исказују своје потребе за предметима набавки Руководиоцу одељења за буџет и финансије. Потребе се исказују усменим путем, на састанцима на којима се врши израда нацрта одлуке о буџету Општине. Ове активности обављају се у периоду август – новембар текуће, за наредну планску годину. Све активности које се одвијају у фази утврђивања и исказивања потреба, као иницијалној фази планирања јавних набавки, врше се телефонским и усменим путем, без сачињавања записника, белешки или другог писаног документа о предузетим радњама.

Услед наведеног, утврђено је да Општина не евидентира и не документује описани поступак исказивања потреба за предметом набавке, као иницијалну фазу планирања која претходи усвајању плана јавних набавки, односно, предлагачи јавних набавки не попуњавају обрасце (или други писани документ) за исказивање потреба за предметом набавке, што није у складу са чланом 10. став 2. у вези са чланом 47. важећег Правилника.

На основу наведених чињеница, извели смо закључак да су потребе за предметима набавке формално евидентирани и документовани тек у фази самог сачињавања плана ЈН као документа. До сачињавања плана ЈН, комуникација у процесу утврђивања и исказивања потреба као иницијалне фазе планирања набавки, унутар Општине Беоцин, у претежном делу се одвијала неформално, усмено и телефонским путем. Обзиром на то да се комуникација учесника у фази планирања, није обављала писаним или електронским путем, онемогућено је евидентирање извршених радњи, што није у складу са чланом 26. став 3. важећег Правилника.

Такође, с обзиром да поступак утврђивања и исказивања потреба није евидентиран и документован, онемогућено је постизање једног од општих циљева важећег Правилника да се евидентирају све радње и акта током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавним набавкама³⁵.

Као разлог наведеног поступања, одговорна лица Општине су навела да је такав начин рада устаљена пракса у Општини јер су сматрали да евидентирање и документовање тих радњи, није

³⁵ Члан 4. став 2. тачка 3. важећег Правилника



неопходно. Непоштовање наведених одредби, као устаљену праксу поступања потврђују чињенице да је на идентичан начин поступано у планским активностима у 2020. 2021. и 2022. години које су обухваћене ревидираним периодом.

ЗАКЉУЧАК 2: Општина Беоцин, у поступку планирања јавних набавки, у највећем делу није користила информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта



Општина Беоцин, у поступку планирања јавних набавки у највећем делу није користила информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта, из разлога што наведене радње нису спровођене на прописан и ефикасан начин уз поштовање интерних аката о јавним набавкама, нити их је у писаној форми евидентирала и документовала.

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на друго ревизијско питање, да ли су у поступку планирања јавних набавки коришћене информације прикупљане испитивањем и истраживањем тржишта. На основу постављеног циља истражили смо како је Општина Беоцин уредила поступак испитивања и истраживања тржишта, да ли су испитивањем и истраживањем тржишта прикупљене потребне информације за израду плана ЈН, како је одређивана процењена вредност јавне набавке и врста поступка и да ли су у писаној форми евидентирани и документовани све радње током испитивања и истраживања тржишта. Наручиоци, на основу претходно дефинисаних стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација. Сагласно важећем ЗЈН³⁶ наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, који између осталог подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта, на чију обавезу спровођења упућују и остале одредбе Закона.

До наведеног закључка дошли смо на основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Беоцин, анализирајући расположиву документацију и интерна акта о јавним набавкама Општине, којима је између осталог уређен поступак и начин испитивања и истраживања тржишта. Фокус анализе је био идентификовање учесника у том поступку, њихових права, обавеза и одговорности, прописаних активности и радњи како се спроводи испитивање и истраживање тржишта и провера документовања тих радњи.

Налаз 2.1. Општина Беоцин је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за поступак испитивања и истраживања тржишта

Поступак испитивања и истраживања тржишта Општина Беоцин је сагласно законским обавезама уредила раније важећим и важећим Правилником. Време и правни основ доношења, детаљније су описани у делу Налаза 1.1 овог извештаја.

³⁶ Члан 49. став 2. важећег Закона о јавним набавкама



У даљем тексту наводимо краћи упоредни преглед најзначајнијих одредаба наведених аката, који се тичу поступка испитивања и истраживања тржишта, имајући у виду да одредбе ових аката, у делу који се односи на предмет ове ревизије, на готово идентичан начин уређују ове процесе:

Чланом 9. важећег Правилника³⁷, чије одредбе у даљем тексту образлажемо, утврђени су критеријуми за планирање јавних набавки. Прописани критеријуми се, између осталог, односе и на то да процењена вредност набавке треба да буде одговарајућа, с обзиром на циљеве набавке, имајући у виду техничке спецификације, неопходне количине и стање на тржишту (цена и остали услови набавке). Раније важећи Правилник³⁸, у члану 8. став 2., садржао је упућивање на члан 4. Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца³⁹, којим су прописани критеријуми које је наручилац дужан да узме у обзир приликом планирања јавне набавке.

Члан 6. важећег Правилника, између осталог, прописује да поступак планирања спроводи Тим за јавне набавке, који решењем образује начелник, као и да се истим решењем одређује Координатор тима.

Чланом 10. став 2. важећег Правилника, дефинисани су предлагачи јавних набавки (начелник, председник општине, председник скупштине општине и све службе општинске управе), који су дужни да по захтеву и у року који одреди тим за јавне набавке писмено доставе своје потребе за јавним набавкама за наредну годину. Поменута одредба се донекле разликује од начина на који је то било уређено чланом 12. став 2. раније важећег Правилника, јер је истим било прописано, између осталог, да Тим за јавне набавке упућује усмени захтев предлагачима набавки, да у року од седам дана искажу своје потребе, за јавним набавкама и набавкама на које се Закон не примењује за наредну годину. Изменама раније важећег Правилника Општина је поменуту одредбу усагласила са чланом 41. став 1. важећег ЗЈН, којим је прописано, између осталог, да је Наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Сагласно одредби члана 8. став 1. алинеја 2. важећег Правилника и члана 11. став 1. алинеја 2. раније важећег Правилника, учесници у процесу планирања набавки, између осталог, сачињавају и образложење начина на који је утврђена процењена вредност јавне набавке и одговорни су за његову садржину.

Сагласно члану 11. став 1. и 2. важећег Правилника, тим за јавне набавке исказане потребе упоређује са реалним потребама за обављање и унапређење делатности наручиоца, заједно са Службом за буџет и финансије, са врстом, количином и квалитетом предмета набављених у претходном планском периоду, као и да ли су ове потребе усаглашене са очекиваним приходима, посебно ценећи сврсисходност сваке набавке понаособ. За разлику од раније важећег Правилника⁴⁰, којим је било прописано да стварне потребе за сваку појединачну набавку утврђује

³⁷ Правилник о ближе уређењу поступка јавне набавке, број 01-404-213 од 8. септембра 2020. године

³⁸ Правилник о ближе уређењу поступка јавне набавке органа Општине Беоцин, број 01-031-20/2 од 11. октобра 2015. године

³⁹ "Сл. гласник РС", број 83/2015

⁴⁰ Члан 13. став 2. раније важећег Правилника



тим за јавне набавке, важећи Правилник прописује да стварне потребе утврђује председник општине, на основу достављених података и у консултацији са предлагачем набавки⁴¹.

