



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ОБЈЕДИЊЕНИ ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈАМА ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ
ПОСЛОВАЊА**

*Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у
јединицама локалне власти код директних корисника
буџетских средстава*



Број: 400-1078/2023-04/1
Београд, 16. јун 2023. године



Јединице локалне власти пружају услуге које директно утичу на квалитет живота свих грађана Републике Србије. Да би ове услуге биле квалитетније потребно је повећати ефикасност у планирању јавних набавки кроз укључивање свих актера у реално и у складу са приоритетима утврђивање потреба, уз истраживање тржишта. Ово ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године и правременом задовољавању потреба.

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 у вези са истраживањем и испитивањем тржишта, односно документовањем 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.



Критеријуми: Одредбама Закона о јавним набавкама одређено је да су наручиоци (ЈЛС) дужни да набављају добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава. У складу са Законом, наручиоци су били дужни да донесу интерни акт којим ће ближе уредити начин планирања, односно, начин утврђивања стварних потреба, у складу са сврхом и наменом, кроз исказивање потреба у квантитативном и квалитативном смислу, начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица, испитивање и истраживање тржишта предмета набавки, као и документовање и евидентирање свих радњи. Без наведених информација, не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност, нити оквирно време за покретање поступка. Уређивање начина планирања подразумева прописивање активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу.

Стање: Субјекти ревизије, 14 од 15 ревидираних, планове јавних набавки нису сачињавали на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба у поступку и на начин како је прописано интерним актима о јавним набавкама. Исти субјекти ревизије, у поступку планирања јавних набавки у претежном делу нису користили све информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта из разлога што наведене радње нису спроводили на правилан и ефикасан начин уз поштовање интерних аката, нити су их у потпуности у писаној форми евидентирали и документовали. Сви субјекти ревизије, планове ЈН нису реализовали благовремено и у планираном обиму имајући у виду планирано оквирно време покретања поступка јавних набавки, планирани број поступака, процењену и уговорену вредност предмета набавки, док је неколико субјеката спроведене поступке реализовало благовремено, али укупан План ЈН није реализован у планираном обиму.



Најчешћи проблем који смо утврдили у овим ревизијама је то што упркос законској обавези да се све радње у процесу планирања јавних набавки евидентирају и документују, ниједна јединица локалне власти их није у потпуности документовала.

Узрок утврђених неправилности налазимо у чињеници одсуства контролних механизма (непостојање интерног акта или непоштовање постојећих), затим у недостатку кадровских капацитета и континуитета лица која се баве планирањем јавних набавки, као и чињеници да лица која треба да учествују у планирању (достављају потребе, истражују тржиште) сматрају да су јавне набавке домен послова запослених који на томе раде и због тога не постоји заинтересованост да испоштују целокупну процедуру која је предвиђена интерним актима, већ су поступали на до тада устаљен начин.

Последице: Уколико се приликом утврђивања потреба не укључе сви органи и организационе јединице, јавља се ризик да План јавних набавки садржи добра, услуге или радове за којима реално не постоји потреба или не садржи добра, услуге или радове потребне за неометано обављање делатности, што може да умањи ефикасност планирања јавних набавки. Планирањем јавних набавки без претходно прикупљених информација испитивањем и истраживањем тржишта ствара се ризик да се планира набавка предмета који није доступан на тржишту, ако је и доступан на тржишту, његова вредност због недостатка информација у фази планирања може бити знатно различита од процењене вредности наведено у плану ЈН. Уколико се потребе утврде и истражују на прописан начин на основу претходно прикупљених информација са тржишта, а не реализује се план у планираном обиму ствара се ризик да субјекти ревизије неће извршити своје изворне и поверене надлежности.

Закључци и налази за 15 субјеката ревизије	Да	Делимично	Не
Закључак 1:	Од укупног броја субјеката, 14 субјеката ревизије планове јавних набавки није сачињавало на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба у поступку и на начин како је прописано интерним актима о јавним набавкама		
Донет интерни акт	10	4	1
Планирање потреба	1	14	0
Документовање: фаза утврђивања потреба	2	13	0
Закључак 2:	Од укупног броја субјеката, 14 субјеката ревизије, у поступку планирања јавних набавки у претежном делу нису користили све информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта , јер наведене радње нису спроводили на правилан и ефикасан начин, уз поштовање интерних аката, нити су их у потпуности евидентирали и документовали у писаној форми		
Истраживање тржишта	1	14	0
Одређивање процењене вредности	1	14	0
Документовање: фаза истраживања тржишта	1	14	0
Закључак 3:	Субјекти ревизије нису реализовали планове ЈН благовремено и у планираном обиму, имајући у виду планирано оквирно време покретања поступака јавних набавки, планирани број поступака, као и процењену и уговорену вредност предмета набавки		
Благовремено покретање поступака	8	7	0
Реализација планова ЈН	0	15	0
Документовање: фаза реализације уговора	0	15	0