Утврђене техничке спецификације и количине, сходно члану 13. став 3. важећег Правилника, представљају основ за одређивање процењене вредности, која се утврђује као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног испитивања и истраживања тржишта. Овако прописана одредба важећег Правилника апострофира значај техничких спецификација и исказаних количина и исте везује за утврђивање процењене вредности предмета јавне набавке, уједно дефинишући начин утврђивања процењене вредности, за разлику од раније важећег Правилника⁴², који само начелно прописује да утврђене техничке спецификације представљају основ за истраживање тржишта.

Сходно члану 14. важећег Правилника, начелник задужује поједине запослене, зависно од предмета јавне набавке, да испитују и истражују тржиште за сваки појединачни предмет набавке, на начин како је то ближе у делу Налаза 2.2. овог извештаја.

Раније важећим Правилником⁴³ било је прописано да тим за јавне набавке истражује тржиште и прикупља податке потребне за планирање. Модалитети испитивања тржишта су у претежном делу исти као и у важећем Правилнику⁴⁴, с тим да је у раније важећем Правилнику⁴⁵ наглашено да се испитивањем и истраживањем тржишта прикупљају подаци о потенцијалним понуђачима, ценама, њиховом кретању на тржишту, да ли постоје предмети сличних карактеристика, који би задовољили потребе наручиоца, условима под којима потенцијални понуђачи конкретан предмет нуде на тржишту, а пре свега о квалитету, важењу гаранције, одржавању и роковима испоруке, да ли понуђачи морају имати посебне дозволе надлежних органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, да ли се потреба за датим предметом може задовољити на други начин (набавком другог предмета и слично).

Сагласно члану 15. важећег Правилника, тим за јавне набавке, као носилац планирања, након утврђивања списка свих предмета јавних набавки, одређује укупну процењену вредност истоврсних јавних набавки, на нивоу читавог наручиоца. Тим за планирање такође одређује и врсту поступка, за сваки предмет набавке, у складу са укупном процењеном вредношћу истоврсне јавне набавке и у складу са другим одредбама ЗЈН и обједињује све истоврсне јавне набавке у јединствени поступак, где год је то могуће, имајући у виду динамику потреба и плаћања.

Одредбама важећег Правилника⁴⁶, и раније важећег Правилника⁴⁷, начин опредељивања поступка јавне набавке уређен на детаљнији начин, тако што је прописано да тим за јавне набавке опредељује врсту поступка јавне набавке.

⁴¹ Члан 11. став 2. важећег Правилника

⁴² Члан 14. став 9. раније важећег Правилника

⁴³ Члан 15. раније важећег Правилника

⁴⁴ Члан 14. став 2. раније важећег Правилника

⁴⁵ Члан 15. став 3. раније важећег Правилника

⁴⁶ Члан 15. важећег Правилника

⁴⁷ Члан 16. раније важећи Правилника



Налаз 2.2. Општина Беоцин, у фази планирања јавних набавки, није испитивањем и истраживањем тржишта прикупљала све потребне информације за израду плана ЈН



Општина Беоцин, у фази планирања јавних набавки, није располагала свим информацијама потребним за израду плана ЈН које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта, како је прописано интерним актима, из разлога што одговорно лице Општине, супротно одредбама интерног акта о јавним набавкама, није одредило лица задужена за спровођење предметних активности. Наведену обавезу није поштовала, јер је поступала на до тада устаљен начин, из разлога што су учесници у поступку планирања сматрали да изузев података из претходног искуства у набавци конкретног предмета и предрачунске вредности радова за које је израђен пројекат, остали подаци са тржишта нису неопходни. Планирањем на овакав начин може се догодити да се планира набавка предмета који није доступан на тржишту, што може негативно утиче на пружање услуга грађанима од стране Општине Беоцин.

Сходно члану 14. важећег Правилника, начелник задужује поједине запослене, да зависно од предмета јавне набавке, испитују и истражују тржиште за сваки појединачни предмет набавке, испитивањем степена развијености тржишта, упоређивањем цена више потенцијалних понуђача, квалитета, путем истраживања на интернету, испитивања искустава других наручилаца, периода гаранције, начина и трошкова одржавања, рокова испоруке, важећих прописа и стандарда, могућности на тржишту за задовољавање потреба наручиоца и на други погодан начин, имајући у виду сваки појединачни предмет набавке.

За разлику од наведеног, раније важећи Правилник⁴⁸ је за носиоца испитивања и истраживања тржишта предмета набавке одредио тим за јавне набавке.

Модалитети испитивања и истраживања тржишта у претежном делу уређени су на исти начин и раније важећим⁴⁹ и важећим Правилником⁵⁰, имајући у виду да прописују да се обавља на следеће начине:

- испитивањем претходних искустава у набавци истог предмета набавке (постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима);
- истраживањем путем интернета (ценовници понуђача, Портал јавних набавки, сајтови других наручилаца, сајтови надлежних институција за објаву релевантних информација о тржишним кретањима...);
- испитивањем искустава других наручилаца;
- путем анкета, упитника и слично и

⁴⁸ Члан 15. став 1. раније важећег Правилника

⁴⁹ Члан 15. став 2. раније важећег Правилника

⁵⁰ Члан 14. став 2. важећег Правилника



- на други одговарајући начин.

У поступку ревизије, увидом у расположиву документацију, као и на основу навода из писаног изјашњења одговорних лица Општине и обављених интервјуа са истима, констатовали смо да је пре усвајања плана ЈН за одређени број радова као предмета набавки, постојала пројектна документација, у којој су у оквиру предмера и предрачуна биле наведене техничке спецификације, количине и цене радова, односно пројектована вредност. Супротно томе, за набавке добара и услуга су финансијским планом била опредељена финансијска средства, али се техничка спецификација и потребне количине нису утврђивале у фази израде и доношења плана ЈН, већ накнадно, пре покретања поступака јавних набавки.

Овако поступање је устаљена пракса рада из претходног периода, из разлога што су сматрали, да изузев података из претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и предрачунске вредности радова за које је израђен пројекат, остали подаци нису неопходни.

Лица која су учествовала у утврђивању техничких спецификација и потребних количина предмета јавних набавки, била су лица распоређена на радном месту начелника Општинске управе, руководилац одељења за инспекцијске послове, урбанизам и заштиту животне средине, комунални инспектор и послови енергетске ефикасности, безбедности и здравља на раду, саобраћајни и комунални инспектор и помоћник председника за локални економски развој.

На основу увида у расположиву документацију и писаног изјашњења одговорних лица Општине, констатовали смо да супротно члану 14. важећег Правилника, начелник посебним актом није задужио поједине запослене да испитују и истражују тржиште за сваки појединачни предмет набавке. По наводима одговорних лица Општине, разлог наведеног непоступања је устаљена пракса из претходног периода и недостатак запослених.

Налаз 2.3. Општина Беоцин, процењене вредности предмета јавних набавки, у поступку планирања, није у потпуности одређивала у складу са одредбама интерног акта о јавним набавкама



Општина Беоцин, процењене вредности јавних набавки није у потпуности утврђивала на основу техничких спецификација предмета набавке, планираних количина и стања на тржишту. Интерним актима Општине, између осталог прописана је обавеза да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта. Општина је процењене вредности утврђивала на до тада устаљен начин, претежно на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и предрачунске вредности радова за које је израђен пројекат, јер су сматрали да остали подаци нису неопходни. Наведено поступање може довести до тога да процењене вредности неће бити одговарајуће и реалне, у односу на вредности тих предмета набавке на тржишту.



Сходно члану 13. став 3. важећег Правилника, утврђене техничке спецификације и количине предмета набавке, представљају основ за утврђивање његове процењене вредности.

По наводима одговорних лица Општине Беочин, техничке спецификације предмета јавних набавки, нису у писаној форми сачињавали и достављали предлагачи јавних набавки⁵¹, већ су исте утврђивали одређени запослени у Општини, на начин описан у делу Налаза 2.2. овог извештаја. По њиховим наводима, информације о техничким спецификацијама и пројектованим количинама, за одређени број планираних радова, налазиле су се у пројектним документацијама у оквиру предмера и предрачуна, и ти подаци су били доступни у фази израде и доношења планова ЈН. За набавке добара и услуга техничка спецификација и потребне количине нису се утврђивали у фази израде и доношења плана ЈН, већ пре покретања поступака јавних набавки. Како би проверили наводе одговорних лица Општине Беочин у том делу, извршили смо увид у одређени број спроведених поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години.

Анализирали смо део конкурсних документација и констатовали смо да у седам спроведених поступка јавних набавки, супротно одредбама раније важећег⁵² и важећег ЗЈН и њиховим подзаконским актима⁵³, количине предмета набавки нису биле утврђене.

Табела 1: Поступци јавних набавки у којима нису биле утврђене количине

Редни број	Ознака ЈН	Предмет ЈН
2020. година		
1	11/2020	Уклањање анималног отпада
2	59/2020	Израда хоризонталне саобраћајне сигнализације
3	26/2020	Одржавање уличне расвете на територији општине Беочин
4	10/2020	Изградња нових улица - бетонирање
5	20/2020	Одржавање путних објеката - банке, риголи, пропусти
2021. година		
6	01/2021	Уклањање и одношење лешева животињског порекла
7	02/2021	Услуге крчења шибља и уређења зелених површина

У писаном изјашњењу, одговорна лица Општине су навела да су процењене вредности јавних набавки наведене у плановима ЈН, које су за предмет имале набавку добара, утврђивали на основу потрошње у претходној буџетској години, увећане за индекс потрошачких цена, а за планиране услуге, процењене вредности су одређиване на основу расположивих финансијских средстава предвиђених Одлуком о буџету. Учесници овог процеса су били запослени на радним местима

⁵¹ Члан 10. став 2. важећег Правилника

⁵² Члан 61. став 1. и став 4. тачка 5. раније важећег ЗЈН, и члан 2. став 1. тачка 2. раније важећег Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова ("Сл. гласник РС", бр. 86/2015 и 41/2019)

⁵³ Члан 93. став 1. важећег ЗЈН и члан 2. став 1. тачка 2. Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки ("Сл. гласник РС", бр. 93/2020) и ("Сл. гласник РС", бр. 21/2021).



руководилац одељења за буџет и финансије, службеник за јавне набавке и виши референт за послове месних заједница.

Овако поступање је устаљена пракса рада из претходног периода, из разлога што су учесници у поступку планирања сматрали, да изузев података из претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и предрачунске вредности радова за које је израђен пројекат, остали подаци и информације са тржишта нису неопходни за утврђивање процењене вредности предмета јавних набавки.

Како је ближе описано у делу Налаза 2.1 овог извештаја, тим за јавне набавке, сходно важећем Правилнику⁵⁴ одређује и врсту поступка, за сваки предмет набавке, у складу са укупном процењеном вредношћу истоврсне јавне набавке и у складу са другим одредбама ЗЈН и обједињује све истоврсне јавне набавке у јединствени поступак, где год је то могуће, имајући у виду динамику потреба и плаћања.

Према изјашњењу одговорних лица Општине, начин одређивања одговарајуће врсте поступка и избор критеријума за утврђивање истоврсности јавне набавке за сваки предмет набавке вршио се применом члана 51. ЗЈН⁵⁵, односно члана 29. истог Закона.

Налаз 2.4. Општина Беоцин у фази планирања јавних набавки, радње испитивања и истраживања тржишта није у писаној форми евидентирала и документовала



Општина Беоцин, у фази планирања јавних набавки, није у писаној форми евидентирала и документовала радње испитивања и истраживања тржишта, јер прописане радње није благовремено и у потпуности спроводила, из разлога што одговорно лице Општине, супротно одредбама интерног акта о јавним набавкама, није одредило лица задужена за спровођење предметних активности.

Наведена обавеза се није поштовала, јер се поступало на до тада устаљен начин из разлога што су сматрали да евидентирање и документовање тих радњи није неопходно.

Наведено поступање је довело до тога да у фази планирања јавних набавки, нису прикупљане информације са тржишта потребне за израду плана ЈН, нити је вршена провера валидности информација и података коришћених у процесу планирања, а који потичу из претходних искустава у набавци планираног предмета.

Чланом 16. став 1. тачком 1. раније важећег ЗЈН, прописана је дужност наручиоца да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке. Члан 41. став 1. важећег ЗЈН на исти начин прописује дужност наручиоца, уз прецизнију одредницу да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

⁵⁴ Члан 15. став 2. и 3. важећег Правилника

⁵⁵ Закон о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)



Важећи Правилник, у делу општи циљеви⁵⁶, прописује да је један од општих циљева евидентирање свих радњи и аката током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавним набавкама. Чланом 26. став 3. наведеног Правилника прописано је да се комуникација у вези са пословима јавних набавки унутар наручиоца врши писаним или електронским путем, на начин да се омогући евидентирање свих извршених радњи, док је чланом 47. истог акта, између осталог, још детаљније дефинисана обавеза наручиоца да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке и да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива.

Сличне обавезе постојале су и у раније важећем Правилнику⁵⁷, тако да је постојала дужност сваког учесника у поступку набавке да прикупља и на прописани начин одлаже документацију која претходи радњама у поступку, да о свим предузетим радњама оставља писани траг (забелешка, записник и друго). Исти акт је садржао и одредбу да се о испитивању и истраживању тржишта сачињава записник или забелешка⁵⁸.

Сходно члану 14. важећег Правилника, начелник задужује поједине запослене, да зависно од предмета јавне набавке, испитују и истражују тржиште за сваки појединачни предмет набавке, испитивањем степена развијености тржишта, упоређивањем цена више потенцијалних понуђача, квалитета, путем истраживања на интернету, испитивања искустава других наручилаца, периода гаранције, начина и трошкова одржавања, рокова испоруке, важећих прописа и стандарда, могућности на тржишту за задовољавање потреба наручиоца и на други погодан начин, имајући у виду сваки појединачни предмет набавке. На основу увида у расположиву документацију и писаног изјашњења одговорних лица Општине, констатовали смо да супротно члану 14. важећег Правилника, начелник посебним актом није задужио поједине запослене да испитују и истражују тржиште за сваки појединачни предмет набавке, па из тих разлога, у фази планирања јавних набавки, наведене радње нису ни спровођене, а самим тим нису ни писано евидентирани и документовани.

Поступање на до тада устаљен начин је узрок непоштовања прописаних обавеза, из разлога што су учесници у поступку планирања сматрали да евидентирање и документовање тих радњи, није неопходно.