Садржај

СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ	5
I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ	6
II УВОД	13
1. ПРОБЛЕМ.....	13
2. ЦИЉ РЕВИЗИЈЕ.....	14
3. РЕВИЗИЈСКА ПИТАЊА.....	14
4. ОБИМ И ОГРАНИЧЕЊА РЕВИЗИЈЕ	15
5. МЕТОДОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ РАДА.....	16
III ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ.....	17
6. ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР	17
7. ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ О СУБЈЕКТИМА РЕВИЗИЈЕ	17
IV ЗАКЉУЧЦИ	17



Скраћенице и термини

Пун назив	Скраћеница
Директни корисници буџетских средстава у јединицама локалне власти као субјекти ревизије	Субјекти ревизије
Директни корисници буџетских средстава Општине Прешево	Општина Прешево
Директни корисници буџетских средстава Општине Врњачка Бања	Општина Врњачка Бања
Директни корисници буџетских средстава Општине Темерин	Општина Темерин
Директни корисници буџетских средстава Општине Тител	Општина Тител
Директни корисници буџетских средстава Градске општине Обреновац	Градска општина Обреновац
Директни корисници буџетских средстава Општине Мионица	Општина Мионица
Директни корисници буџетских средстава Општине Бела Паланка	Општина Бела Паланка
Директни корисници буџетских средстава Општине Блаце	Општина Блаце
Директни корисници буџетских средстава Општине Медвеђа	Општина Медвеђа
Директни корисници буџетских средстава Општине Љиг	Општина Љиг
Директни корисници буџетских средстава Општине Кучево	Општина Кучево
Директни корисници буџетских средстава Општине Беочин	Општина Беочин
Директни корисници буџетских средстава Општине Богатић	Општина Богатић
Директни корисници буџетских средстава Општине Топола	Општина Топола
Директни корисници буџетских средстава Општине Косјерић	Општина Косјерић
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 код 14 општина и код једне градске општине, на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“. Након појединачно спроведених ревизија, сачињено је 15 извештаја који су доступни на <http://www.dri.rs.>, којима смо утврдили следеће:



ЗАКЉУЧАК 1: Од укупног броја субјеката, 14 субјеката ревизије планове јавних набавки није сачињавало на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба у поступку и на начин како је прописано интерним актима о јавним набавкама.

- Субјекти ревизије су доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредили послове у вези са утврђивањем и исказивањем стварних потреба за предметом набавки, изузев пет субјеката, који или нису донели интерни акт у складу са новим законом или акт нису донели за све директне кориснике буџетских средстава или акт нису донели уопште.
- Утврђивање и исказивање стварних потреба 14 субјеката није вршило у потпуности, свеобухватно и сагласно њиховим интерним актима.
- Током утврђивања и исказивања објективних потреба, 13 субјеката ревизије није вршило евидентирање и документовање свих радњи у потпуности и у писаној форми.

Узрок утврђених неправилности налазимо у чињеници неразумевања процеса планирања, као једног сложеног процеса, од стране организационих јединица, као и у неадекватној сарадњи и координацији учесника у планирању, непостојању инструкција за планирање или због понашања према устаљеној пракси, а која није у сагласности са процедурама дефинисаним интерним актом.

Уколико се приликом утврђивања потреба не укључе сви органи и организационе јединице, постоји ризик да ће план јавних набавки садржати добра, услуге или радове за којима реално не постоји потреба или неће садржати добра, услуге или радове потребне за неометано обављање делатности што може да умањи ефикасност планирања јавних набавки.