Непоштовање наведених одредби, као устаљену праксу поступања потврђују чињенице да је на идентичан начин поступано у планским активностима у 2020. 2021. и 2022. години које су обухваћене ревидираним периодом.

⁵⁶ члан 4. став 2. тачка 3. важећег Правилника

⁵⁷ Члан 5. став 3. раније важећег Правилника

⁵⁸ Члан 15. став 5. раније важећег Правилника



ЗАКЉУЧАК 3: Општина Беоцин, планове ЈН није у потпуности реализовала благовремено и у планираном обиму



Имајући у виду планирано оквирно време покретања поступака јавних набавки, њихов планирани број, процењену и уговорену вредност предмета набавки, планови ЈН нису у потпуности реализовани благовремено и у планираном обиму, а иницијалне радње за спровођење планираних поступака јавних набавки и реализацију планова ЈН, као и радње праћења извршења уговора о јавним набавкама, нису у потпуности евидентирани и документоване у прописаној форми.

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на треће ревизијско питање, да ли је план ЈН реализован благовремено и у планираном обиму. На основу постављеног циља истражили смо на који начин је Општина Беоцин уредила послове везане за реализацију плана ЈН, да ли су поступци јавних набавки благовремено покретани у планираним временским оквирима, који је обим реализације плана ЈН у односу на квантитативно и квалитативно планиране потребе и да ли су субјекти ревизије у писаној форми евидентирали и документовали све радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци.

До наведеног закључка дошли смо на основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Беоцин, анализирајући расположиву документацију и интерна аката о јавним набавкама Општине, којима је између осталог уређен поступак реализације плана ЈН, почев од иницијалног акта за покретање поступака јавних набавки до праћења извршења уговора о јавним набавкама. Фокус анализе је био идентификовање учесника у том поступку, њихова права, обавезе и одговорности, прописане активности и радње у реализацији плана ЈН и праћењу извршења уговора и провера документовања тих радњи.

Налаз 3.1: Општина Беоцин је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за реализацију плана ЈН

Послове везане за реализацију плана јавних набавки, сагласно законским обавезама Општина Беоцин уредила је раније важећим и важећим Правилником. Време и правни основ доношења, прецизније су описани у делу Налаз 1.1 овог извештаја.

Наведеним Правилницима, у вези са реализацијом плана јавних набавки, између осталог, прописана је процедура иницирања и спровођења поступака јавних набавки као и начин праћења извршења уговора о набавци и утврђене су контролне активности.

У поступку ревизије, упоредном анализом раније важећег и важећег Правилника, нисмо уочили битне разлике у одредбама које ближе уређују поступак јавне набавке. У даљем тексту, дат је кратак преглед најзначајнијих одредаба, везаних за реализацију плана ЈН:

Чланом 17. важећег Правилника, прописано је да динамику покретања поступака јавних набавки одређује Тим за јавне набавке, као носилац планирања, у складу са претходно дефинисаним оквирним датумима закључења и извршења уговора, а имајући у виду врсту



поступка јавне набавке који се спроводи за сваки предмет набавке, објективне рокове за припрему и достављање понуда, као и прописане рокове за захтев за заштиту права.

Чланом 24. став 1. важећег Правилника, прописано је да извршење Плана ЈН прати тим за јавне набавке. Ставом 3. овог члана прописано је да праћење реализације омогућава анализу остварених резултата, прецизније и сигурније планирање у будућем периоду, те повећање ефикасности и квалитета пословних процеса уз уштеде које произилазе из професионалног приступа процесу осмишљеног планирања.

Чланом 30. став 1. важећег Правилника, прописано је да предлог за покретање поступка јавне набавке подноси Одељење које је корисник набавке, начелнику уколико је јавна набавка предвиђена планом јавних набавки наручиоца за текућу годину.

Ставом 2. овог члана прописано је да се предлог за покретање поступка јавне набавке подноси начелнику, који задужује лица у чијем је делокругу спровођење поступака јавних набавки у року за покретање поступка одређеним Планом јавних набавки. Запослени или служба набавке сачињавају Захтев за покретање поступка јавне набавке, који се подноси на једнообразном обрасцу, а садржи зависно од предмета јавне набавке, процењену вредност, техничке спецификације, квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, као и све друге податке неопходне за добијање сагласности.

Чланом 50. важећег Правилника, прописано је да контролу јавних набавки врше запослени који имају стручна знања из области предмета набавке и области пословања наручиоца (правне, економске, грађевинске, електро струке, информационе технологије и др.) које ће посебним актом одредити начелник.

Чланом 51. важећег Правилника одређено је да запослени на пословима набавки, односно Служба набавке непосредно по закључењу уговора о јавној набавци, уговор доставља:

- Одељењу које је, у складу са делокругом рада, одговорна за праћење извршења уговора;
- Одељењу у чијем су делокругу послови буџета и финансија;
- другим одељењима која могу бити укључена у праћење извршења уговора;

који су корисници испоручених добара, пружених услуга или изведених радова или на чије ће активности утицати извршење уговора.

Чланом 53. важећег Правилника прописано је да руководилац одељења у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци, писаним налогом именује лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно које ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци.

Чланом 54. важећег Правилника, прописано је да лице које је именовано да врши квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, проверава да ли количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном, односно да ли врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним, односно да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом.



Чланом 61. важећег Правилника, прописано је да одељење у чијем је делокругу праћење извршења уговора, сачињава извештај о извршењу уговора, који нарочито садржи: опис тока извршења уговора, укупну реализовану вредност уговора, уочене проблеме током извршења уговора и евентуалне предлоге за побољшање. Ставом 2. овог члана одређено је да се извештај доставља запосленима на пословима набавки, односно Служби набавки, на даље поступање.

Налаз 3.2: Општина Беоцин, поступке јавних набавки није у потпуности покретала благовремено у планираним временским оквирима



Општина Беоцин, планиране поступке јавних набавки у 2020. и 2021. години у значајном броју није благовремено покретала у планираним временским оквирима. Узрок непоштовања планиране динамике је тај што рокови за покретање поступака јавних набавки нису објективно планирани у односу са потребама. Поред наведеног узрока, кадровска и техничка ограничења у организацији послова везаних за реализацију поступака јавних набавки, узрокованих ванредним околностима због пандемије COVID 19 су утицала на благовременост покретања и спровођење поступака у 2020. години.

Неблаговремено покретање планираних поступака јавних набавки и последично неблаговремена доступност предмета набавке његовом кориснику, ствара ризик да из тих разлога неће благовремено и у пуном обиму односно капацитету извршавати своје обавезе односно законом утврђене надлежности и поверене послове.

Наручилац је дужан да донесе годишњи план ЈН који садржи предмет јавне набавке и „CPV“ ознаку, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирно време покретања поступка⁵⁹. Садржину плана јавних набавки Општина Беоцин је прописала и одредбама⁶⁰ важећег Правилника.

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану ЈН. У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки⁶¹.

Општина Беоцин је донела планове ЈН за 2020. 2021. и 2022. годину који су садржали обавезне елементе, а самим тим и оквирно време покретања поступка. Оквирно време покретања поступка као податак извођен је из планова ЈН.

Податак о оквирном времену покретања поступка садржан у плановима ЈН, представља временски оквир када би исказане потребе морале бити расположиве кориснику.

⁵⁹ Члан 88. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)

⁶⁰ Члан 7. став 1. важећег Правилника

⁶¹ Члан 88. став 6. и 7. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)



Одредбама Правилника⁶², утврђен је начин одређивања динамике покретања поступка јавне набавке, а послови одређивања оквирних рокова за покретање поступка, спровођења поступка, закључења уговора и извршења уговора, поверени су тиму за јавне набавке.

У поступку ревизије, увидом у расположиву документацију, на основу обављених интервјуа и писаног изјашњења одговорних лица Општине Беоцин, утврђено је да су динамику покретања поступака одређивали на основу праћења реализације и истека раније закључених уговора. Наведени приступ Општина Беоцин је примењивала за добра и део услуга, а све предузете радње су вршене на усменом нивоу, за које немају писану документацију. Јавне набавке радова и дела услуга су планиране у зависности од тренутних потреба, хитности предмета набавке и наступања околности које се нису могле предвидети. Неусклађеност планираних оквирних рокова и стварних потреба за предметима набавки је за последицу имало неблаговремено покретање поступака јавних набавки.

У поступку ревизије, анализирајући расположиву документацију, констатовали смо следеће:

Плановима ЈН за 2020. годину, како према раније важећем ЗЈН, тако и према важећем ЗЈН, а на основу последњих измена, Општина Беоцин је планирала укупно 54 поступка јавних набавки, од којих је општина спровела набавку за укупно 36 поступка.

Графикон 2: Благовременост покретања поступака у 2020. години



У 2020. години према плану јавних набавки по раније важећем ЗЈН, благовремено односно у оквиру планираног времена за покретање поступка, покренуто је 18 поступака јавних набавки укупно процењене вредности 369.156.874 динара, док 16 поступака укупно процењене вредности 41.447.415 динара уз мања или већа временска одступања, није покренуто у планираном временском оквиру. Два поступка јавне набавке, укупне процењене вредности 8.249.999 динара су покренута пре планираног временског оквира.

⁶² Члан 16. став 1. и 4. раније важећег Правилника и члан 17. важећег Правилника



Графикон 3: Благовременост покретања поступака у 2021. години



Општина Беочин је Планом ЈН за 2021. годину, планирала укупно 60 поступака јавних набавки. Од наведеног броја планираних поступака, благовремено односно у оквирном времену за покретање, Општина Беочин је покренула 25 поступака јавних набавки укупно процењене вредности 617.776.817 динара. У односу на

планирано оквирно време, Општина Беочин је неблаговремено покренула 19 поступака јавних набавки укупно процењене вредности 65.073.899 динара, а један поступак набавке процењене вредности 2.500.000 је покренула пре планираног временског оквира. Општина Беочин, 15 планираних поступака јавних набавки није покренула.

Графикон 4: Благовременост покретања поступака у 2022. години



За 2022. годину, закључно са крајем јуна 2022. године, Планом ЈН планирано је 32 поступака јавних набавки. Од наведеног броја, 27 поступака Општина Беочин је покретање планирала у првом односно другом кварталу 2022. године.

Закључно са крајем јуна 2022. године, односно у прва два квартала Општина Беочин је покренула девет поступака, од

којих је један поступак јавне набавке укупне процењене вредности 1.291.666 динара покренут неблаговремено у односу на планирано време, док 18 поступака јавне набавке укупне процењене вредности 94.900.766 динара није покренуто у планираном периоду.

У поступку ревизије на основу информација прикупљених од одговорних лица Општине Беочин, ревизорски тим је дошао до сазнања да су, између осталог, ванредне околности узроковане пандемијом COVID 19⁶³ један од главних узрока неблаговремености покретања појединих поступака јавних набавки у односу на планирано оквирно време.

Због кадровских, техничких и организационих проблема насталих као последица ванредних околности (рад од куће, одсуство запослених због здравствених проблема, и др.), као и одлука

⁶³ Одлука о проглашењу ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 29/2020)

Уредба о мерама за време ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр.31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 60/2020, 123/2020)



државних органи донетих из истих разлога, Општина Беоцин је, по њиховом наводима, била онемогућена да у потпуности испоштује планирану динамику за реализацију Плана ЈН.

Компарацијом података везаних за поштовање планираних оквирних времена покретања поступака у 2022. години у односу на 2020. и 2021. годину, уочена су значајно мања одступања у смислу благовремености покретања поступака.

Неблаговременост покретања поступка јавне набавке у односу на планирано оквирно време, за предузимање те активности, последично утиче на време када ће предмет набавке бити расположив његовом кориснику.

Неблаговремена расположивост предмета набавке, ствара ризик да његов корисник из тих разлога неће правовремено и у пуном обиму и капацитету извршавати своје обавезе односно законом утврђене надлежности и поверене послове.

Налаз 3.3. Општина Беоцин, планове ЈН није у потпуности реализовала у планираном обиму



У 2020. години, ванредне околности узроковане пандемијом COVID 19 утицале су на смањење потреба Општине Беоцин, као и на кадровска и техничка ограничења у спровођењу планираних поступака јавних набавки. Општина Беоцин, поред наведеног одређени број поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години није спроведен због необезбеђивања средстава у буџету Општине Беоцин.

Како смо и констатовали закључком и налазима у првом и другом ревизорском питању, Општина Беоцин потребе у поступку планирања није утврђивала кроз техничке спецификације и количине предмета набавке.

Поступајући на наведени начин, потребе нису исказиване у квантитативном и квалитативном обиму. Квантитативна и квалитативна својства предмета јавних набавки утврђивана су након усвајања планова ЈН, са циљем припреме неопходних података за спровођење самог поступка јавне набавке и сачињавање конкурсне документације у том делу, изузев за одређени број предмета код којих квантитативни обими (количине) нису утврђивани ни у поступку јавне набавке, што је ближе описано у делу Налаза 2.3. овог Извештаја.

У прилог наведеном, што се тиче предмета набавке потребе су исказиване кроз навођење самог назива предмета и његове процењене вредности, која је као таква исказана у плановима ЈН. Из тих разлога у поступку ревизије анализирали смо однос броја реализованих у односу на број планираних поступака јавних набавки у наративном и финансијском смислу са аспекта објективног планирања самих предмета набавке, однос процењених и уговорених вредности предмета набавке са аспекта објективног планирања финансијских средстава, као и однос уговорених и реализованих вредности јавних набавки са аспекта објективног планирања обима предмета.



Имајући у виду чињеницу да је План ЈН за 2022. годину у реализацији, из тих разлога није био предмет анализе у делу обима реализације јер се не могу изводити закључци на основу парцијалних података.

Реализација Плана јавних набавки за 2020. годину

Општина Беоцин је Планом ЈН за 2020. годину планирала укупно 54 поступка јавне набавке од чега је спроведено 36 поступака, што са аспекта обима реализације плана ЈН (број спроведених поступака) представља 66,07%.

Обим реализације Плана ЈН анализирали смо са финансијског аспекта, разматрајући однос процењене вредности спроведених поступака јавних набавки и процењене вредности свих планираних поступака јавних набавки. Анализом расположиве документације, предочене у поступку ревизије, констатовали смо да је у 2020. години укупна процењена вредност планираних поступака јавних набавки износила 488.984.404 динара, док је процењена вредност спроведених поступака износила 418.854.289 динара. Наведени подаци указују да је проценат реализације Плана ЈН са финансијског аспекта 85,66%.