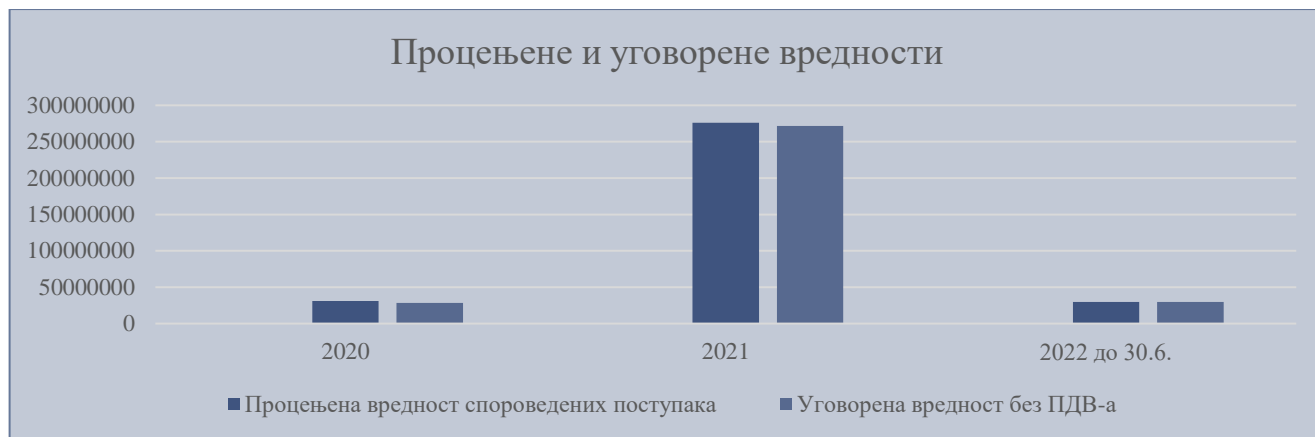
Описани начин поступања има за последицу да планирани предмети јавних набавки у квантитативном и квалитативном обиму неће одговорати стварним потребама њихових корисника.



ЗАКЉУЧАК 2: Од укупног броја субјеката, 14 субјеката ревизије у поступку планирања јавних набавки у претежном делу није користило све информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта, јер наведене радње нису спроводили на правилан и ефикасан начин, уз поштовање интерних аката, нити су их у потпуности евидентирали и документовали у писаној форми.



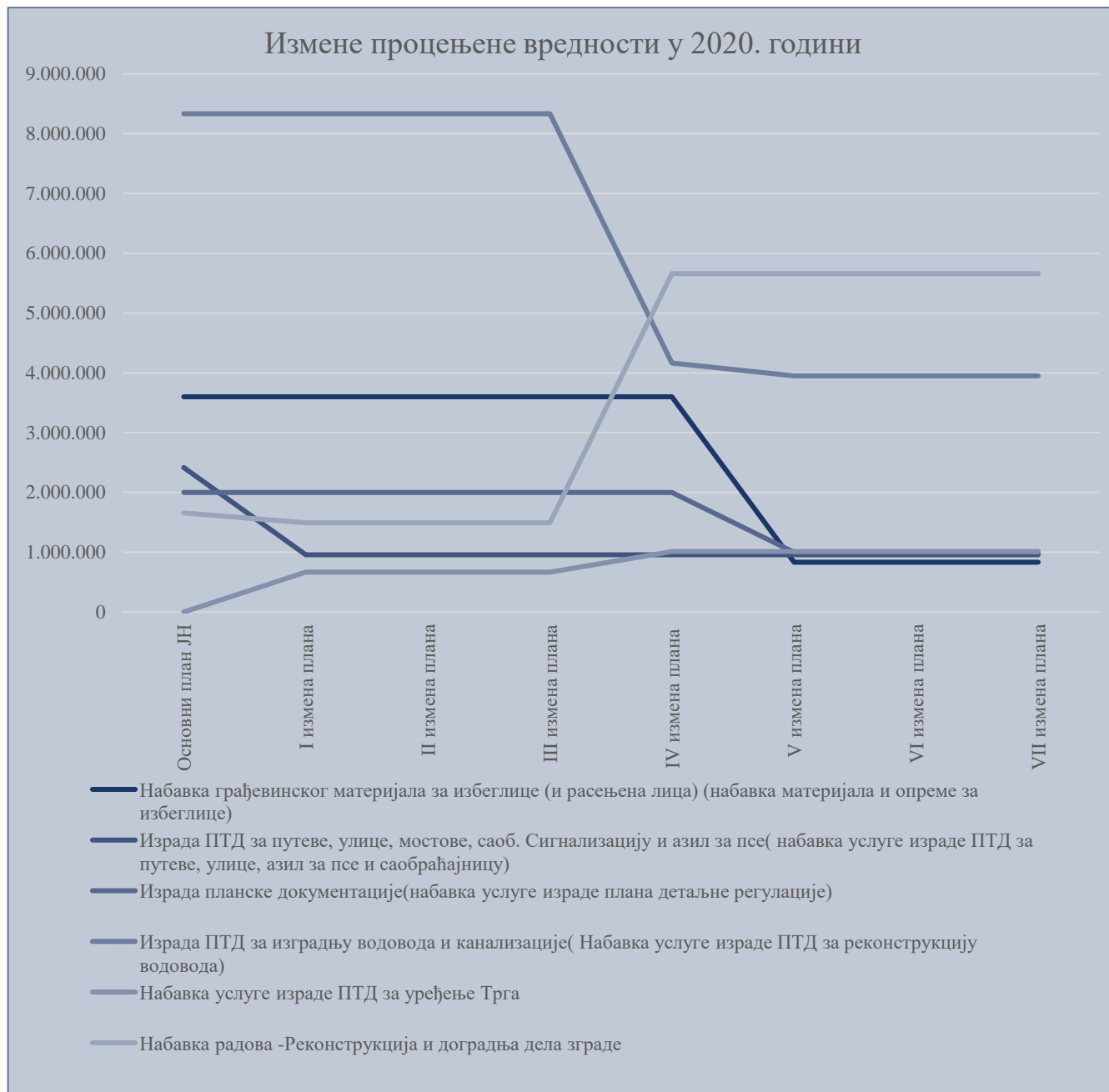
Графикон 1: Пример добре праксе односа процењене вредности и уговорене



- Доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, субјекти ревизије уредили су послове у вези са поступком испитивања и истраживања тржишта, изузев пет субјеката, који или нису донели интерни акт у складу са новим законом или акт нису донели за све директне кориснике буџетских средстава или акт нису донели уопште.
- Информације потребне за израду плана ЈН, које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта, 14 субјеката није прикупило благовремено и на свеобухватан начин, сагласно одредбама интерних аката.
- У поступку планирања, 14 субјеката ревизије није у потпуности одређивало процењене вредности предмета јавних набавки, у складу са одредбама интерног акта.
- Током испитивања и истраживања тржишта, 14 субјеката ревизије није вршило евидентирање и документовање свих радњи у потпуности и у писаној форми.



Графикон 2: Промена процењене вредности и уговорена вредност у 2020. години





Табела број 1: Разлика између процењене и уговорене вредности

Година	Предмет јавних набавки	Процењена вредност од 24. 12. 2020.	Процењена вредност – XII измена плана од 22. 12. 2021.	уговорена вредност без ПДВ-а	процент уговорено /процењена вредност
		1	2	3	3/2*100
2020.	Набавка активне електричне енергије	15.000.000	15.000.000	9.982.893	66,55
2020.	Набавка рачунарске и друге опреме	478.910	478.910	333.660	69,67
2020.	Израда ПТД за путеве, улице, мостове, саоб. сигнализацију и азил за псе	958.333	958.333	651.000	67,93
2020.	Набавка услуге израде ПТД за уређење Трга око Визиторског центра	1.012.500	1.012.500	490.000	48,40
2020.	Набавка услуге израде ПТД за реконструкцију и изградњу канализационе мреже	4.450.000	4.450.000	2.690.000	60,45
2021.	Набавка нафтних деривата	8.750.000	8.750.000	6.286.320	71,84
2021.	Набавка канцеларијског материјала	966.666	966.666	738.201	76,37
2021.	Набавка услуге израде ПТД за периодично одржавање путева и улица и за изградњу тротоара	416.666	416.666	295.000	70,80
2021.	Набавка услуга израде саобраћајних пројеката за јавна паркиралишта и постављање саобраћајне сигнализације	833.333	833.333	499.000	59,88
2021.	Израда саобраћајног пројекта јавних и осталих паркиралишта у насељеном месту		416.666	170.000	40,80
2021.	Набавка рачунарске опреме за потребе Општинске управе	0,00	300.000	165.535	55,18
2021.	Набавка услуге израде ПТД за реконструкцију тротоара	0,00	1.666.666	888.000	53,28

Узрок утврђених неправилности које се односе на испитивање и истраживање тржишта је вишегодишња устаљена пракса и недостатак кадровских капацитета, као и недостатак техничких спецификација утврђеног предмета набавке, са утврђеним количинама, у тренутку одређивања процењене вредности, односно израде плана набавки.