Даљом анализом расположиве документације констатовали смо да је у 2020. години укупно уговорена вредност предмета јавних набавки без ПДВ, износила 412.784.246 динара, док је њихова процењена вредност планирана у износу од 418.854.289 динара. Наведени подаци указују да је проценат уговорених односно преузетих обавеза у односу на процењену вредност, а тиме и на планирана финансијска средства, по том основу износила 98,55%.

Анализом расположиве документације предочене у поступку ревизије констатовали смо да је у 2020. години уговорена вредност спроведених поступака јавних набавки без ПДВ укупно износила 412.784.246 динара, док је вредност реализације без ПДВ, првобитно закључених уговора из тих поступака износила 391.861.848 динара. Наведени подаци указују да је проценат реализације првобитно уговорених вредности износила 94,93%.

Реализација Плана јавних набавки за 2021. годину

Планом ЈН за 2021. годину планирано је укупно 60 поступака јавне набавке од чега је спроведено 48 поступака, што са аспекта обима реализације плана ЈН (број спроведених поступака) представља 80,00%. Обим реализације Плана ЈН анализирали смо и са финансијског аспекта и дошли до закључка да је укупна процењена вредност планираних поступака јавних набавки у 2021. години износила 802.709.924 динара, док је процењена вредност спроведених поступака износила 685.350.716 динара. Наведени подаци указују да је проценат реализације 85,38%.

Укупно уговорена вредност предмета јавних набавки без ПДВ, у 2021. години је износила 681.962.516 динара, док је њихова процењена односно планирана вредност износила 685.350.716 динара. Наведени подаци указују да је проценат уговорених односно преузетих обавеза у односу на процењена односно планирана финансијска средства износила 99,51%. Укупно уговорена вредност јавних набавки без ПДВ, у 2021. години је износила 681.962.516 динара, док је вредност реализације првобитно закључених уговора закључно са 30. јуном 2022. године износила



354.234.966 динара. Наведени подаци указују да је проценат реализације првобитно уговорених вредности уговора до назначеног датума, износила 51,94%. На основу презентованих податка се не може донети коначни закључак о обиму реализације из разлога што је смањени обим у наведеној години проузрокован чињеницом да одређени број уговора још у реализацији.

У поступку ревизије на основу информација прикупљених од одговорних лица Општине Беоцин, ревизорски тим је дошао до сазнања да су ванредне околности проузроковане пандемијом COVID 19⁶⁴ у знатном делу утицале на неспровођење одређеног броја планираних поступака у 2020. години. Из наведених разлога, Општина Беоцин је рестриктивно приступала трошењу планираних средстава из разлога што се смањила потреба за одређеним предметима набавки, а предметне околности узроковале су кадровска и техничка ограничења која су отежавала спровођење планираних поступака јавних набавки. У наведеном периоду по одлуци надлежних органа организован је рад од куће, а одређени број запослених је због последица пандемије због здравствених разлога одсуствовао са посла. Такође, према писаном изјашњењу одговорних лица Општине Беоцин, пандемија COVID 19 је утицала и на смањену ликвидност буџета општине, услед чега одређени број планираних поступака јавних набавки није спроведен.

Одређени број планираних поступака у 2020. и 2021. години, који се највећим делом односе на набавке радова, није спроведен из разлога што нису обезбеђена довољна средства у буџету Општине Беоцин. У поступку ревизије, увидом у расположиву документацију, на основу обављених интервјуа и писаног изјашњења одговорних лица Општине Беоцин, утврђено је да је разлог неспровођења одређеног броја планираних поступака тај што су средства планирана на основу раније израђених пројектних документација, чије предрачунске вредности нису одговарале тржишним, у моменту планиране реализације. По наводима из писаног изјашњења одговорних лица Општине Беоцин, разлог неспровођења одређеног броја планираних поступака јавних набавки услуга, је прелазак надлежности на индиректне кориснике, по основи Одлука о комуналним делатностима објављеним у Службеним листовима општине Беоцин, а да при томе није извршена измена плана ЈН.

Налаз 3.4: Општина Беоцин, иницијалне радње које претходе покретању поступака јавних набавки, као и радње праћења извршења одређеног броја уговора о јавним набавкама, није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала



Општина Беоцин, у поступку праћења реализације одређеног броја уговора о јавним набавкама, није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала акте о квантитативном и квалитативном пријему предмета набавки. Разлог наведеног поступања је тај што руководилац одељења у чијем делокругу је било праћење извршења уговора о јавној набавци, није именовано лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова и остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци.

⁶⁴ Одлука о проглашењу ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 29/2020), Уредба о мерама за време ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр.31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 60/2020, 123/2020)



Иницијалне радње за спровођење планираних поступака јавних набавки и реализацију планова ЈН, Општина Беоцин није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала, јер је сматрала да писани Захтев за покретање поступка јавне набавке није неопходан и да је усмени налог довољан.

Недокументовањем иницијалних радњи повећава се ризик неблаговремености у покретању поступака и доступности предмета набавки јавних набавки његовом кориснику, док се неадекватним праћењем извршења уговора повећава ризик да реализација уговора неће бити у складу са уговореном.

Обавеза евидентирања и документовања свих радњи приликом спровођења и извршења јавних набавки, утврђена је чланом 16. став 1. тачком 1. раније важећег ЗЈН којим је прописано да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Такође, чланом 41. став 1. важећег ЗЈН прописана је дужност наручиоца да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Важећим Правилником, као једни од општих циљева између осталог одређени су евидентирање свих радњи и аката током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавним набавкама и контрола планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки.

Чланом 47. став 1. важећег Правилника, између осталог, прописана је дужност наручиоца да евидентира све радње и акте током спровођења и извршења јавне набавке и да чува сву документацију везану за јавне набавке.

Чланом 26. став 3. наведеног акта је прописано да се комуникација у вези с пословима јавних набавки унутар наручиоца врши писаним или електронским путем, на начин да се омогући евидентирање свих извршених радњи.

Чланом 24. став 1. важећег Правилника, прописано је да је тим за јавне набавке дужан да прати извршење плана ЈН, по различитим критеријумима, а сагласно ставу 2. истог члана, прописана је обавеза носиоца планирања да у склопу инструкција за планирање, пружи упутство одељењима и другим корисницима у вези са начином и роковима за праћење и достављање података о извршењу плана ЈН.

У поступку ревизије, увидом у расположиву документацију, као и на основу обављених интервјуа и прибављених писаних изјашњења од одговорних лица Општине Беоцин, констатовали смо да тим за јавне набавке као носилац планирања није формиран, па из тих разлога није пратио извршење Плана ЈН нити је сачинио упутство о начину и роковима за праћење и достављање података о извршењу плана ЈН. Увидом у расположиву документацију утврђено је да иако није сачињено упутство у складу са важећим Правилником, у оквиру Одељења за финансије, а путем помоћне књиге, евидентирани су сви уговори и праћено је извршење по позицијама, предмету набавке и броју закључених уговора.



На основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Беоцин и прибављених писаних изјашњења, закључили смо да је сва комуникација везана за праћење извршења плана ЈН, обављана искључиво на усменим нивоу. С обзиром на то да се комуникација везана за праћење извршења плана ЈН, није обављала писаним или електронским путем, онемогућено је евидентирање извршених радњи, што није у складу са чланом 26. став 3. важећег Правилника.

Чланом 30. важећег Правилника, између осталог, прописано је да Предлог за покретање поступка јавне набавке, начелнику подноси Одељење које је корисник набавке, уколико је јавна набавка предвиђена Планом ЈН, а начелник задужује лице за израду Захтева за покретање поступка, у чијем је делокругу спровођење поступака јавних набавки. Садржински елементи Захтева за покретање поступка прописани су ставом 2. наведеног члана.

Одобрени Захтев за покретање поступка јавне набавке, у форми писаног налога, одговорно лице наручиоца доставља запосленом на пословима јавних набавки као иницијални акт за отпочињање јавне набавке.

Анализом расположиве документације предочене у поступку ревизије, за узорковане предмете јавних набавки за 2020. годину констатовали смо да је након усвајања плана ЈН захтевом за давање сагласности за покретање поступка⁶⁵ као иницијалним актом отпочињала фаза реализације плана ЈН и спровођења планираних поступака јавних набавки, што нам је и документовано. Даљом анализом документације, за узорковане предмете јавних набавки, у поступку ревизије утврђено је да након ступања на снагу новог ЗЈН и важећег Правилника, Општина Беоцин није сачињавала предлоге за покретање поступака јавних набавки и није их подносила начелнику. Предлози су, према писаном изјашњењу одговорних лица Општине Беоцин, начелнику упућивани усмено. Начелник је такође усменим путем задуживао Службеника за јавне набавке да израђује Захтеве за покретање поступака. Анализом расположиве документације у поступку ревизије, утврђено је да за узорковане предмете набавки према важећем ЗЈН и важећем Правилнику, захтеви за покретање поступака јавних набавки садржински одговарају елементима из важећег Правилника, изузев у делу квалитета добара, услуга или радова.

На основу писаног изјашњења и обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Беоцин закључили смо да је узрок наведеног поступања превид у примени одредби важећег Правилника у том делу, јер су сматрали да писани Захтев није неопходан и да је усмени налог за покретање поступка јавне набавке довољан, што ствара ризик да поступци неће бити благовремено покретани.

Сагласно наведеним констатацијама, закључили смо да приликом реализације Плана ЈН писано евидентирање и документовање започиње тек у фази спровођења поступака јавних набавки. До тог момента, комуникација, унутар Општине Беоцин, одвијала се неформално, усмено и телефонским путем. Имајући у виду наведени начин поступања и да се комуникација није обављала писаним или електронским путем, из тих разлога онемогућено је евидентирање извршених радњи, што није у складу са чланом 26. став 3. важећег Правилника.

⁶⁵ Члан 21. раније важећег Правилника



Документација везана за спровођење поступака јавних набавки се налази и доступна је на Порталу јавних набавки, а Одељење за финансије води евиденцију закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача, у електронској форми.

Чланом 53. важећег Правилника, прописано је да, руководилац одељења у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци, писаним налогом именује лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно које ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци.

Чланом 55. важећег Правилника, између осталог, прописано је да лице које је именовано да врши квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, сачињава записник о квантитативном пријему добара, услуга или радова, чиме се потврђује пријем одређене количине и тражене врсте добара, услуга или радова, као и пријем неопходне документације (уговор, отпремница, улазни рачун и сл.) и записник о квалитативном пријему добара, услуга или радова, чиме се потврђује да испоручена добра, услуге или радови у свему одговарају уговореним. Ставом 2. наведеног члана прописано је да записници буду потписани од стране запосленог и овлашћеног представника друге уговорне стране.


У поступку ревизије смо утврдили да Руководилац одељења у чијем је делокругу било праћење извршења уговора о јавној набавци није именовано лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова и остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци. Из тих разлога, Општина Беоцин за претежни део узоркованих предмета набавки добара и услуга, није писано евидентирала нити документовала радње праћења извршења уговора у делу квалитативног и квантитативног пријема добара и услуга, што није у складу са наведеним одредбама Правилника⁶⁶.

На наведене околности одговорна лица Општине Беоцин су доставила писано изјашњење где су, између осталог навела, да иако нису писмено именовани за вршење квантитативног и квалитативног пријема предмета набавки, стручни надзор је оверавао привремене и окончане ситуације приликом извршења уговора о извођењу радова и сачињавао записнике о примопредаји радова. Приликом испоруке добара и извршења услуга, пријем, контролу и оверу отпремница и рачуна обављала су лица која су непосредно у оквиру свог рада вршила пријем и контролу и која су својим потписима потврђивала да су добра испоручена односно услуге извршене.

Чланом 61. важећег Правилника прописано је да Одељење у чијем је делокругу праћење извршења уговора, сачињава извештај о извршењу уговора, који нарочито садржи опис тока извршења уговора, укупну реализовану вредност уговора, уочене проблеме током извршења уговора и евентуалне предлоге за побољшање. Важећим Правилником прописани је да се наведени Извештај доставља запосленима на пословима набавки, односно Служба набавке, на даље поступање.

Анализом расположиве документације предочене у поступку ревизије утврђено је да Одељење у чијем је делокругу праћење извршења уговора није сачињавало извештаје о извршењу уговора, што је писаним изјашњењем одговорних лица Општине Беоцин и потврђено. Одговорна

⁶⁶ Члан 49. раније важећег и члан 55. важећег Правилника



*Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у Општини Беоцин
код директних корисника буџетских средстава*



лица су као разлог наведеног поступања навела устаљену праксу из претходног периода и недостатак извршилаца односно службеника у Општинској управи Беоцин.



V Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откритих неправилности/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/несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

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

Субјект ревизије је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откритих неправилности/несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

1. За налазе, односно неправилности/несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјект ревизије је у обавези да доставе доказе о отклањању неправилности/несврсисходности односно предузимању мера исправљања;

2. За налазе, односно неправилности/несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјект ревизије је у обавези да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности/несврсисходности или смањења ризика од појављивања неправилности/несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

3. За налазе, односно неправилности/несврсисходности трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године субјект ревизије је у обавези да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности/несврсисходности или смањења ризика од појављивања неправилности/несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитост навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије,



подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија 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 субјекат ревизије у чијем су пословању откривене неправилности/несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности/несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности/несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

VI Прилог

1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Методологија и опис критеријума за избора субјекта ревизије

Избор субјекта ревизије је вршен применом критеријума за избор, а на основу података достављених од стране јединица локалне самоуправе путем апликације <http://upitnik.dri.rs>'. Захтев за попуну упитника је достављен свим јединицама локалне самоуправе. Критеријуми за избор субјекта су се заснивали на односу укупно процењене вредности планираних јавних набавки и укупно процењене вредности спроведених јавних набавки, затим, односу укупно процењене вредности и укупно уговорених вредности спроведених јавних набавки, затим, односу броја спроведених и планираних поступака јавних набавки, као и број обустављених поступака у односу на број спроведених поступака. Коришћени су подаци за 2021. годину.

Критеријум 1. Разлика у броју спроведених поступака јавних набавки у односу на број планираних, указује на чињеницу да исказивање стварних потреба наручиоца кроз планирани број јавних набавки није вршено на ефикасан и објективан начин из разлога што је планирано више од оног што је потребно.