Уколико се настави са планирањем на овакав начин (без или са неадекватним истраживањем тржишта), постоји ризик да предмет набавке, у планираном квантитативном и квалитативном обиму, неће бити доступан на тржишту, као и да утврђене процењене вредности неће бити валидне у односу на вредности тих предмета набавке на тржишту.



Графикон 3: Документовање истраживања тржишта код једне општине



ЗАКЉУЧАК 3: Субјекти ревизије нису реализовали планове ЈН благовремено и у планираном обиму, имајући у виду планирано оквирно време покретања поступака јавних набавки, планирани број поступака, као и процењену и уговорену вредност предмета набавки.

- Доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, субјекти ревизије су уредили послове у вези са реализацијом плана ЈН, изузев пет субјеката, који или нису донели интерни акт у складу са новим законом или акт нису донели за све директне кориснике буџетских средстава или акт нису донели уопште. Такође, један субјект ревизије, иако је донео интерни акт, истим није детаљно уредио ко и на који начин прати реализацију плана ЈН и ко врши контролу набавки.
- Од 15 субјеката ревизије, њих седам није у потпуности покретало поступке јавних набавки у планираним временским оквирима, док је осам субјеката поступке покретало у планираним временским оквирима.
- Субјекти ревизије планове ЈН нису у потпуности реализовали у планираном обиму.
- Субјекти ревизије су у највећој мери у писаној форми евидентирали и документовали радње током спровођења поступка јавне набавке, док радње праћења извршења уговора о јавним набавкама нису свеобухватно евидентирали и документовали.



ПРИМЕР ПРАЋЕЊА ИЗВРШЕЊА УГОВОРА

Општина је по спроведеном поступку јавне набавке закључила уговор са добављачем за набавку канцеларијског материјала. Праћење реализације овог уговора вршено вредносно путем апликативног софтвера за финансијско књиговодство и количински путем апликативног софтвера за материјално књиговодство.

Упоређивањем података из техничке спецификације у конкурсној документацији јавне набавке и Извештаја о утрошеном канцеларијском материјалу, утврђено је да постоје значајна одступања у квантитативном обиму испорученог канцеларијског материјала у односу на предвиђене количине из понуде, а на основу које је закључен уговор.

Најзначајнија одступања су приказана у следећој табели:

Табела број 2: Значајна одступања у набавци канцеларијског материјала

Редни број	Назив добра	Количина према понуди/техничкој спецификацији набавке	Реализована количина (количина набављена по Уговору)	% извршења
1	Коректор у оловци	100	1	1%
2	Коверат АD-1000 жути	3.000	160	5,33%
3	Коверат АD 1000 бели самолепљиви	200	1.240	620%
4	Папир А3 фотокопир 80гр 1/500	50	230	460%
5	Папир А4 фотокопир 80гр 1/500	1.720	762	44,30%
6	Регистратор А4 каталог ужи	300	30	10%
7	Регистратор А4 нормал	800	475	59,38%

Иако је код већег броја ставки набављеног канцеларијског материјала реализација према количини значајно испод планираног обима, уговор је према извршеној вредности прекорачен. Уговорена вредност са ПДВ-ом је 856.509 динара док је реализована вредност 1.119.912 динара са ПДВ-ом (прекорачење 263.403 динара, односно 23,52%). Анализом достављених рачуна по овом уговору утврђено је да су поједине ставке од јула 2021. године фактурисане по знатно већим ценама од уговорених (фотокопир папир А4 – уговорена цена 211 динара, фактурисано 311 динара). Промене цене нису предвиђене Уговором, нити постоји писана евиденција о томе, односно нису документоване промене цена на тржишту.

Поред ових неслагања приметно је да су набављена и добра која нису предвиђена уговором, као што су тонери, пенкала, идентификационе картице са тракама, читач за личну карту и друго.

Узрок нереализације планова ЈН благовремено и у планираном обиму јесте углавном то што рокови за покретање нису објективно планирани у односу на потребе, као и закључивање уговора без јасно уговорених количина добара и услуга, које онемогућава праћење извршења уговора о јавној набавци у квантитативном смислу. Такође, узрок је и недостатак кадровских ресурса или чињеница да нису писаним налогом именована лица која ће вршити квантитативни и квалитативни пријем. Није прецизно наведено ни шта су све обавезе лица које је овлашћено за праћење реализације уговора.



Утврђене неправилности доводе до ризика да план ЈН неће бити реализован правилно и ефикасно, у складу са потребама корисника. Непокретање поступака у планираним временским оквирима може довести до неблагоприятне доступности предмета набавке, као и до ризика да субјекти ревизије неће благовремено и у пуном обиму извршавати своје обавезе, односно законом утврђене надлежности и поверене послове.

У 15 поступака ревизије на тему „Правилности и ефикасности планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“, субјектима ревизије дата је 131 препорука, претежно у делу обавезности поштовања одредби интерног акта о јавним набавкама у поступцима утврђивања и исказивања стварних потреба (38 препорука), испитивања и истраживања тржишта (45 препорука), праћења извршења уговора о јавним набавкама и евидентирања и документовања свих тих радњи и активности (48 препорука).

Опис датих препорука за сваког од субјеката ревизије по појединачно обављеним ревизијама на тему правилности и ефикасности планирања јавних набавки доступан је на <http://www.dri.rs>.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

16. јун 2023. године



II Увод

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 десет, односно код 28% ревидираних субјеката, утврђене су неправилности у вези са истраживањем и испитивањем тржишта, односно документовањем 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.

Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“ и сачинила овај „посебан извештај“ у складу са Законом о државној ревизорској институцији¹, који се даље доставља Скупштини РС. Извештај је у складу са мисијом ДРИ да, путем поузданих информација, доприноси ефикасности, транспарентности и одговорности у јавном сектору. Поред тога, Стратешки план ДРИ има циљ (Циљ 2) да спроведе ревизије у вези са међусекторским питањима – проблемима који су заједнички свим корисницима јавних средстава. У случају овог извештаја, потциљ ДРИ 2.4 има за циљ да помогне да се обезбеди ефикасно и ефективно управљање јавним набавкама међу корисницима јавних средстава. С времена на време, ДРИ ће наставити да издаје ове посебне извештаје о овој теми и другим међусекторским, распрострањеним питањима која су кључна за унапређење управљања јавним средствима, како би најбоље служила свим грађанима у Републици Србији.

1. Проблем

Јединице локалне власти пружају услуге које директно утичу на квалитет живота свих грађана Републике Србије. Да би ове услуге биле квалитетније потребно је повећати ефикасност у планирању јавних набавки кроз укључивање свих актера у реално и у складу са приоритетима утврђивање потреба, уз истраживање тржишта. Ово ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године и правовременом задовољавању потреба.

Општи интерес у систему планирања јавних набавки је да се обезбеди да овај систем функционише ефикасније и ефективније, односно да се потребе планирају што реалније, у складу са приоритетима, као и да се приликом континуираног истраживања и испитивања тржишта прикупе све релевантне информације, да би се процењена вредност одредила на објективан начин. Утврђивање стварних потреба наручиоца и, у складу са тим, истраживање и испитивање тржишта, представљају кључни проблем у поступку планирања јавних набавки локалних власти.

¹ Члан 46.



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 њих десет, односно код 28% ревидираних субјеката, утврђене су неправилности у вези са истраживањем и испитивањем тржишта, односно документовањем спроведених активности.

Недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца истакнуто је и у закључцима и препорукама Канцеларије за јавне набавке у Годишњем извештају за 2020. годину.

Учешће обустављених поступака у укупном броју поступака јавних набавки износило је 9%, што је констатовано у извештајима и Управе за јавне набавке за 2019. годину и Канцеларије за јавне набавке за 2020. годину.

Најчешћи узрок обуставе поступака јавних набавки у 2019. години био је подношење неприхватљивих понуда (45%), а затим недостављање ниједне понуде (31%) док у Извештају за 2020. годину нису наведени узроци обуставе тих поступака.

У складу са одредбама Закона о јавним набавкама, 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 слично и мора да буде валидна у време покретања поступка.

Полазећи од вишеструких претходних налаза, који су указивали на неправилности, ДРИ је спровела ревизије набавки у 15 јединица локалне власти како би проширила обим свог рада на питању јавних набавки које прожима све секторе. Овај извештај сажима резултате ревизије тих 15 ЈЛС који показују да се у области јавних набавки и даље наилази на изазове на свим нивоима власти у Србији.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је испитати да ли су директни корисници буџетских средстава у јединицама локалне власти правилно и ефикасно планирали јавне набавке, утврђивањем и исказивањем стварних потреба и испитивањем и истраживањем тржишта ради одређивања њихових процењених вредности, доступности предмета набавки на тржишту и одређивања врсте поступка јавне набавке кроз који ће се јавна набавка спроводити.

Тиме би се обезбедило да наручилац на најефикаснији и правилан начин, благовремено и под најповољнијим условима набавља добра, услуге и радове у обиму и квалитету који задовољава његове стварне потребе.

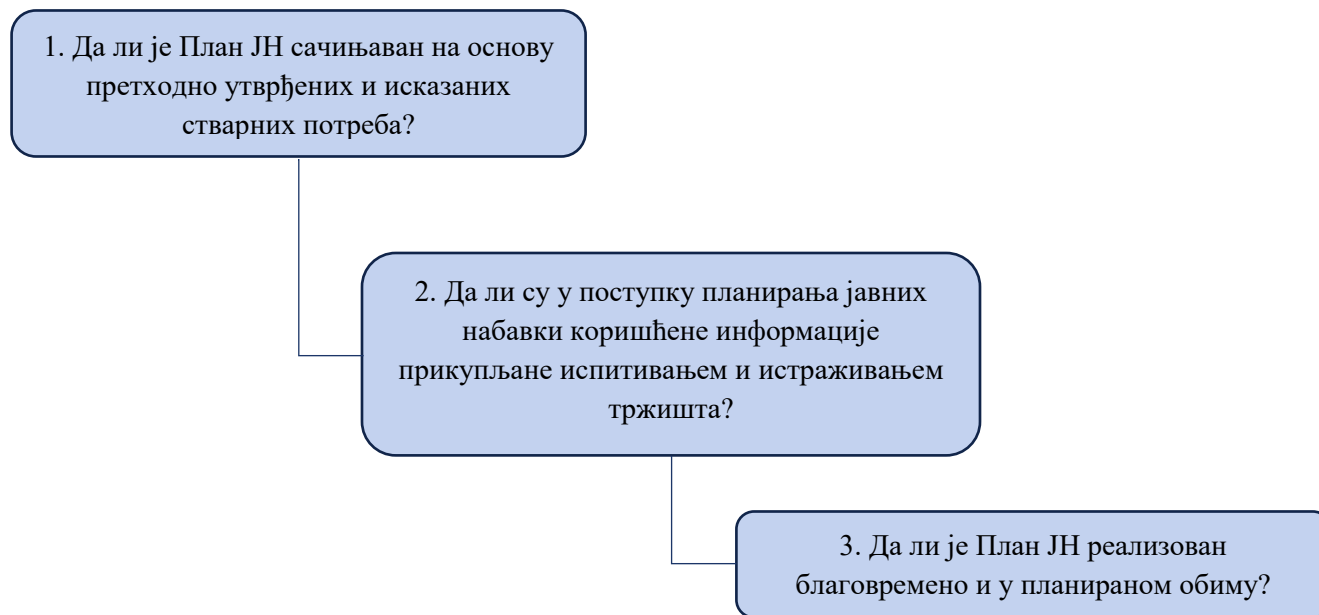
3. Ревизијска питања

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 субјеката² на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке³ кроз који ће се ти предмети набављати.

² 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“.

³ Члан 51. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, број 91/2019)



Илустрација 1. Ревизијска питања

Додатне информације о ревизијским питањима и потпитањима могу се пронаћи у појединачним изворним извештајима.

4. Обим и ограничења ревизије

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

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

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 бисмо 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.

Додатне информације о наведеном могу се пронаћи у појединачним изворним извештајима.

5. Методологија у поступку рада

У поступку ревизије извршили смо прикупљање и преглед докумената и података, њихову анализу и компарацију, обавили смо и интервјуе са одговорним лицима, применили смо и друге технике сакупљања и анализе информација. По потреби вршили смо и анализе тренда.

У циљу добијања одговора на ревизијска питања, извршили смо преглед општих и појединачних аката (решења, белешке, записници, захтеви, извештаји и сл.), како бисмо спознали и анализирали организациону структуру у вези са пословима и активностима планирања јавних набавки у делу утврђивања и исказивања стварних потреба, испитивања и истраживања тржишта ради прикупљања информација о предмету за чијом набавком је исказана потреба и присутности потенцијалних понуђача на тржишту и активности за праћење извршења закључених уговора.

Анализом документације утврдили смо како и којим иницијалним актима отпочиње, како се спроводе и окончавају предметне активности, улоге учесника, обавезе и одговорности сваког од њих. Да ли се и на који начин евидентирају и документују радње у вези са предметном активношћу и да ли су права, обавезе и одговорности појединачних учесника или организационих делова у том процесу утврђена општим, односно појединачним актима.

Додатне информације о наведеном могу се пронаћи у појединачним извештајима о спроведеним ревизијама.



III Опис предмета ревизије

6. Правни 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 вредност⁴ и остале потребне елементе⁵.

Сходно наведеном, ефикасно планирање јавних набавки представља благовремену, целовиту, систематичну и адекватну реализацију наведених активности. Ефикасним планирањем јавних набавки и реализацијом плана, јединица локалне власти ствара предуслове од којих зависи да ли ће и како обављати послове из своје надлежности⁶ у циљу задовољавања потреба локалног становништва.

Чланом 3. став 1. тачка 3. ЗЈН⁷, 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 и да предметни акт објави на својој интернет страници.⁸

Додатне информације о наведеном могу се пронаћи у појединачним извештајима о спроведеним ревизијама.

7. Основне информације о субјектима ревизије

Од ревидираних субјеката ревизије, најмањи буџет у 2021. години имала је Општина Блаце (412 милиона динара), док је највећи буџет имала Градска општина Обреновац (1.505 милиона динара). Основни подаци о субјектима ревизије – седиште, унутрашња организација и организација послова јавних набавки, као и подаци о планираним и спроведеним јавним набавкама, процењеним и уговореним вредностима предмета јавних набавки, садржани су у појединачним извештајима.

IV Закључци

У поступку ревизије дато је 45 закључака, од чега су два позитивна.

Опис датих закључака и препорука за сваког од субјеката ревизије по појединачно обављеним ревизијама на тему правилности и ефикасности планирања јавних набавки доступан је на <http://www.dri.rs>.

⁴ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.

⁵ Члан 88. став 1. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, број 91/2019).

⁶ 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).

⁷ "Сл. гласник РС", бр. 91/2019.

⁸ Члан 49. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/2019).



Табела број 3: Дате препоруке по налазима у вези са Закључком 1

Назив субјекта	Општина Прешево																Укупно препорука по налазима
	Општина Врњачка Бања	Општина Темерин	Општина Тител	Градска општина Обреновац	Општина Мионица	Општина Бела Паланка	Општина Блаце	Општина Медвеђа	Општина Љиг	Општина Кучево	Општина Беоцин	Општина Богатић	Општина Топола	Општина Косјерић			
Налази	1.1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	1.2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
	1.3	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	1	6
	1.4	1	1	0	1	1	1	1	1	1	2	0	1	1	1	2	15
Укупно препорука по субјекту	4	2	2	2	3	3	2	2	2	4	0	3	3	2	4	38	

Табела број 4: Дате препоруке по налазима у вези са Закључком 2

Назив субјекта	Општина Прешево																Укупно препорука по налазима
	Општина Врњачка Бања	Општина Темерин	Општина Тител	Градска општина Обреновац	Општина Мионица	Општина Бела Паланка	Општина Блаце	Општина Медвеђа	Општина Љиг	Општина Кучево	Општина Беоцин	Општина Богатић	Општина Топола	Општина Косјерић			
Налази	2.1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	2.2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	14
	2.3	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	15
	2.4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	14
Укупно препорука	4	3	3	4	4	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	45	

Табела број 5: Дате препоруке по налазима у вези са Закључком 3

Назив субјекта	Општина Прешево																Укупно препорука по налазима
	Општина Врњачка Бања	Општина Темерин	Општина Тител	Градска општина Обреновац	Општина Мионица	Општина Бела Паланка	Општина Блаце	Општина Медвеђа	Општина Љиг	Општина Кучево	Општина Беоцин	Општина Богатић	Општина Топола	Општина Косјерић			
Налази	3.1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	7
	3.2	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	10
	3.3	1	2	1	0	1	1	1	1	1	1	2	0	1	2	1	16
	3.4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
Укупно препорука	4	3	3	2	3	2	3	3	4	4	5	2	2	4	4	48	