Критеријум 2. Овим критеријумом вредновали смо обим реализације плана ЈН у односу на планирана финансијска средства (процењене вредности). Надовезујући се на претходно дато образложење, у овом случају разлика у планираним финансијским средствима (процењене вредности) и процењене вредности спроведених поступака јавних набавки, указује на чињеницу да исказивање потреба наручиоца није вршено на ефикасан и објективан начин из разлога што је планирано више финансијских средстава у односу на потребна.

Критеријум 3. Разлика између укупно уговорене вредности у односу на укупно процењену вредност спроведених поступака јавних набавки, указује на околност да процењене вредности нису објективне, засноване на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује у овом случају проверу цена.



Критеријум 4. Удео обустављених у односу на број спроведених поступака јавних набавки смо сврстали у критеријум за избор субјекта ревизије, из разлога што се се исти може довести у везу са неспровођењем испитивања и истраживања тржишта, односно неадекватним спровођењем наведене активности.

Методолошки оквир за прво ревизијско питање

У поступку ревизије вршили смо прикупљање и преглед докумената и података, њихову анализу и компарацију, обавили смо интервјуе са одговорним лицима, а примењене су и друге технике сакупљања и анализе информација и расположиве документације.

У циљу добијања одговора на прво ревизијско питање, извршили смо преглед општих и појединачних аката Општине, како бисмо анализирали организациону структуру везану за послове и активности планирања јавних набавки у делу утврђивања и исказивања стварних потреба.

Циљ вршења предметне анализе био је да се утврди на који начин су организовани и како се спроводе предметни послови и активности, да ли се и на који начин врши надзор и контрола над тим пословима. Анализом документације утврдили смо како и којим актима отпочиње, како се спроводе и окончавају предметне активности, улоге учесника, обавезе и одговорности сваког од њих. Анализирали смо да ли се и на који начин евидентирају и документују радње везане за предметну активност и да ли су права, обавеза и одговорности појединачних учесника или организационих делова у том процесу утврђена општим односно појединачним актима.

Прикупљали смо и анализирали расположиву документацију и податке у вези утврђивања и исказивања стварних потреба за набавком добара, услуга или радова.

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања одредби општих аката наручиоца у поступку утврђивања и исказивања стварних потреба и документовања тих активности.

Извори неопходних информација код Општине Беоцин били су планови ЈН, општа и појединачна акта Општине Беоцин (акт о организацији послова набавки, правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавезама и одговорностима, као и изјаве и изјашњења одговорних лица Општине у вези са процесом утврђивања и исказивања потреба).

Методолошки оквир за друго ревизијско питање

У поступку ревизије вршили смо прикупљање и преглед докумената и података, њихову анализу и компарацију, а обавили смо и интервјуе са одговорним лицима.

У циљу добијања одговора на друго ревизијско питање, извршили смо преглед општих и појединачних аката (решења, записника, планова и сл.), како бисмо упознали и анализирали организациону структуру везану за послове и активности планирања јавних набавки, у делу испитивања и истраживања тржишта у циљу прикупљања информација о предмету, за чијом набавком је исказана потреба и присутности потенцијалних понуђача на тржишту.



Циљ вршења анализе био је да се утврди на који начин су организовани и како се спроводе предметни послови и активности, да ли се и на који начин врши надзор и контрола над истима. Анализом документације утврдили смо како и којим иницијалним актима отпочињу, како се спроводе и окончавају предметне активности, улоге учесника, обавезе и одговорности сваког од њих, као и да ли се и на који начин евидентирају и документују радње и да ли су права, обавезе и одговорности појединачних учесника или организационих делова у том процесу утврђени општим односно појединачним актима.

Прикупили смо и анализирали расположиву документацију и податке у вези испитивања и истраживања тржишта у поступку планирања јавних набавки.

У поступку ревизије анализирали смо расположиву документацију о начину одређивања процењене вредности предмета набавке, у циљу добијања одговора на питање да ли је иста одређивана на основу информација прикупљених на тржишту.

У поступку ревизије анализирали смо расположиву документацију и обавили интервјуе са одговорним лицима, ради добијања одговора на питање како су одређивани предмети набавке у односу на њихову техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину и да ли је вршена подела таквих предмета набавки на више набавки.

У оквиру наведеног питања ревидирала се и правилност пословања у делу поштовања одредби ЗЈН и одредби општих аката наручиоца у поступку истраживања тржишта и одређивању процењених вредности набавки и да ли је непоштовање одредби у том делу имало за последицу избегавање примене Закона (набавке без примене Закона, а да нису постојали разлози за изузеће).

Извори неопходних информација су планови ЈН, општа и појединачна акта Општине Беоцин (Акт о организацији послова набавки, Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавезама и одговорностима, писана документација Општине Беоцин везана за процес утврђивања техничких спецификација и процењене вредности - локацијски услови, пројекти за грађевинску дозволу, са предмерима и прерачуницама, решења, записници, планови и сл.) и друга интерна акта Општине Беоцин везана за процес планирања набавки, као и интервјуи са одговорним лицима.

Методолошки оквир за треће ревизијско питање

У поступку ревизије вршили смо прикупљање и преглед докумената и података, њихову анализу и компарацију и интервјуе са одговорним лицима.

У циљу добијања одговора на треће ревизијско питање, извршили смо преглед општих и посебних аката односно Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке органа Општине Беоцин којег је субјект ревизије донео на основу раније важећег ЗЈН и Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, донетог на основу важећег ЗЈН, како бисмо спознали и анализирали организациону структуру везану за послове спровођења поступака јавних набавки и праћење извршења закључених уговора. У циљу утврђивања чињеничног стања, у смислу контроле примене наведених правилника, извршили смо преглед иницијалних аката за покретањем поступка јавне набавке, одлука о покретању поступака јавних набавки односно одлука о спровођењу поступака јавних набавки, уговора о јавним набавкама и документације о пријему добара, услуга и радова и осталу расположиву документацију.



Циљ анализе наведене документације је био да се утврди на који начин су организовани и како су се спроводили предметни послови и активности. Анализом документације утврђивано је како и којим иницијалним актима су отпочињале, како су се спроводиле и окончаваале предметне активности, улоге учесника, обавезе и одговорности сваког од њих. Такође, вршена је анализа, да ли су и на који начин евидентирани и документовани радње и да ли су права, обавезе и одговорности појединачних учесника или организационих делова у том процесу утврђена општим односно појединачним актима.

Прикупљена је и анализирана расположива документација и подаци у вези спровођења планираних поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години као и праћења извршења уговора о јавним набавкама закључених по том основу.

Анализирали смо расположиву документацију код спроведених поступака јавних набавки и то у делу техничких спецификација у конкурсним документацијама и обавили интервјуе са одговорним лицима као и појединим члановима комисија за јавне набавке који су спроводили поступке. Анализа је била усмерена на добијања одговора на питање да ли су предузете активности усклађене са квалитативно и квантитативно утврђеним потребама које су биле полазне основе за планирање конкретних предмета набавки (оптималне карактеристике и својства предмета набавке, као и количина односно обим).

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања одредби ЗЈН и одредби општих аката наручиоца у реализацији плана ЈН, праћења извршења уговора о јавним набавкама и документовање тих активности.

Извори неопходних информација поред претходно наведених правилника и одлука су били и планови јавних набавки, конкурсне документације, техничке спецификације, закључени уговори о јавним набавкама, рачуни добављача, извршилаца услуга односно извођача радова као и Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова.