



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ
ПОСЛОВАЊА**

*Правилност и ефикасност поступка јавних набавки
у Дому ученика средњих школа Сомбор, Сомбор*



**Број: 400-1017/2022-03/12
Београд, 25. новембар 2022. године**



СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА ЈАВНИХ НАБАВКИ МОГЛО БИ БИТИ ЕФИКАСНИЈЕ, УКОЛИКО БИ ДУ СОМБОР ДОКУМЕНТОВАО СВЕ РАДЊЕ И АКТИВНОСТИ У ФАЗИ ПЛАНИРАЊА НАБАВКИ И ВИШЕ ПАЖЊЕ ПОСВЕТИО ДЕФИНИСАЊУ КРИТЕРИЈУМА ЗА КВАЛИТАТИВНИ ИЗБОР ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА

Јавне набавке



Извор: <https://www.duja.edu.rs/javne-nabavke/>

Систем јавних набавки код наручиоца обухвата: планирање набавки, спровођење поступка ради закључења уговора о јавној набавци, извршење и праћење извршења закљученог уговора о набавци, евидентирање и извештавање о спроведеним поступцима и закљученим уговорима и контролу свих горе наведених активности. Такође, како би се ограничена јавна средства рационално користила, корисници јавних средстава би требало да успоставе одговарајуће механизме у систему јавних набавки који обезбеђују коришћење тих средстава на транспарентан, економичан и ефикасан начин.



Извор: <https://www.soinfo.org/>

ДУ Сомбор је интерним актима ближе уредио поступак јавне набавке, односно планирање јавних набавки, циљеве поступка јавне набавке, спровођење поступка јавне набавке, извршење уговора о јавној набавци, поступак заштите права у поступку јавне набавке, обезбеђивање конкуренције, контролу јавних набавки, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.

У поступку ревизије утврдили смо да у процесу планирања набавки нису у потпуности документоване спроведене активности у делу исказивања потреба за набавком и истраживања тржишта. Наиме, иако се ДУ Сомбор изјаснио да у исказивању потреба за набавком уважава више параметара, у поступку ревизије није документовано све извршене анализе. Такође, запослени су истраживали тржиште предмета набавке претраживањем интернета, телефонским путем и слањем упита потенцијалним понуђачима, међутим исто није документовано за све предмете набавке, нити су сачињене белешке лица које је спровело истраживање тржишта. Код утврђивања процењене вредности набавке, ДУ Сомбор је примењивао дефинисане параметре и критеријуме за конкретне предмете набавке, и исту утврђивао као производ процењених количина и процењене цене, али код појединих предмета набавке није документовано проверу валидности процењене вредности у време покретања поступка.

У поступку спровођења ЈН нису утврђене материјално значајне неправилности, али су изостале активности анализе истраживања и испитивања тржишта код одређивања критеријума за избор привредног субјекта, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима набавке.

ДУ Сомбор је успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о ЈН, јер је вршио праћење уговора, количински и вредносно, док су задужена лица потврђивала квантитативни и квалитативни пријем предмета набавке.

Препоруке

Државна ревизорска институција је у циљу постизања веће ефикасности поступка ЈН, ДУ Сомбору дала 4 препоруке и то:

- 1) да документује све радње у процесу планирања набавки, а које се односе на исказивање потреба за набавком и контролне активности тима за планирање;
- 2) да документује све радње које се односе на истраживање тржишта предмета набавке;
- 3) да документује проверу валидности процењене вредности јавне набавке у време покретања поступка;
- 4) да одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у складу са резултатима истраживања и анализе тржишта и сагледава њихову оправданост у конкретним поступцима ЈН.



Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	8
1. Проблем	8
2. Циљ ревизије	9
3. Ревизорска питања	9
4. Обим и ограничења ревизије	10
5. Методологија у поступку рада	11
III Опис предмета ревизије	12
1. Законодавни и институционални оквир	12
2. Опште информације о субјекту ревизије	15
3. Организација послова јавних набавки	17
4. Опште информације о спроведеним јавним набавкама у 2020. и 2021. години	20
IV Закључци	23
ЗАКЉУЧАК 1: ДУ Сомбор се изјаснио да је код исказивања потреба за набавком уважавао више параметара, да је вршио истраживање тржишта предмета набавке, као и да је процењену вредност набавке утврђивао на основу дефинисаних критеријума, међутим у поступку планирања набавке није у потпуности документовао све спроведене активности	24
Налаз 1.1: Анализе свих параметара који су уважавани код исказивања потреба за појединим набавкама, као и провере тима за планирање у делу усклађености исказаних потреба са критеријумима за планирање нису у потпуности документоване	25
Налаз 1.2: Запослени су истраживали тржиште предмета набавке претраживањем интернета, телефонским путем и слањем упита потенцијалним понуђачима, међутим исто није документовано за све предмете набавке, нити су сачињене белешке лица које је спровело истраживање тржишта	30
Налаз 1.3: ДУ Сомбор је обликовао предмет набавке по партијама код набавке намирница и прехранбених производа и хемијских средстава за чишћење и одржавање хигијене на основу претходног искуства у набавци предметних добара	33
Налаз 1.4: Процењена вредност набавке је утврђена на основу дефинисаних параметара и критеријума, као производ процењених количина и процењене цене, док код појединих предмета набавке није документовано да ли је иста била валидна у време покретања поступка	34
ЗАКЉУЧАК 2. Поступци ЈН су спроведени благовремено, без материјално значајних неправилности, иако је ДУ Сомбор у појединим поступцима дефинисао додатне услове/критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који су могли ограничити конкуренцију	38
Налаз 2.1: ДУ Сомбор је спроводио поступке ЈН у роковима предвиђеним Планом јавних набавки, осим набавке потрошног материјала за текуће одржавање објекта у 2020. години где динамика поступка није испоштована због проглашене пандемије COVID19	39
Налаз 2.2: Техничке карактеристике предмета набавке су описане на јасан и објективан начин, сходно утврђеним потребама дома ученика	40
Налаз 2.3: У појединим поступцима ЈН, ДУ Сомбор је дефинисао додатне услове/критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који су могли ограничити конкуренцију и који се нису могли у потпуности довести у јасну логичку везу са предметом набавке	42



ЗАКЉУЧАК 3. ДУ Сомбор је успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о ЈН количински и вредносно, а предметне набавке је набављао у складу са уговореним условима	46
Налаз 3.1: ДУ Сомбор је успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о ЈН количински и вредносно, док је набавку добара/услуга/радова вршио у складу са уговореним условима	46
Налаз 3.2: Измене уговора о ЈН су вршене у складу са условима који су били уговорени, а односе се на продужетак рока за извођење радова на санацији топлотне подстанице и корекцију цена појединих намирница	50
<hr/>	
V Захтев за доставу одазивног извештаја	52
1. Прилог 1 – Спроведене јавне набавке у 2020. и 2021. години	53
2. Прилог 2 – Пример праћења извршења уговора о ЈН намирница (количине)	55
3. Прилог 3 - Пример праћења извршења уговора о ЈН намирница (вредносно)	56



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Коришћена скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Дом ученика средњих школа Сомбор, Сомбор	ДУ Сомбор
Јавне набавке	ЈН
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“ бр. 124/12, 14/15 и 68/15)	ЗЈН (1)
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“ број 91/19)	ЗЈН (2)
Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Дому ученика средњих школа Сомбор, број 622/П/3 од 2.12.2019. године	Правилник о ЈН из 2019. године
Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Дому ученика средњих школа Сомбор број 366/5 од 17.9.2020. године.	Правилник о ЈН из 2020. године



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности и сврсисходности пословања код Дома ученика средњих школа Сомбор, Сомбор на тему „Правилност и ефикасност поступка јавних набавки у установама ученичког стандарда“.

Јавне набавке представљају значајну компоненту у пословању јавног сектора јер омогућавају набавку добара, услуга и радова по најповољнијим условима. Од корисника јавних средстава се очекује да организују и спроводе активности планирања и спровођења јавних набавки, праћење извршења уговора о ЈН, као и контролу набавки, поштујући прописе који уређују област ЈН. ДРИ је у претходним годинама утврђивала неправилности у свим фазама поступка ЈН, код корисника јавних средстава, па и домова ученика средњих школа.

ДУ Сомбор је у посматраном периоду, након спроведених поступака јавних набавки закључио 33 уговора о јавним набавкама и шест оквирних споразума укупне вредности 60,9 милиона динара са ПДВ-ом. Просечан број пристиглих понуда у 2020. години износио је 1,52 понуда, док се у 2021. години тај број повећао на 2,05 понуде. Реализација закључених уговора о ЈН у 2020. години износила је 49% укупно уговорене вредности јавних набавки, а у 2021. години 64% укупно уговорене вредности.

Након испитивања правилности и ефикасности поступка јавних набавки у ДУ Сомбор утврдили смо следеће:

Спровођење поступка јавних набавки могло би бити ефикасније, уколико би ДУ Сомбор документовао све радње и активности у фази планирања набавки и више пажње посветио дефинисању критеријума за квалитативни избор привредних субјеката.

Наведено заснивамо на закључцима и налазима који су изложени у наставку текста.

ЗАКЉУЧАК 1: ДУ Сомбор се изјаснио да је код исказивања потреба за набавком уважавао више параметара, да је вршио истраживање тржишта предмета набавке, као и да је процењену вредност набавке утврђивао на основу дефинисаних критеријума, међутим у поступку планирања набавке није у потпуности документовао све спроведене активности.

- **Налаз 1.1:** Анализе свих параметара који су уважавани код исказивања потреба за појединим набавкама, као и провере тима за планирање у делу усклађености исказаних потреба са критеријумима за планирање нису у потпуности документоване.
- **Налаз 1.2:** Запослени су истраживали тржиште предмета набавке претраживањем интернета, телефонским путем и слањем упита потенцијалним понуђачима, међутим исто није документовано за све предмете набавке, нити су сачињене белешке лица које је спровело истраживање тржишта.
- **Налаз 1.3:** ДУ Сомбор је обликовао предмет набавке по партијама код набавке намирница и прехранбених производа и хемијских средстава за чишћење и одржавање хигијене на основу претходног искуства у набавци предметних добара.
- **Налаз 1.4:** Процењена вредност набавке је утврђена на основу дефинисаних параметара и критеријума, као производ процењених количина и процењене цене, док код појединих предмета набавке није документовано да ли је иста била валидна у време покретања поступка.

ЗАКЉУЧАК 2: Поступци ЈН су спроведени благовремено, без материјално значајних неправилности, иако је ДУ Сомбор у појединим поступцима дефинисао додатне услове/ критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који су могли ограничити конкуренцију.



- **Налаз 2.1:** ДУ Сомбор је спроводио поступке ЈН у роковима предвиђеним Планом јавних набавки, осим набавке потрошног материјала за текуће одржавање објекта у 2020. години где динамика поступка није испоштована због проглашене пандемије COVID19.
- **Налаз 2.2:** Техничке карактеристике предмета набавке су описане на јасан и објективан начин, сходно утврђеним потребама дома ученика.
- **Налаз 2.3:** У појединим поступцима ЈН, ДУ Сомбор је дефинисао додатне услове/критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који су могли ограничити конкуренцију и који се нису могли у потпуности довести у јасну логичку везу са предметом набавке.

ЗАКЉУЧАК 3: ДУ Сомбор је успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о ЈН количински и вредносно, а предметне набавке је набављао у складу са уговореним условима.

- **Налаз 3.1:** ДУ Сомбор је успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о ЈН количински и вредносно, док је набавку добара/услуга/радова вршио у складу са уговореним условима.
- **Налаз 3.2:** Измене уговора о ЈН су вршене у складу са условима који су били уговорени, а тичу се продужетка рока за извођење радова и корекцију цена појединих намирница.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања у области јавних набавки, даје следеће препоруке Дому ученика средњих школа Сомбор, Сомбор, а у циљу постизања веће ефикасности поступка ЈН и то, да:

- 1) документује све радње у процесу планирања набавки, а које се односе на исказивање потреба за набавком и контролне активности тима за планирање (Налаз 1.1) - Приоритет 2¹,
- 2) документује све радње које се односе на истраживање тржишта предмета набавке (Налаз 1.2) - Приоритет 2,
- 3) документује проверу валидности процењене вредности јавне набавке у време покретања поступка (Налаз 1.4) - Приоритет 2,
- 4) одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у складу са резултатима истраживања и анализе тржишта и сагледава њихову оправданост у конкретним поступцима ЈН (Налаз 2.3) - Приоритет 2.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
25. новембар 2022. године

¹ Приоритет 2 – Неправилности / несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности и сврсисходности пословања код Дома ученика средњих школа Сомбор, Сомбор на тему „Правилност и ефикасност поступка јавних набавки у установама ученичког стандарда“, у периоду од јуна до октобра 2022. године.

Ревизија правилности и сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији,² Пословником Државне ревизорске институције³ 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

Јавне набавке представљају значајну компоненту у пословању јавног сектора и захтевају значајно издвајање средстава на нивоу државе, а њихово учешће у бруто домаћем производу (БДП) у периоду 2018-2020. године се кретало у распону од 6,88% до 8,14%⁴, док је то учешће у 2021. години повећано на 8,93%. У циљу ефикаснијег управљања јавним средствима корисници јавних средстава би требало да успоставе ефикасан систем јавних набавки који ће им омогућити адекватно задовољење стварних потреба за набавком кроз прибављање добара, услуга и радова одговарајућег обима, квалитета и цене. Управо би набавке путем система јавних набавки требало да обезбеде благовремено прибављање онога што је заиста потребно наручиоцу, и то под најповољнијим условима водећи при том рачуна о укупним трошковима животног века⁵ предмета набавке.

У 2020. години, ДРИ је утврдила одређене неправилности у јавним набавкама код 74 корисника јавних средстава у износу од 128,96 милијарди динара. Такође, у периоду 2016-2018. године ДРИ је утврдила неправилности у свим фазама поступака јавних набавки код шест од седам ревидираних домова ученика средњих школа. Утврђене неправилности односиле су се на набавке добара, услуга и радова без спроведеног поступка ЈН, измене и допуне плана јавних набавки супротно прописима, увећање вредности уговора о јавним набавкама изнад процењене вредности, као и постављање неоправданих додатних услова у конкурсној документацији.

Такође, на основу добијених података од домова ученика средњих школа у 2021. години утврдили смо да око 40% домова ученика писано не образлаже оправданост јавне набавке код исказивања потреба, док 50% домова не документује или делимично документује спроведена истраживања тржишта. Просечан број пристиглих понуда у поступцима јавних набавки у 2021. години које су спроводиле ове установе износио је 1,72 понуде по поступку/партији, што је знатно ниже од просечног броја понуда у Републици Србији у 2021. години (2,5 понуде по закљученом уговору)⁶. Све наведено може указивати на ризик да домови ученика средњих школа нису на довољно ефикасан начин спроводили поступке јавних набавки и да нису набављали

² „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др. закон.

³ „Службени гласник РС“, број 9/09.

⁴ Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2020– 31.12.2020. године, Канцеларије за јавне набавке. Пад учешћа јавних набавки у бруто домаћем производу у 2020. години (6,8%) резултат је повећања вредности набавки које су изузете од примене Закона, као и поремећаја на тржишту јавних набавки услед епидемиолошке ситуације COVID19.

⁵ Члан 68. Директиве 2014/24/EU о јавним набавкама дефинише трошак животног века производа, услуге или радова као трошкове које сноси јавни наручилац као што су: трошкови набавке (нпр. цена, трошкови превоза и испоруке и сл), трошкови употребе (нпр. потрошња енергије и других ресурса), трошкови одржавања (нпр. трошак резервних делова, радног сата сервисера и сл), те трошкови збрињавања (на крају животног века као што су нпр. трошкови одлагања, рециклирања и сл.).

⁶ Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2021 – 31.12.2021. године, Канцеларије за јавне набавке.



добра/услуге/радове по најповољнијим условима, што је и определило ДРИ да ревизију правилности и сврсисходности пословања у области јавних набавки спроведе код одређеног броја установа ученичког стандарда.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије био је испитивање правилности и ефикасности поступка јавне набавке, односно да ли су предузете активности субјекта ревизије у фази планирања, спровођења и реализације јавне набавке обезбедиле благовремену набавку добара/услуга/радова по најповољнијим условима и у складу са стварно исказаним потребама.

Ефикасно успостављен систем јавних набавки доприноси јачању одговорности у трошењу јавних средстава, из разлога што обезбеђује дефинисање одређених правила по којима се спроводе поступци јавних набавки унутар наручиоца, а све у циљу закључења уговора о јавним набавкама са најповољнијим понуђачем. С друге стране, област јавних набавки је по самој природи изложена значајним и разноврсним ризицима, као што је корупција, превара, нетранспарентност, неекономичност и неефективност. Због свега наведеног, поред концепта правилности поступка јавних набавки, требало би промовисати и концепт евалуације учинка и принцип сврсисходности у области јавних набавки,⁷ који смо ми и ставили у фокус ове ревизије.

Фокус ревизије био је испитати да ли је успостављени систем јавне набавке код домова ученика средњих школа довољно ефикасан, односно да ли су постојале материјално значајне неправилности у самом поступку набавке, да ли је постојала стварна потреба за одређеном набавком, као и да ли су све спроведене активности у поступку јавних набавки омогућиле задовољавајућу набавку за уложени новац.

Ревизијом смо оценили правилност и ефикасност поступка јавних набавки код дома ученика средње школе, и то кроз сагледавање постигнутих резултата у овој области и искоришћених ресурса. Наиме, испитивали смо да ли и у којој мери субјект ревизије примењује донете процедуре у поступцима јавних набавки и да ли исте обезбеђују набавку предмета набавке по најповољнијим условима и у складу са прописима. Такође смо испитали улоге, задужења и одговорности свих учесника у поступку јавних набавки.

Поступак јавне набавке био би оцењен као ефикасан уколико је субјект ревизије добро организовао и спровео све активности планирања набавки, затим уколико је поступак јавне набавке спроведен у складу са прописима и интерним актима субјекта ревизије и уколико се адекватно прати извршење закључених уговора о јавним набавкама. У ревизији смо ценили и утицај утврђених слабости и пропуста у поступку јавних набавки (неправилности) на саму набавку добара/радова/услуга, односно колико су утицали на постизање циљева набавке. На основу утврђених налаза и закључака дали смо препоруке за побољшање и унапређење система јавних набавки код субјекта ревизије.

3. Ревизорска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије испитивали смо следећа ревизијска питања:

1) Да ли је субјект ревизије спровео све активности планирања јавних набавки на начин који је уредио интерним актом, а у циљу прибављања предмета набавки који задовољавају исказане потребе?

2) Да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности?

⁷ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, издавач Фондација за отворено друштво, Србија, Београд 2016. година.



3) Да ли је субјект ревизије успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о јавним набавкама?

4. Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије био је сагледавање правилности и ефикасности поступка јавних набавки у дому ученика средњих школа у периоду од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2021. године. Како би адекватно одговорили на постављена ревизијска питања, од субјекта ревизије прикупили смо податке о јавним набавкама за посматрани период. Такође смо прикупили податке о јавним набавкама из 2019. године, ради сагледавања активности планирања и спровођења јавних набавки које су реализоване током 2020/2021. године, као и податке из 2022. године ради сагледавања извршења уговора о јавним набавкама који су закључени у 2020/2021. години.

Предмет ревизорског испитивања биле су активности субјекта ревизије у делу:

- ✓ организације послова јавних набавки (организациона и кадровска структура),
- ✓ планирања јавних набавки које се односе на исказивање потреба за набавком, истраживање тржишта предмета набавке, обликовање предмета набавке, утврђивање процењене вредности јавне набавке;
- ✓ спровођења поступка јавних набавки, и то у погледу благовременог покретања поступка јавних набавки, сачињавања техничких спецификација предмета набавке и постављања додатних услова за учешће у поступку јавних набавки, односно критеријума за квалитативни избор привредних субјеката;
- ✓ реализације закључених уговора о јавним набавкама, као што су праћење извршења уговора о јавним набавкама, поштовање уговорних услова набавке, извршене измене уговора о јавним набавкама, као и извршене набавке без спроведених поступака јавних набавки.

У ревизији нисмо испитивали:

- да ли финансијски извештаји субјекта ревизије истинито и објективно приказују његово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима, као и
- финансијске трансакције и одлуке субјекта ревизије у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе, изузев расхода и издатака који су настали по основу спроведених/неспроведених поступака јавних набавки.

Ограничења за спровођење ове ревизије су:

1. Ревизија обухвата период 2020-2021. године, у којем су домови ученика средњих школа прилагођавали своје редовно пословање околностима изазваним проглашеном пандемијом вирусом COVID19. Тако су на пример у 2020. години, након проглашења ванредног стања, установе ученичког стандарда иселјавале ученике из домова ученика и привремено почеле да пружају услуге смештаја трећим лицима, а ради спречавања ширења и сузбијања заразне болести COVID19⁸, што је значајно утицало на реализацију закључених уговора о јавним набавкама. Такође у школској 2020/2021. години⁹, ресорно министарство је, сходно актуелној

⁸ Допис Министарства просвете, науке и технолошког развоја број 133/3/2020-5 од 27.4.2020. године.

⁹ Допуне Стручног упутства о мерама заштите здравља ученика и запослених и реализацији васпитног рада у домовима ученика средњих школа у РС у школској 2020/2021. години број 611-00-1346/3/2020-05 од 3.9.2020. године.



епидемиолошкој ситуацији, наложило меру да је у дому ученика средњих школа дозвољен истовремени боравак максимално 50% ученика у односу на капацитет установе предвиђен конкурсом. Наведене околности могу утицати на оцену ефикасности поступка јавних набавки у посматраним годинама.

2. Такође, на ефикасност поступка јавних набавки поред идентификованих интерних фактора могу утицати и екстерни фактори који су одраз постојеће тржишне структуре и других привредних кретања, који су ван контроле субјекта ревизије (тајни и прећутни договори међу понуђачима, подела тржишта, нелојално удруживање понуђача, изненадне промене цена на појединим тржиштима).

5. Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, анализирали смо законодавни и институционални оквир и интерна акта субјекта ревизије у вези са организацијом послова јавних набавки и активностима планирања, спровођења поступка јавних набавки и извршења уговора о јавним набавкама.

У поступку ревизије, анализирали смо јавне набавке у свим фазама поступка, сагледавајући писане политике, процедуре, активности и друга интерна акта субјекта ревизије којима је уређена област јавних набавки, као и прикупљену документацију о спроведеним поступцима јавних набавки. Такође, смо анализирали организацију послова јавних набавки код субјекта ревизије, као и овлашћења и одговорности запослених у поступцима јавних набавки.

Обавили смо интервјуе са представницима субјекта ревизије, како би утврдили ризике, узроке и евентуалне последице у поступцима јавних набавки, посебно у случајевима када су изостављене све неопходне активности субјекта ревизије у поступцима јавних набавки.

Избор субјекта ревизије извршен је на основу развијене методологије избора субјекта ревизије и прикупљених података о јавним набавкама од домова ученика средњих школа у фази планирања ревизије, а сходно утврђеним критеријумима као што су: вредност закључених уговора о јавним набавкама у 2021. години, смештајни капацитет дома ученика у школској 2020/2021 години, планирани и спроведени поступци јавних набавки у 2021. години, документовање истраживања тржишта, набавке изван закључених уговора о јавним набавкама и просторни распоред домова ученика у Републици Србији.

Примењујући наведене критеријуме изабрали смо девет домова ученика средњих школа, а један од њих је и Дом ученика средњих школа Сомбор, Сомбор.



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Јавна набавка је набавка добара, услуга и радова на основу уговора о јавној набавци који наручилац закључује са одабраним привредним субјектом, након спроведеног поступка јавне набавке. Циљ поступка јавне набавке је да добра, услуге и радови који се набављају буду одговарајућег квалитета и потребних количина и да буду набављени по најповољнијој цени. Такође, спровођење јавне набавке има за циљ да омогући наручиоцу несметано одвијање процеса рада и редовно обављање делатности. Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке обавља активности и послове у свим фазама поступка јавних набавки у складу са начелима јавних набавки и са пажњом доброг домаћина.

Систем јавних набавки код наручиоца обухвата: планирање набавки, спровођење поступка ради закључења уговора о јавној набавци, извршење и праћење извршења закљученог уговора о набавци, евидентирање и извештавање о спроведеним поступцима и закљученим уговорима и контролу свих горе наведених активности. Такође, како би се ограничена јавна средства рационално користила, корисници јавних средстава би требало да успоставе одговарајуће механизме у систему јавних набавки који обезбеђују коришћење тих средстава на транспарентан, економичан и ефикасан начин.

У поступку јавне набавке би требало да буду остварени циљеви поступка ЈН које приказујемо у наставку.

Слика број 1: Циљеви поступка јавне набавке

Циљеви поступка јавне набавке	1) Целисходност и оправданост јавне набавке – прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета и потребних количина, за задовољавање стварних потреба наручиоца на ефикасан, економичан и ефективан начин.
	2) Економично и ефикасно трошење јавних средстава – принцип „вредност за новац”, односно прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета по најповољнијој цени.
	3) Ефективност (успешност) – степен до кога су постигнути постављени циљеви, као и однос између планираних и остварених ефеката одређене јавне набавке.
	4) Транспарентно трошење јавних средстава.
	5) Обезбеђивање конкуренције и једнак положај свих понуђача у поступку јавне набавке.
	6) Заштита животне средине и обезбеђивање енергетске ефикасности.
	7) Благовремено и ефикасно спровођење поступка јавне набавке за потребе несметаног одвијања процеса рада наручиоца и благовременог задовољавања потреба осталих корисника.

У поступцима јавних набавки, корисници јавних средстава, који наступају као наручиоци, су дужни да примењују одредбе Закона о јавним набавкама¹⁰ код набавке добара, услуга и радова. Овим законом уређена су правила поступака јавних набавки које спроводе наручиоци или други субјекти у случајевима одређеним овим законом, ради закључења уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, оквирног споразума, као и спровођења конкурса за дизајн.

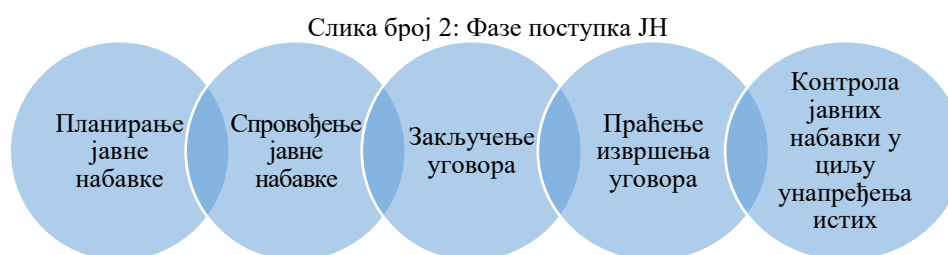
¹⁰ „Службени гласник РС“ број 91/19, члан 1.



Први Закон о јавним набавкама донет је 2002. године.¹¹ У претходном двадесетогодишњем периоду било је измена и допуна прописа у области јавних набавки. Тренутно је на снази Закон о јавним набавкама¹² који је донет крајем 2019. године, а који је усвојен из потребе да се прописи о јавним набавкама Републике Србије у потпуности усагласе са решењима и директивама Европске уније у области јавних набавки. Нови Закон о јавним набавкама ступио је на снагу 1. јануара 2020. године, а примене истог је почела 1. јула 2020. године. Наведени закон би требало да учини поступак јавних набавки транспарентнијим, ефикаснијим, једноставнијим, са што мање административних трошкова и оптерећења како за наручиоце, тако и за понуђаче.

Јавне набавке можемо посматрати у ужем и ширем смислу. Тако јавну набавку у ужем смислу чини сам поступак јавне набавке као скуп радњи и аката које предузима и доноси наручилац у циљу избора најповољније понуде са чијим понуђачем ће закључити уговор, док јавну набавку у ширем смислу, поред самог поступка јавне набавке, чини и оно што претходи спровођењу тог поступка, а то је истраживање тржишта и планирање, као и оно што следи након спроведеног поступка јавне набавке, а то је извршење закљученог уговора о јавној набавци.

У наставку приказујемо фазе поступка јавних набавки.



Сходно одредбама Закона о јавним набавкама¹³ наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавних набавки и праћење извршења уговора о јавним набавкама (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Имајући у виду различите организационе структуре и надлежности корисника јавних средстава, обавеза сваког наручиоца је да донесе посебан акт којим ће ближе уредити обављање послова јавних набавки унутар своје установе, у свим фазама поступка ЈН, од фазе планирања, спровођења поступка јавних набавки до праћења извршења закључених уговора о јавним набавкама.

Установе ученичког стандарда

Законом о ученичком и студентском стандарду¹⁴ уређено је да ученички стандард представља организовану делатност којом се у области образовања и васпитања обезбеђују додатни услови за доступније, ефикасније и квалитетније образовање и васпитање ученика. Има за циљ стварање материјалних, културних, социјалних, здравствених и других услова којима се подстиче стицање образовања, друштвена укљученост и свестрани развој личности ученика. У установама ученичког стандарда ученици остварују право на смештај, исхрану и васпитни рад, одмор и додатне активности (културне, уметничке, спортске и рекреативне активности, информисање и активности из области неформалног образовања).

Установе ученичког стандарда су: 1) домови ученика (обезбеђују смештај, исхрану и васпитни рад ученика); 2) ученички центар (обезбеђује смештај, исхрану, васпитни рад и одмор

¹¹ „Службени гласник РС“ број 39/02.

¹² „Службени гласник РС“ број 91/19.

¹³ Чланом 49. ставом 2. ЗЈН из 2019. године (члан 22. ЗЈН из 2015. године).

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 18/10, 55/13, 27/18 - др. закон и 10/19.



ученика); 3) ученичко одмаралиште (обезбеђује одмор и додатне активности ученика) и 4) ученички културни центар (обезбеђују културне, уметничке, спортске и рекреативне активности и информисање ученика).

Основни циљ ових установа је обезбеђивање услова за наставак школовања ученицима чије пребивалиште није у седишту школе коју похађају, као и обезбеђивање услова за наставак школовања ученицима из осетљивих друштвених група. Смештај ученика у установама се организује одвојено према полу и узрасту. Такође, у циљу унапређења просторних и материјалних услова за смештај ученика, Република Србија је заинтересована за модернизацију инфраструктуре установа ученичког стандарда, кроз континуирано праћење потреба за изградњом нових капацитета и/или реконструкцијом постојећих објеката установа, анализом енергетске ефикасности постојећих објеката, праћење опремљености објеката и пратећих садржаја као и њихове усаглашености са важећим нормативима и стандардима.

Установе ученичког стандарда могу да оснивају Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго, домаће или страном правно или физичко лице у складу са актом о мрежи установа који доноси Влада, а којом се одређује број и просторни распоред установа. На оснивање и рад ових установа примењују се прописи о јавним службама.

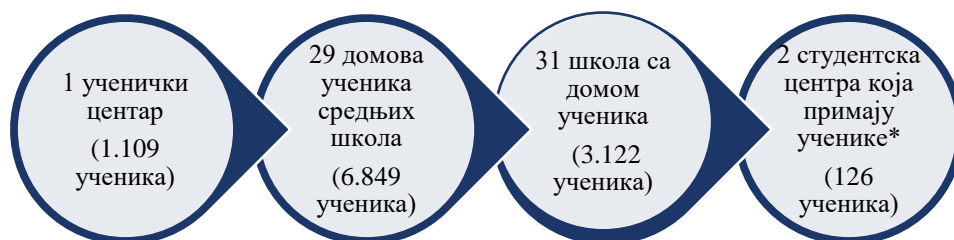
Одлуком о мрежи установа ученичког стандарда у Републици Србији¹⁵ утврђени су домови ученика средњих школа који чине мрежу установа ученичког стандарда, док је Одлуком о мрежи установа ученичког стандарда чији је оснивач АП Војводина утврђена мрежа установа ученичког стандарда чији је оснивач Аутономна Покрајина Војводина.¹⁶ Основна делатност домова ученика средњих школа је пружање услуга смештаја, исхране и васпитања ученицима средњих школа.

Поред основне делатности, домови ученика средњих школа могу обављати и другу делатност која је у функцији њихове основне делатности, уз сагласност оснивача. То подразумева да установа у оквиру своје делатности, а ради коришћења слободних капацитета, може пружати услуге трећим лицима (смештај и исхрана у хостелу), о чему води посебну евиденцију¹⁷.

Поред домова ученика средњих школа, установе ученичког стандарда могу бити и школе са домом ученика које поред основне делатности образовања и васпитања, пружају услуге смештаја и исхране ученика, као и студентски домови.¹⁸

Према јавно доступним информацијама¹⁹ у 2021/2022. години у Републици Србији услуге смештаја и исхране ученика средњих школа обезбеђивало је 63 установе, чији преглед дајемо у наставку.

Слика број 3: Установе ученичког стандарда са смештајним капацитетом у школској 2021/2022. години



*Студентски центар „Приштина“ из Косовске Митровице и Студентски центар „Бор“ из Бора

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 25/93, 80/93, 21/94, 4/95, 31/00 и 106/05.

¹⁶ „Службени лист АП Војводина“ бр. 23/02 и 14/03.

¹⁷ Члан 23 Закона о ученичком и студентском стандарду.

¹⁸ Члан 89 став 3 Закона о основама система образовања и васпитања.

¹⁹ Конкурс за пријем ученика средњих школа у Републици Србији у установе за смештај и исхрану за школску 2021/2022 годину са сајта министарства.



Укупан расположиви капацитет за смештај ученика у Републици Србији за школску 2020/2021. годину износио је 11.013 места, а за школску 2021/2022 годину 11.206 места. Поједини домови ученика обезбеђивали су и места за смештај студената и ученика са сметњама у развоју.

Средства за обављање делатности домова ученика средњих школа планирају се Законом о буџету Републике Србије у оквиру Раздела 26 - Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Главе 26.3 Ученички стандард. Средства се одобравају за реализацију Програма 2007 – Подршка у образовању ученика и студената, односно Програмске активности 001 – Систем установа ученичког стандарда и Програмске активности 002 – Модернизација инфраструктуре установа ученичког стандарда. У 2020. години и 2021. години укупно одобрена средства из буџета Републике Србије за ове намене износила су 3,9 млрд. динара. Део средстава за рад домова ученика средњих школа са територије АП Војводине одобравају се и у буџету аутономне покрајине.

2. Опште информације о субјекту ревизије

Оснивање. Дом ученика средњих школа Сомбор, Сомбор основан је Одлуком о мрежи установа ученичког стандарда у Републици Србији²⁰ и уписан је у судски регистар код Привредног суда у Сомбору, број Решења: Фи.21/2011 од 31.03.2011. године (регистарски уложак бр. 5-63). Оснивач Дома ученика Сомбор је Република Србија.

Седиште дома је у Сомбору, улица Стапарски пут 1а. Матични број дома је 0813020, а порески идентификациони број је 100122819. Текући рачуни ДУ Сомбор се воде код Управе за трезор, и то: рачун буџетских средстава 840-318661-80 и рачун сопствених средстава 840-318667-62. ДУ Сомбор је индиректни корисник буџетских средстава који је према Правилнику о списку корисника јавних средстава²¹ означен са јединственим бројем 02171.

Историјат. Почетком 18. века отворене су прве школе у Сомбору и то Вероисповедна православна школа и Римокатоличка основна школа. Давне 1859. године, млади сомборски учитељ Никола Грујић покушао је да оснује интернат, те је сам опремио две неискоришћене просторије у школској згради. Тај покушај може се сматрати претечом правих интерната. Добротворна женска задруга је 1900/01. године основала алумнат за ученике Учитељске школе, а 1903. године Професорски збор, на челу са Николом Вукићевићем, упутио је захтев Школском савету у Сремским Карловцима за подизање интерната уз Мушку учитељску школу. Интернат је отворен 1. октобра 1905. године и био је саставни део сомборске Српске учитељске школе и може се сматрати претечом ДУ Сомбор. У интернату је постојало пет просторија за спавање, четири за учење, две за хигијену и једна за надзорника. Смештено је било око 50 ученика, мушкараца. До оснивања женског интерната дошло је тек 1921. године. Током свог постојања интернат се налазио на различитим локацијама и зградама, све до 1963. године, када је изграђена зграда Дома ученика средњих школа Сомбор, уз школу вежбаоницу Учитељске школе „Аврам Мразовић“ и Учитељску школу, као део јединственог комплекса, где се дом и данас налази. У дому су били смештени ученици женске популације и служио је као интернат Учитељске школе у Сомбору, све до 20.12.1973. године, када је донета одлука о организовању и конституисању ове установе под називом Дом ученика Сомбор, Сомбор²². До данас је ова установа прошла кроз неколико облика организовања, а од 2011. године послује као установа ученичког стандарда.²³ У дому су смештени ученици који се школују у средњим школама у Сомбору, а ван свог места сталног боравка.

²⁰ „Службени гласник РС“, бр. 25/93, 80/93, 21/94, 4/95, 31/00 и 106/05.

²¹ „Службени гласник РС“, број 130/21.

²² Регистрација спроведена код Окружног привредног суда у Сомбору, под бројем 175, Решењем УС144/1973 од 14.01.1974. године

²³ Регистрован код Привредног суда у Сомбору Решењем посл.бр. Фи.21/2011 од 31.03.2011. године (регистарски уложак бр. 5-63).



ДУ Сомбор је данас васпитно-образовна установа у којој се обезбеђују смештај, исхрана и услови за учење и реализацију образовних и васпитних активности и садржаја, забавни и спортски живот ученика који похађају школу ван њиховог места боравка.

Делатност. ДУ Сомбор је установа која обавља делатност ученичког стандарда, односно послове јавне службе, у складу са Уставом, Законом о ученичком и студентском стандарду, другим законима, колективним уговором, мрежом установа и Статутом.²⁴ ДУ Сомбор је у 2020. години извршио имену и допуну Статута којим је ближе уредио правни положај, назив и седиште, делатност, организацију и начин рада дома, заступање и представљање, планирање, управљање и руковођење, финансирање и друга питања у складу са законом.

Делатност ДУ Сомбор је обезбеђивање смештаја, исхране и васпитног рада ученицима, с тим што дом може у оквиру непопуњених смештајних капацитета да пружа услуге смештаја и исхране студентима. Део капацитета, дом може да планира за смештај студената и професора из међународне размене, на основу међународног уговора или под условом реципроцитета.

Такође, дом ученика може обављати и другу делатност која је у функцији основне делатности, уз сагласност оснивача и може пружати услуге трећим лицима. Основна делатност ДУ Сомбор је остали смештај (шифра 55.90) која подразумева пружање услуга привременог смештаја или смештаја на дужи рок ђацима и студентима и обухвата услуге смештаја, исхране и васпитног рада ђацима.

ДУ Сомбор је 2018. године основао Огранак дома који послује под називом Дом ученика средњих школа Сомбор – Огранак „Преноћиште“ Сомбор (хостел)²⁵. Основна делатност Огранка дома је пружање осталог смештаја, док исти може обављати и друге делатности као што су делатност хотела и сличног смештаја, одмаралишта и сличних објеката за краћи боравак, делатност ресторана и покретних угоститељских објеката, кетеринга и осталих услуга припремања и послуживања хране трећим лицима.²⁶

ДУ Сомбор у свом раду примењује систем менаџмента квалитетом (ISO 9001:2015) и НАССР систем (Исхрана ученика и гостију дома ученика, припрема и дистрибуција хране). Сертификат за НАССР систем важи до 6.8.2024. године, а ISO 9001:2015 до 7.7.2024. године.

За смештај ученика ДУ Сомбор користи један објекат (сутерен, приземље и три спрата) укупне квадратуре око 4.000 m², смештајног капацитета од 90 соба и 256 ученика. У школској 2020/2021. години је уписано 250 ученика, док је у школској 2021/2022 години уписано 252 ученика.²⁷

Унутрашња организација. Органи ДУ Сомбор су Управни одбор као орган управљања, директор као орган руковођења и Педагошко веће као стручни орган. Председника и чланове Управног одбора именује и разрешава оснивач. Управни одбор има седам чланова укључујући и председника, од којих су три представници оснивача, два представници родитеља, односно старатеља ученика и два представници запослених у ДУ Сомбор и именује се на време од четири године. Управни одбор доноси Статут и друге опште акте Дома, доноси развојни план и годишњи план рада и усваја извештаје о њиховом остваривању, доноси финансијски план Дома, усваја годишњи план јавних набавки, усваја извештај и пословању и завршни рачун и обавља друге послове у складу са законом, актом о оснивању и Статутом. У циљу ефикаснијег рада Управни одбор може да образује стална радна тела.

Директор, кога именује оснивач после спроведеног јавног конкурса, руководи ДУ Сомбор. Мандат директора траје четири године. Директор дома ученика заступа и представља дом и одговоран је за законитост рада и за успешно обављање делатности дома, а за свој рад одговара Управном одбору и оснивачу. О правима, обавезама и одговорностима директора одлучује Управни одбор у складу са законом и Статутом.

²⁴ Пречишћен текст Статута дома број 130 од 5.3.2020. године.

²⁵ Решење Привредног суда у Сомбору, ФИ 83/2018 од 21.3.2018. године.

²⁶ Пречишћен текст Статута дома број 130 од 5.3.2020. године.

²⁷ Извештај о раду Дома ученика за школску 2020/21. годину.



ДУ Сомбор образује Педагошко веће, као стручни орган за остваривање васпитног рада са ученицима. Педагошко веће чине васпитачи и стручни сарадници који остварују васпитни, односно стручни рад у дому. Педагошко веће се стара о осигурању и унапређењу квалитета васпитног рада дома; предлаже и прати остваривање програма васпитног рада; вреднује резултате рада васпитача и стручних сарадника; прати и утврђује резултате рада ученика, похваљује и награђује ученике, одлучује по жалби на одлуке дисциплинске комисије, предлаже чланове Управног одбора из реда родитеља односно старатеља ученика и решава друга стручна питања васпитног рада. Седнице педагошког већа се сазивају по потреби, а истим руководи директор.

Дом ученика има развојни план који доноси Управни одбор за четири године, а који садржи средњорочне циљеве развоја дома, приоритете у обављању делатности, план активности и носиоце активности и друга питања од значаја за развој дома. ДУ Сомбор је донео Развојни план и програм рада ДУ Сомбор за период 2020-2024. године.²⁸

ДУ Сомбор обавља своју делатност преко: васпитне службе, финансијско - рачуноводствене службе, службе исхране и службе помоћно-техничког особља. Послови набавке се врше у оквиру Финансијско-рачуноводствене службе. ДУ Сомбор је на дан 31.12.2021. године имао 50 запослених.

Начин/извори финансирања. ДУ Сомбор је индиректни корисник буџетских средстава који је у надлежности Министарства просвете, науке и технолошког развоја (Раздео 26, Глава 26.3 – Ученички стандард).

Статутом је прописано да се средства за остваривање права у области ученичког и студентског стандарда обезбеђују у буџету Републике Србије. Ученик, његов родитељ, односно старатељ учествује у финансирању дела трошкова смештаја и исхране. Статутом дома прописано је да средства за обављање делатности ДУ Сомбор стиче у складу са законом и статутом из средстава која обезбеђује оснивач; учешћем ученика, његовог родитеља или старатеља, односно студента у трошковима смештаја и исхране; из донација, поклона и завештања; обављањем друге делатности и пружањем услуга у складу са законом и из других извора у складу са законом²⁹. Средства из буџета Републике Србије обезбеђују се за надокнаду материјалних трошкова и припадајућих зависних трошкова, зараде и друга припадајућа давања, текуће одржавање зграда и објеката, инвестиције, односно унапређење инфраструктуре установа. Финансирање делатности обезбеђује се кроз цену услуге.³⁰

3. Организација послова јавних набавки

Правилником о организацији и систематизацији послова и задатака ДУ Сомбор број 468 од 27.11.2020. године уређено је, између осталог, и обављање послова јавних набавки у дому.

ДУ Сомбор је послове јавних набавки организовао у оквиру Финансијско-рачуноводствене службе у којој се обављају финансијски, рачуноводствени, књиговодствени, административни и материјални послови и задаци.

За обављање послова јавних набавки систематизовано је једно радно место – Службеник за јавне набавке са следећим описом послова: припрема годишњег плана ЈН; прикупљање, уређење, припрема и контрола података неопходних за спровођење ЈН; спровођење стручних анализа, проучавање тржишта и предлагање мера за унапређење послова јавних набавки; припрема уговора, извештаја и вођења евиденције из области свог рада; праћење и контрола извршења уговора са руководиоцем финансијско - рачуноводствене службе, а у сарадњи са руководиоцима служби за које се набавка спровела; учествовање у креирању политике и циљева квалитета дома у оквиру стандарда QMS и НАССР стандарда; обављање послове управљања,

²⁸ Одлука Управног одбора број 366/05 од 17.9.2020. године.

²⁹ Члан 74 Статута број 130 од 5.3.2020. године.

³⁰ Члан 75 Статута број 130 од 5.3.2020. године.



спровођења и контроле система QMS и HACCP у свим сегментима дома у сарадњи са шефовима служби, организовања и учествовања у интерним и екстерним проверама и друго.

У 2020. и 2021. години ДУ Сомбор имао је запослено лице на пословима службеника за јавне набавке које поседује сертификат за службеника за јавне набавке од 2016. године.

Поред службеника за јавне набавке, и остали запослени, према Правилнику о организацији и систематизацији послова и задатака, учествују у пословима набавке у оквиру свог домена рада. Запослени на радном месту секретара установе (један извршилац) сарађује у изради плана јавних набавки и финансијског плана у делу који се односи на правна и кадровска питања и усавршавање радника, а по потреби, у складу са законом и општим актима, обавља стручни - консултативни део послова у поступку јавних набавки, док руководилац финансијско - рачуноводствених послова (један извршилац) прати и контролише извршење уговора са службеником за јавне набавке, а у сарадњи са руководиоцима служби за које се набавка спровела и сарађује са службама у делу који се односи на набавку производа, инвентара и опреме.

Такође, запослени у Служби исхране, сарадник у угоститељству - шеф службе (један извршилац) учествује у пословима набавке намирница и одговоран је за извршење предмета Уговора о јавној набавци за службу исхране, док референт за заштиту, безбедности и здравља на раду/референт за заштиту од пожара - шеф службе (један извршилац) учествује у изради предмера радова, изради техничке документације, набавци опреме и материјала и одговоран је за извршење предмета Уговора о јавној набавци за помоћно-техничку службу.

Запослени на радном месту магационер/економ (један извршилац) учествује у пословима набавке, тако што требају намирнице од добављача у сарадњи са сарадником у угоститељству према недељном јеловнику; планира дугорочну набавку намирница у сарадњи са сарадником у угоститељству, прима намирнице и другу робу и врши контролу испоручене робе у складу са требовањем, као и квалитет, исправност, рок употребе и евентуалне друге недостатке испоручене робе и складишти је у магацин.

Табела број 1: Преглед систематизованих и попуњених радних места за 2020. и 2021. годину у чијем опису послова је учествовање у поступку планирања, спровођења и реализацији јавних набавки

Назив службе	Број систематизованих радних места (извршиоца) у 2020/2021	Број попуњених радних места (извршиоца) у 2020/2021
Службеник за јавне набавке	1	1
Остали запослени (секретар установе, руководилац финансијско-рачуноводствене службе, сарадник у угоститељству, магационер, референт за заштиту безбедности здравља на раду)	5	5
Укупно	6	6

У 2020. и 2021. години, била су попуњена сва систематизована радна места на којима се делом или у потпуности обављају послови јавних набавки.

У посматраном периоду ДУ Сомбор је посветио пажњу едукацији и усавршавању запослених на пословима јавних набавки, па је службеник за јавне набавке присуствовао семинарима који су организовани у сврху упознавања примене новог Закона о јавним набавкама кроз апликацију на новом Порталу јавних набавки. Запослена је у 2020. и 2021. години похађала по три обуке из области ЈН, о чему су достављени сертификати.

ДУ Сомбор је интерним актима ближе уредио поступак јавне набавке, односно планирање јавних набавки, спровођење поступка јавне набавке, праћење извршења уговора о јавној набавци, начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује и друга питања од важности за спровођење јавних набавки. До 17.9.2020. године ДУ Сомбор је планирање, спровођење и реализацију јавних набавки вршио у складу са Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке у Дому ученика средњих школа Сомбор број 622/П/3 од 2.12.2019. године, а након тога у складу са Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке број 366/5 од 17.9.2020. године.



Поступак јавне набавке према Правилнику одвија се на следећи начин: послове планирања набавки обавља тим за планирање који чине лица запослена на пословима јавних набавки и пословима припреме, планирања и израде буџета/финансијског плана (директор, службеник за јавне набавке и шеф рачуноводства). Учесници у планирању су све службе дома, које исказују потребе, односно дају податке на основу којих се одређује предмет набавки и одговорни су за сваку радњу у планирању. Службеник за јавне набавке, након утврђивања списка свих набавки, заједно са директором, одређује укупну процењену вредност истоврсних предмета набавке на нивоу читавог наручиоца, одређује врсту поступка за сваки предмет набавке у складу са Законом, динамику спровођења поступка и начин реализације набавке. Службеник за јавне набавке, у сарадњи са предлагачима набавке, односно директором Дома, одређује предмет набавке као саставни део Плана набавке. План јавних набавки, у складу са интерним актом, доноси директор, а усваја га Управни одбор.

Директор издаје писани предлог за покретање поступка јавне набавке Службенику за јавне набавке. За законитост спровођења поступка јавне набавке, сачињавање предлога и доношење одлука, решења и других аката у поступку јавне набавке, оглашавање одговорни су: директор, лице именовано за спровођење поступка јавне набавке/комисија, службеник за јавне набавке као и остали учесници у поступку, ако правилником није другачије прописано. Службе и лица која учествују у поступку јавне набавке обављају активности и послове у свим фазама поступка у складу са начелима јавних набавки и са пажњом доброг домаћина. Акта у поступку јавне набавке израђује лице именовано за спровођење поступка/комисија, као и конкурсну документацију, записник о отварању понуда у делу који није сачињен на Порталу ЈН и извештај о поступку ЈН.

Службеник за јавне набавке координира радом тима за планирање набавки, затим радом комисије за спровођење набавке, пружа стручну помоћ лицу именованом за спровођење поступка/комисији у вези са спровођењем поступка и обавља друге активности у вези са спровођењем поступка јавне набавке. Овлашћења, одговорност и начин праћења извршења уговора регулисани су интерним актима, процедурама и важећим законским и подзаконским актима, у зависности од предмета набавке.

Интерним актом је уређено да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци. Службеник за јавне набавке, у сарадњи са службом рачуноводства, магационером и шефом службе обезбеђења и одржавања и шефом службе исхране, прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама.

Директор одређује, из реда запослених, лице за праћење извршења конкретног Уговора о јавној набавци, у зависности од врсте предмета набавке и стручног образовања, из области која је предмет набавке, а у складу са актом о организацији и систематизацији послова. Контролу извршења јавних набавки која подразумева контролу цена врши Службеник за јавне набавке, а контролу извршења јавне набавке, која подразумева контролу количине и квалитета примљених добара или услуга, односно радова, које морају бити у складу са понудом изабраног понуђача, услове и начин испоруке, као и остале односе утврђене закљученим уговором врше шефови служби корисника и Службеник за јавне набавке.

ДУ Сомбор је обављање послова јавних набавки уредио и кроз Процедuru у оквиру стандарда ISO 9001/2015 DUS 840-01 Набавка добара, услуга и радова и у оквиру успостављеног система финансијског управљања и контроле (Мапе пословног процеса АФ 1 - Процес израде и доношења плана јавних набавки, АФ 2 – Процес јавне набавке - отворен поступак, АФ 3 - Процес јавне набавке – техником оквирни споразум, АФ 4 - Процес јавне набавке – Набавке на које се закон не примењује, АФ 5 – Процес јавне набавке – конкретни поступак са преговарањем, АФ 6 - Процес јавне набавке – преговарачки поступак без објављивања, АФ 7 – Процес правне заштите и заштите права понуђача, АФ 8 - Процес реализације финансијског обезбеђења, као и АФ 13 – Процес пријема и контроле рачуна и путних налога).



4. Опште информације о спроведеним јавним набавкама у 2020. и 2021. години

ДУ Сомбор је донео План јавних набавки за 2020. годину и План јавних набавки за 2021. годину који су усвојени Одлуком председника Управног одбора, а којим су планиране јавне набавке добара, услуга и радова за потребе дома.

ДУ Сомбор је у 2020. години спровео седам поступака јавних набавки, а у 2021. години шест поступака јавних набавки. У наставку дајемо кратак преглед информација о јавним набавкама које је спроводио дом ученика у посматраном периоду.

Табела број 2: Општи подаци о ЈН у 2020. и 2021. години

Р.бр	Опис	у динарима			
		2020. година		2021. година	
1	План ЈН	2 измене		није било измена	
2	Планирани поступци ЈН	7		6	
3	Спроведени поступци ЈН	7	100%	6	100%
4	Процењена вредност ЈН (без ПДВ-а)	32.594.999		22.564.585	
5	Укупан број пристиглих понуда	32		39	
6	Просечан број пристиглих понуда	1,52		2,05	
7	Укупна уговорена вредност оквирних споразума	2.000.000		2.000.000	
8	Укупно уговорена вредност ЈН (без ПДВ-а)	30.635.713	94%	21.723.320	96%
9	Разлика процењене вредности ЈН и уговорене вредности ЈН	1.959.286	6%	841.265	4%
10	Укупно уговорена вредност ЈН (са ПДВ-ом)	35.684.176		25.183.498	
11	Укупно реализована вредност закључених уговора (са ПДВ-ом)	17.531.687	49%	16.178.825	64%
12	Нереализоване јавне набавке	18.152.488	51%	9.004.673	36%

Планом ЈН за 2020. годину ДУ Сомбор је планирао пет поступака јавне набавке. У току 2020. године дом је имао две измене Плана ЈН, и то прву измену због накнадно додељених средстава од Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице (централизована набавка интерактивне табле са пројектором), а другу измену због потребе санације штете у топлотној подстаници дома настале услед избијања пожара у јануару 2020. године (додат нови поступак Реконструкција топлотне подстанице). ДУ Сомбор је, у складу са одредбама новог Закона о јавним набавкама (2), извршио усклађивање позиција Плана јавних набавки за 2020. годину и исти објавио на Порталу јавних набавки. У 2021. години нису вршене измене Плана ЈН.

У периоду 2020-2021. године, ДУ Сомбор је спровео све планиране поступке ЈН, односно укупно 11 отворених поступака и два поступка јавне набавке мале вредности.³¹ Код два поступка јавне набавке, набавке намирница и хигијенских средстава, ДУ Сомбор је јавну набавку обликовао по партијама. Процењена вредност јавних набавки је у 2020. години износила 32,5 милиона динара, а у 2021. години 22,6 милиона динара. Након спроведених поступака јавних набавки дом ученика је уговорио набавку предмета набавке у 2020. години у износу од 30,6 милиона динара без ПДВ-а (35,7 милиона динара са ПДВ-ом), односно у 2021. години у износу од 21,7 милиона динара без ПДВ-а (25,2 милиона динара са ПДВ-ом).

ДУ Сомбор је у 2020. и 2021. години кроз поступке јавних набавки набављао електричну енергију, намирнице за припрему хране и прехранбене производе, средства за одржавање хигијене и материјале за текуће одржавање установе. Поред тога, у 2020. години дом је извршио набавку радова за реконструкцију топлотне подстанице дома, ради санације штете настале услед пожара.

Просечан број пристиглих понуда у 2020. години је износио 1,52 понуде, док се у 2021. години тај број увећао на 2,05 понуде. Дом у 2020. години није обезбедио конкуренцију у више од половине извршених јавних набавки, јер је за исте прибавио само једну понуду, док у 2021. години није успео да обезбеди конкуренцију у 42% јавних набавки.

³¹ Набавка интерактивне табле са пројектором је извршена преко Покрајинског секретаријата за образовањем прописе, управу националне мањине - националне заједнице.



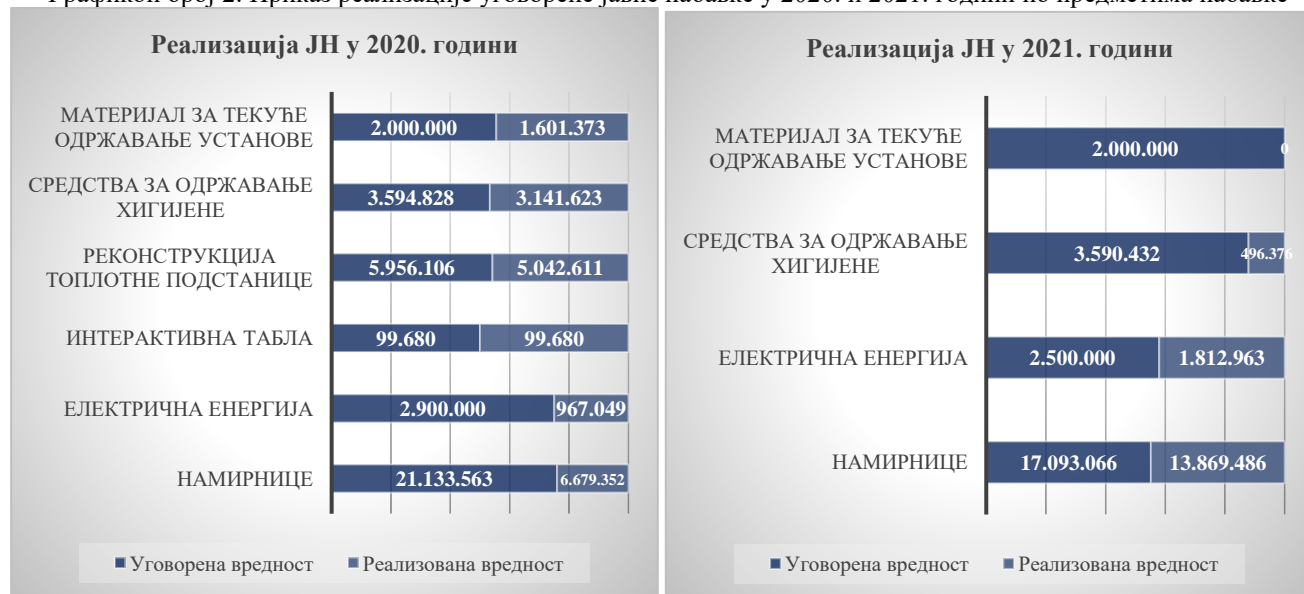
Уговорену и реализовану вредност јавних набавки приказујемо на следећем графикону.



ДУ Сомбор је у 2020. години реализовао 49% уговорене вредности јавних набавки, а у 2021. години 64% уговорене вредности. Разлог слабе реализације закључених уговора о јавним набавкама је проглашена пандемија вирусом COVID19, што је значајно утицало на пословање дома ученика у посматраном периоду. Наиме, због проглашеног ванредног стања и пандемије вирусом COVID19 у 2020. години, ученици који су корисници услуга смештаја дома ученика углавном нису боравили у дому током целе 2020. године, док су у 2021. години постојале мере да у дому ученика могу боравити ученици до 50% укупног расположивог капацитета. Наведено је значајно утицало на смањен обим набавке намирница које се користе за припрему obroка ученицима у овом периоду, као и остале набавке.

У наставку дајемо приказ реализације уговорених вредности јавних набавки у 2020. и 2021. години, по предметима набавке.

Графикон број 2: Приказ реализације уговорене јавне набавке у 2020. и 2021. години по предметима набавке



ДУ Сомбор је у 2020. години реализовао свега 32% уговорене вредности за набавку намирница и прехранбених производа и 33% уговорене вредности за набавку електричне



енергије. У току 2021. године дом ученика је најслабије реализовао набавку средстава за одржавање хигијене (свега 14%) и материјала за текуће одржавање установа, које није реализовао у посматраном периоду имајући у виду да је оквирне споразуме закључио крајем 2021. године.

У поступку спровођења ревизије, у циљу одговора на ревизијска питања, ревидирали смо поступке јавних набавки, изузев набавке електричне енергије и интерактивне табле, које су приказане у Прилогу 1 извештаја.

Откривене неправилности и несврсисходности у поступцима јавних набавки засноване су на одредбама Закона о јавним набавкама, подзаконским и интерним актима из области јавних набавки као критеријумима који су важили у периоду на који се ревизија односи. Од 1. јула 2020. године примењују се одредбе новог Закона о јавним набавкама, а ДУ Сомбор је по овом закону спроводио набавке у 2021. години, док је у 2020. години четири од девет поступака јавне набавке спровео уз примену одредби овог закона.



IV Закључци

На основу анализе података и документације достављених од стране субјекта ревизије, као и обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

1) ДУ Сомбор се изјаснио да је код исказивања потреба за набавком уважавао више параметара, да је вршио истраживање тржишта предмета набавке, као и да је процењену вредност набавке утврђивао на основу дефинисаних критеријума, међутим у поступку планирања набавке није у потпуности документовао све спроведене активности;

2) Поступци ЈН су спроведени благовремено, без материјално значајних неправилности, иако је ДУ Сомбор у појединим поступцима дефинисао додатне услове/критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који су могли ограничити конкуренцију;

3) ДУ Сомбор је успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о ЈН количински и вредносно, а предметне набавке је набављао у складу са уговореним условима.

У наставку извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



ЗАКЉУЧАК 1: ДУ Сомбор се изјаснио да је код исказивања потреба за набавком уважавао више параметара, да је вршио истраживање тржишта предмета набавке, као и да је процењену вредност набавке утврђивао на основу дефинисаних критеријума, међутим у поступку планирања набавке није у потпуности документовао све спроведене активности

Циљ је био да утврдимо да ли су субјекти ревизије одредили учеснике у планирању јавних набавки, да ли су адекватно уредили и спровели активности планирања јавних набавки, а посебно код исказивања потреба за набавком, анализе тржишта и обликовања предмета набавке, као и утврђивања процењене вредности набавке, како би набавка била економична и ефикасна.

На основу постављеног циља истражили смо да ли субјекти ревизије:

- ✓ исказују потребе за набавком у складу са стварним потребама и исте адекватно образлажу са аспекта оправданости и неопходности,
- ✓ врше и документују анализе тржишта предмета набавке, у циљу прикупљања потребних информација о предмету набавке и потенцијалним понуђачима,
- ✓ обликују предмет набавки на начин који обезбеђује веће учешће у поступку (подела предмета набавке на партије),
- ✓ утврђују процењену вредност набавке код израде плана набавке и пре покретања поступка јавне набавке у циљу одговорног управљања јавним средствима.

На основу анализе документације субјекта ревизије, достављених изјашњења, одржаних интервјуа и прикупљених аналитичких доказа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима.

ДУ Сомбор је интерним актима уредио начин исказивања потреба за набавком и проверу истих од стране тима за планирање. Како наводе, потребе за набавком су исказане на основу њихове потрошње у претходној години и евентуалних потреба које би се могле очекивати у периоду од наредних годину дана. Даље наводе, да су све службе дома у ревидираном периоду достављале исказане потребе за набавком директору електронском поштом, али та документа нису достављена из разлога промене директора, односно иста нису сачувана и документована. ДУ Сомбор се изјаснио да је, на пример код исказивања потреба за намирницама, сагледавао преосталу количину намирница у магацину (синтетичке картице), потрошњу намирница у датој години (excel табела „Намирнице“), као и нормативе по којима се припремају оброци за ученике. У поступку ревизије достављена је анализа о утрошеним количинама намирница из претходне године, док анализе осталих чинилаца/параметара код исказивања потреба за намирницама за које се ДУ Сомбор изјаснио да је уважавао приликом њиховог исказивања, није документовано. Такође није документовано да је тим за планирање или друго лице извршило проверу потреба за набавком које су исказале организационе јединице дома. Изостанак документовања анализе свих параметара код исказивања потреба и контролних активности од стране тима за планирање, може створити ризик да исказане потребе неће увек одговарати стварним потребама, што је код ДУ Сомбор могло имати утицај на реализацију закључених уговора о ЈН, изостанак појединих добара за које је претходно исказана потреба или прекорачење уговорних количина појединих добара.

ДУ Сомбор је препознао значај истраживања тржишта у поступцима набавке и интерним актима уредио лица задужена за вршење истраживања тржишта, начине истраживања тржишта и документовање истог кроз сачињавање белешке о спроведеном истраживању тржишта. Запослени су приликом исказивања потреба за набавком истраживали тржиште претраживањем



интернета, телефонским путем и слањем упита потенцијалним понуђачима. У поступку ревизије спроведено истраживање тржишта није документовано за све узорковане поступке ЈН, па се не може тврдити да је исто и спроведено. Такође, белешке о испитивању и истраживању тржишта које потписује лице које је спроводило испитивање тржиште нису сачињаване, иако је интерним актом уређен овакав начин документовања истраживања тржишта. Изостанак активности истраживања тржишта код појединих предмета набавке могао би имати утицај на ефикасност поступка ЈН и обезбеђивање конкуренције у поступцима ЈН.

ДУ Сомбор је обликовао предмет набавке по партијама за стандардне набавне категорије које набавља сваке године, и то код набавке намирница и прехранбених производа и хемијских средстава, а на основу искуства у набавци предметних добара.

Законом о јавним набавкама је прописано да процењена вредност набавке мора бити објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и да мора бити валидна у време покретања поступка. ДУ Сомбор је у поступку ревизије, презентовао и документовао методологију утврђивања процењене вредности предмета набавке. Пре покретања поступка ДУ Сомбор је кориговао процењену вредност појединих предмета набавке, сходно обезбеђеним средствима у финансијском плану, а имајући у виду чињеницу да је код истраживања тржишта прикупљао малопродајне цене које се разликују од цена које се добијају на расписаном тендеру. Поступке ЈН намирница ДУ Сомбор је покретао почетком године, те се може рећи да је процењена вредност набавке била валидна у време покретања поступка, док код набавке хигијенских средстава који се покретао у трећем кварталу године није документована провера валидности утврђене процењене вредности у време покретања поступка, која је вршена путем интернета, што је могло имати утицај на ефикасност поступка набавке. Међутим, ДУ Сомбор је у посматраном периоду уговарао вредност предмета набавке у износима који нису прелазили процењену вредност набавке.

Налаз 1.1: Анализе свих параметара који су уважавани код исказивања потреба за појединим набавкама, као и провере тима за планирање у делу усклађености исказаних потреба са критеријумима за планирање нису у потпуности документоване

Наручилац³² је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава. Такође, једно од важних питања сваке јавне набавке јесте њена сврсисходност, оправданост, намена, циљ који се жели постићи, односно да се задовољи потреба корисника, а не да се те потребе непотребно превазилазе, јер ће у супротном довести до већих трошкова по јавна средства (платиће се нешто што није стварно потребно). Наручиоци треба да купују предмет јавне набавке (добра, услуге, радове) одговарајућег квалитета, по најисплативијој цени, у реалним количинама, да уговор о јавној набавци закључе благовремено.³³

ДУ Сомбор је у посматраном периоду уредио начин исказивања потреба, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за набавком интерним актима које приказујемо на следећој слици.³⁴

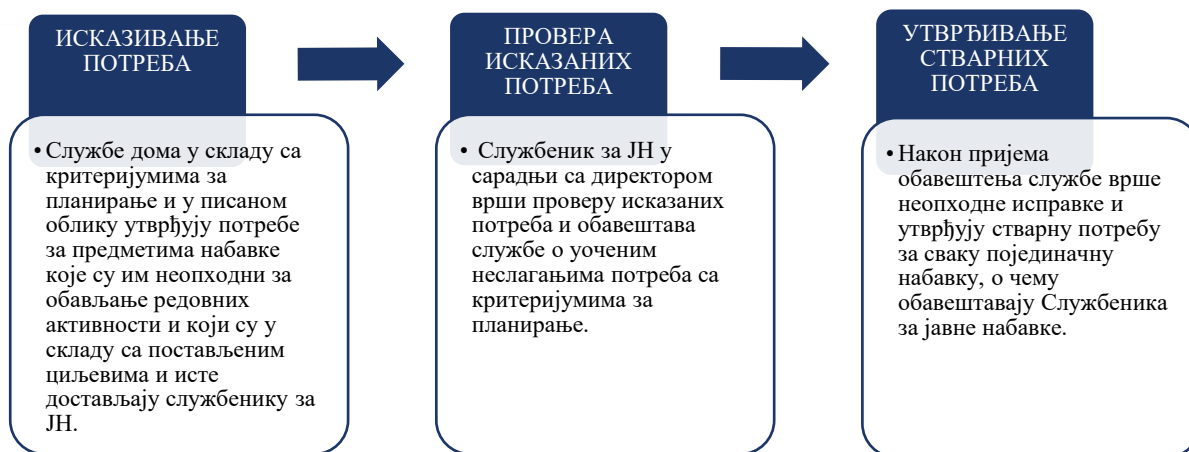
³² Члан 9 ЗЈН (1) и члан 6 ЗЈН (2).

³³ Коментар ЗЈН 1 страна 70 и 71 и ЗЈН 2, страна 34.

³⁴ Правилник о ЈН из 2019. године и Правилник о ЈН из 2020. године.



Слика број 4: Процес утврђивања стварних потреба за предметом набавке



Потребе се достављају пре израде Финансијског плана и Плана ЈН и исте морају бити исказане у одговарајућим количинским јединицама, описаних карактеристика, квалитета и динамике потреба. Шефови служби достављају и образложења која су од значаја за оцену оправданости, процену приоритета набавке до одређеног рока.³⁵ Поступак планирања спроводи тим за планирање кога чине директор, службеник за ЈН и шеф рачуноводства, а носилац планирања је службеник за јавне набавке.³⁶

ДУ Сомбор није уредио и није посебно доносио инструкције за планирање којима се одређују полазни елементи за планирање потреба, а који се могу базирати на: подацима о извршеним набавкама, стању залиха и очекиваним променама у вршењу појединих пословних активности у складу са развојним циљевима, као и релевантни подаци у вези са пројекцијом макроекономских и других релевантних тржишних кретања у планској години и друго. Међутим, ДУ Сомбор је уредио да се у Предлогу директору за покретање конкретног поступка ЈН наводе објашњења о томе како су утврђене потребе за набавком одређеног предмета набавке.

Према изјашњењу ДУ Сомбор, све службе дома достављају директору у писменом облику планиране потребе за наредну годину, које би требало бити исказане у одговарајућим количинским јединицама, описаних карактеристика, квалитета и динамике потребе. У 2020. и 2021. години, исказане потребе за све предмете набавке су достављене имејлом директору којем је крајем 2021. године истекао мандат, па исте нису сачуване, односно лице које обавља послове јавних набавки исте нема документоване. Даље се наводи да се потребе за набавком исказују у сврху обављања редовних активности и у складу са постављеним циљевима и критеријумима за планирање набавки. Проверу исказаних потреба са критеријумима за планирање вршио је службеник за јавне набавке у сарадњи са директором.

У поступку ревизије ДУ Сомбор је доставио табеле у којима је презентовао методологију исказивања потреба за поједине предмете набавке.

Тако на пример, исказивање потреба за намирницама у 2020. и 2021. години започињали су шеф Службе исхране и магационер који су у току године бележили потребне намирнице и прехранбене производе за наредну годину, и то на основу њихове потрошње из претходне године (из синтетичких картица) и евентуалних потреба које би се могле десити у периоду од наредних годину дана.

³⁵ Члан 20 Правилник о ЈН из 2019. године.

³⁶ Члан 13 Правилника о ЈН из 2019. године и члан 15-17 Правилника о ЈН из 2020. године.



У поступку ревизије достављене су евиденције о потрошњи намирница које су набављене кроз поступак ЈН намирница који је спроведен у 2019. и 2020. години. Наиме, ДУ Сомбор је сачинио Преглед набавке по артиклима ЈНОП 01/2019 и Табелу намирница ЈНОП 1-2020 у којима су приказане утрошене количине намирница по основу закључних уговора о ЈН у датим годинама, а које су послужиле као основа код одређивања потреба за набавком намирница (количине) у 2020. и 2021. години. ДУ Сомбор је у табелама приказао следеће податке: број артикла, назив артикла, планиране количине артикла, јединица мере, постигнута цена у поступку ЈН, набављене количине артикала на месечном нивоу, укупно набављене количине артикала у периоду трајања уговора, остварена реализација закљученог уговора, као и податке о количини намирница/артикала које нису набављене.

ДУ Сомбор је исказивао годишње потребе за набавком намирница на основу утврђених спецификација предмета набавке и извршене реализације набавке из претходне године. ДУ Сомбор је у изјашњењу навео да на планирање количина намирница утиче више чинилаца, а на првом месту одређена финансијска средства од ресорног министарства. Такође наводе, да у исказивању потреба за намирницама, сагледавају преосталу количину намирница у магацину (синтетичке картице), потрошњу намирница у датој години (excel табела „Намирнице“), као и нормативе по којима се припремају оброци за ученике. Утврђивање количина намирница се ради тимски, а у томе учествују главни кувар, магационерка, службеник за јавне набавке и шеф службе исхране, који користећи аналитичке/синтетичке картице, одлучују да ли је потребно повећати или смањити количине одређених намирница. ДУ Сомбор је доставио картицу утрошених намирница из материјалног књиговодства „Синтетичка картица материјала за 2019. годину“ у којој се прати количинско и вредносно трошење намирница из магацина на годишњем нивоу.

У поступку ревизије, достављене су евиденције утврђених потреба за набавком намирница за све обликоване партије (12 партија) у поступку ЈН намирница за 2020. и 2021. годину. У овим евиденцијама приказани су подаци о уговореним количинама намирница из претходне године, стварно набављене количине намирница у претходној години и процењена количина намирница и прехранбених производа за наредну годину.

У наставку дајемо приказ методологије утврђивања потреба за намирницама за пет одабраних артикала у 2020. и 2021. години:

Табела број 3: Пример исказивања количина за намирницама на основу потрошње из претходне године

Р.Б.	Шифра	Назив	ЈМ	Планирана количина за 2019.	Набављено у 2019. (магацин)	Планирана количина 2020.	Набављено у 2020. (магацин)	Планирана количина 2021.
1	2	Свињска крменадла	кг	1.400	1.542,35	1.550	552,14	1.550
2	71	Свињски бут без кости	кг	2.800	2.630,75	2.700	913,20	2.600
3	79	Свињски врат	кг	200	101,53	170	127,4	150
4	49	Кулен	кг	120	61,31	120	56,42	60
5	154	Печеница	кг	200	167,92	200	67,45	150

На основу достављене документације и наведене табеле, може се утврдити да се ДУ Сомбор код исказивања потреба за намирницама за наредну годину (утврђивање количина) у највећој мери ослањао на утрошене количине намирница из претходне године. Анализе осталих чинилаца/параметара код исказивања потреба за намирницама у датој години, а за које се ДУ Сомбор изјаснио, да је уважавао код њиховог исказивања су усмено разматране и нису документоване у поступку ревизије.

Овде истичемо да ДУ Сомбор припрема оброке за око 254 ученика³⁷ и око 100 студената. Из достављених анализа код исказивања потреба за намирницама и прехранбеним производима у 2020. и 2021. години не може се јасно утврдити да ли је ДУ Сомбор приликом исказивања потреба уважавао и друге параметре који могу да имају утицај на предметну набавку, као што су

³⁷ Развојни план дома 2020-2024. године.



нпр. број ученика планираних на смештају и исхрани у датој години, планирани јеловници који ће се примењивати у датој години и стандардизоване рецептуре³⁸ за припрему хране ученицима, залихе намирница и друго.

Исказивање потреба за одређеном врстом добара, без извршених и документованих анализа свих параметара који могу имати утицај на предметну набавку, може створити ризик да дом ученика приликом извршења уговора о ЈН намирница има изостанак и/или прекорачење набавке појединих врста намирница за припрему хране.

Тако у 2020. години³⁹, ДУ Сомбор није уопште набављао 64 врсте намирница од укупно 312 уговорених врста намирница, а у 2021. години⁴⁰ 20 врста намирница од укупно 285 уговорених врста намирница, иако је претходно исказао потребе за истима. У 2020. години дом ученика није уопште набављао нпр. бели кромпир (500 кг), прасетину (200 кг), сир млади (150 кг), јогурт 2,8% (150 литара), млевени орах (15 кг), саламу пилећу са поврћем (10 кг), кокос брашно (5 кг), пудинг јагода (8 кг), паризер (35 кг), пиле у комаду (20 кг) и друго, док у 2021. години нпр. није набављао нпр. свеж спанаћ (80 кг), маслац 10г (200 ком), кељ (15 кг), кикирики (4 кг) вишњу (15 кг), ананас (5 кг), мусли (20 кг), кекс мешани (10 кг) и друго.

С друге стране у 2020. години и 2021. години, анализом достављених евиденција о праћењу извршења уговора о ЈН (количина) утврдили смо да је ДУ Сомбор набављао поједине врсте намирница у количинама које прелазе уговорене количине. Тако је код четири врсте намирница у 2020. години имао прекорачење уговорених количина и то код сланине суве-меснате (66% више), киселог млека (42,5% више), теста тарана (13,33% више) и паштете са сиром (12% више), док је у 2021. години имао прекорачење уговорених количина код 23 врсте намирница, а највише код набавке биљног сира (25% више), пилећих виршли (17% више) и јогурта 2,8% 1,5 литар (11% више).

У 2020. години, шеф Службе исхране је исказао потребе за 17 нових врста намирница које нису биле исказане у претходној години (нпр. сардине са парадајзом, кисело млеко, разни пекарски производи, чоколадна бар напoлитанка, житна штанглица са воћем, зачини, пудинг у чашици) без јасних образложења и документовања разлога увођења нових врста намирница за припрему хране као нпр. анкетирање ученика по питању задовољства исхраном у дому, промена јеловника и други разлози. ДУ Сомбор је у циљу унапређења исхране ученика за школску 2019/2020. годину планирао испитивање задовољства ученика исхраном у дому, али исто није извршено имајући у виду новонасталу епидемиолошку ситуацију узроковану вирусом COVID19.⁴¹

У 2021. години ДУ Сомбор је изоставио набавку појединих намирница у односу на претходну годину, имајући у виду да исте није набављао у 2020. години, као што су пиле у комаду, пилећа посебна салама, посебна пилећа салама са поврћем, паштета у цреву, чајни колутићи -посни, кекс медањак – посни и друго.

У ДУ Сомбор је успостављен информациони систем „Енза“ који је намењен за вођење одређених евиденција о пословању ученичких домова, као што су нпр. присутност ученика у дому (ученичке картице), али и утврђивање потребних количина намирница за припрему obroка који су усвојени јеловником. У наведени програм унети су прописани нормативи за припрему сваког појединачног obroка, на основу којих се сачињава Радни налог потребних намирница које је потребно набавити за утврђене јеловнике, тзв. Калкулатор менија из програма „Енза“. Јеловник се доноси на недељном нивоу и оглашава на огласној табли дома.

³⁸ Правилник о стандардима квалитета исхране ученика и студената („Службени гласник РС“, број 67/11).

³⁹ Достављена евиденција ЈНОП 1-2020 Табела намирница.

⁴⁰ Достављена евиденција ЈНОП 1-2021 Табела намирница.

⁴¹ Извештај о раду дома у 2019/2020.



Потребе за набавком средстава и прибора за одржавање хигијене исказују Служба одржавања и Служба исхране дома на основу спецификације набављених средстава у претходној години и средстава обезбеђеним Финансијским планом. Врсту и количину средстава, служба одржавања/служба исхране одређује на основу потрошње у прошлој години и евентуалних потреба које се могу десити у датој години. Због проглашене ванредне ситуације због пандемије COVID19 и пожара који се десио у дому, у току 2019/2020. године количина хигијенских средстава је одређена на основу просечне потрошње из периода школске 2018/2019 године и дела школске 2019/2020. године. У поступку ревизије достављен је преглед набавке по артиклима и партијама „Оквирне количине и цене ЈНОП 03/2021“, у којем су наведени подаци о планираним, набављеним и утрошеним количинама средстава за хигијену из претходне године, као и подаци о утврђеним количинама за наредну школску годину 2021/2022. годину. Углавном су потребе за хигијенским средствима идентичне из године у годину. Поједини производи за одржавање хигијене су додати у 2021. години у односу на претходни поступак, без наведених образложења.

Потребе за потрошним материјалом за водовод, грађевински материјал, фарбе и електро материјал исказује Служба одржавања дома, сходно потрошњи овог материјала у претходној години и евентуалних потреба које би се могле десити у периоду наредне године. ДУ Сомбор има стандардни списак артикала за текуће одржавања објекта које набавља сваке године. У 2020. години су у наведени списак уведени поједини нови артикли, а чије потребе нису образложене. Потребе за набавком потрошног материјала се дају оквирно, обзиром да се не могу предвидети могући кварови и радови који се могу десити у дому у датој години. Текуће одржавање објекта дома врше запослени из Службе одржавања.

Потреба за реконструкцијом топлотне подстанице у 2020. години је настала услед избијања пожара у топлотној станици у којем су оштећене водоводне, канализационе, струјне, телефонске, интернет инсталације, систем за грејање, систем за санитарну воду, систем за соларно грејање, систем за надпритисак у степенишном простору, систем за повећање притиска воде у хидроурежи, систем за видео надзор и дојаву пожара, као и систем за заливање травњака. Наведена ситуација била је основ за исказивање потребе за санацијом настале штете на топлотној подстаници. ДУ Сомбор је убрзо приступио изради пројекта ради целокупне обнове топлотне подстанице и инсталација које су страдале у пожару, а све у циљу обезбеђивања сигурног смештаја ученицима у дому. Међутим у марту 2020. године уведено је ванредно стање поводом избијања пандемије COVID19, ученици су исељени из дома, а даљи поступак санације штете и обнове топлотне подстанице је био привремено онемогућен. ДУ Сомбор је у циљу благовременог завршетка радова на санацији настале штете до почетка школске 2020/2021 године извршио II измену Плана јавних набавки за 2020. годину, при чему је додат нови поступак „Реконструкција топлотне подстанице“. Исказивање потреба за набавком радова на реконструкцији топлотне подстанице извршено је на основу предмера радова и пројектне документације (идејних пројеката).

ДУ Сомбор није документовао да је тим за планирање или друго лице извршило проверу потреба за набавком које су исказале организационе јединице дома, у смислу да ли су испоштовани критеријуми за планирање утврђени интерним актом, као и да ли исказане потребе одговарају реалним потребама. Све наведено може створити ризик да исказане потребе за набавком одређених предмета набавке неће одговорати у потпуности стварним потребама.

У поступку ревизије ревидирали смо и реализацију набавке код 37 закључених уговора о ЈН у 2020/2021. години, од којих је код 19 закључених уговора утврђено извршење уговора о ЈН испод 70% уговорене вредности, које приказујемо у наставку извештаја.



Слика број 5: Реализација уговора о ЈН испод 70% уговорене вредности



Напомена: *Уговори о ЈН хемијских средстава за чишћење и одржавање хигијене су закључени у новембру месецу 2021. године.

**Уговори за текуће одржавање објекта су закључени у децембру 2021. године и јануару 2022. године.

Имајући у виду да је у посматраном периоду, код појединих уговора о ЈН остварена реализација набавке испод 70% уговорене вредности неспорно указује на чињеницу да ДУ Сомбор није вршио набавке појединих предмета набавке или је вршио набавке истих у мањој количини од уговорене. Наведено може имати за последицу веће ангажовање средстава за одређене предметне набавке који се неће реализовати у обиму који је планиран, као и немогућност пласирања тих средстава за набавку предмета који у датом моменту могу бити боље искоришћени у обављању и унапређењу делатности установе.

Овде посебно истичемо чињеницу да је један од кључних разлога приказане слабе реализације закључених уговора о ЈН у посматраном периоду код домова ученика, била проглашена пандемија вирусом COVID19, која је узроковала непопуњеност смештајних капацитета током 2020/2021. године. Уважавајући наведено, ипак истичемо потребу, значај и неопходност успостављања адекватног система планирања набавки код квантитативног и квалитативног исказивања потреба у дому ученика, а све у циљу ефикаснијег обављања делатности дома и поштовања принципа доброг финансијског управљања.

Налаз 1.2: Запослени су истраживали тржиште предмета набавке претраживањем интернета, телефонским путем и слањем упита потенцијалним понуђачима, међутим исто није документовано за све предмете набавке, нити су сачињене белешке лица које је спровело истраживање тржишта

Истраживање тржишта је процес који се спроводи у фази планирања поступка набавке ради прикупљања информација о одређеним добрима и услугама који су заступљени на тржишту и броју и структури потенцијалних понуђача. Истраживање тржишта представља радњу, односно важан корак у поступку јавних набавки који претходи планирању и спровођењу поступака јавних набавки, а од којег у великој мери зависи ефикасност и економичност набавке. Истраживање тржишта подразумева прикупљање података о ценама и другим перформансама предмета набавке, односно техничким спецификацијама, квалитету, периоду гаранције, одржавању и сл.



Наручилац мора да спроведе истраживање тржишта како би објективно утврдио процењену вредност предмета јавне набавке.⁴² Такође, пре спровођења поступка јавне набавке наручилац може да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка јавне набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком.⁴³

Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања јавне набавке, па би стога и спроведено истраживање тржишта предмета набавке требало документовати у писаној форми.⁴⁴

Истраживање тржишта треба да обухвати следеће аспекте:

- Испитивање тржишних услова и потенцијалних добављача,
- Поређење цена производа/услуга које су потребне између потенцијалних добављача,
- Поређење квалитета неопходних производа/услуга између потенцијалних добављача,
- Испитивање времена испоруке и капацитета испоруке,
- Испитивање других важних услова (гаранције, резервације, итд)

ДУ Сомбор је, у посматраном периоду, интерним актима уредио начин испитивања и истраживања тржишта на исти начин, који приказујемо на следећој слици.

Слика број 6: Испитивање и истраживање тржишта у поступку јавне набавке

Правилник о ЈН
из 2019. и 2020. године

• Службе за чије потребе се врше јавне набавке истражују тржиште сваког појединачног предмет набавке, тако што испитују степен развијености тржишта, упоређује цене више потенцијалних понуђача, прате квалитет, период гаранције, рокове испоруке и могућности на тржишту за задовољење потреба.

Интерним актима ДУ Сомбор је уредио да се истраживање тржишта спроводи прикупљањем информација и понуда путем интернета, доступних база података и огласа, у зависности од количина и врсте добара, услуга и радова, као и да се прикупљање и анализа података у циљу истраживања тржишта мора вршити на објективан и систематичан начин, посебно водећи рачуна о начелу једнакости понуђача и исте морају бити валидне у време покретања поступка. О испитивању и истраживању тржишта се сачињава белешка коју потписује лице које је спроводило испитивање тржишта.⁴⁵

У ревидираном периоду утврдили смо да је ДУ Сомбор набављао предмете набавке који се понављају из године у годину, као што су намирнице и прехрамбени производи, електрична енергија, хемијска средства за чишћење и прибор за одржавање хигијене, потрошни материјал за текуће одржавање објекта. Једино је у 2020. години извршена набавка радова за реконструкцију топлотне подстаннице, која је оштећена услед избијања пожара.

Запослени су приликом исказивања потреба истраживали тржиште претраживањем интернета, телефонским путем и слањем упита потенцијалним понуђачима. ДУ Сомбор се изјаснио да о истраживању и испитивању тржишта сачињава белешку која је садржана у Предлогу директору за покретање јавне набавке. Белешку о испитивању и истраживању тржишта сачињава и потписује лице које је спроводило испитивање тржишта, а на основу добијених

⁴² Члан 29 ЗЈН (2) и члан 64 ЗЈН (1).

⁴³ Члан 89 ЗЈН (2).

⁴⁴ Члан 16 ЗЈН (2) и 41 ЗЈН (1).

⁴⁵ Члан 15 Правилника о ЈН из 2019. годин и члан 22 Правилника о ЈН из 2020. године.



резултата се врши процена потребних финансијских средстава. У поступку ревизије нам нису достављене потписане белешке лица које је спровело истраживање тржишта, већ табеларни прикази са прикупљеним информацијама о ценама намирница од добављача.

У поступку ревизије, код узоркованих поступака јавних набавки, утврдили смо да је субјект ревизије слао упите добављачима како би прибавио информације о предметима набавке и актуелним ценама.

Према изјашњењу субјекта ревизије, шеф Службе исхране врши истраживање тржишта код набавке намирница, тако што шаље упите потенцијалним добављачима са списком намирница и траженим количинама и захтевом да добављачи доставе јединичне цене за тражене намирнице. Тако је код набавке намирница за припрему хране у 2020. години ДУ Сомбор прибавио информативне понуде од потенцијалних понуђача са називима намирница и понуђеним ценама (Партије 1, 2, 3). Такође су прикупљане информације о актуелним ценама намирница које су презентоване на сајту <https://cenoteka.rs/> (Партија 4, 7, 10, 11, 12). Овакви упити нам нису достављени код набавке намирница у 2021. години. Шеф службе исхране се изјаснио да за најважније артикле, пре свега месо и млечне производе, анкетирају неколико локалних продаваца и упоређују прибављене цене.

Истраживање тржишта за набавку хигијенских средстава и прибора за одржавање хигијене вршено је претраживањем интернета. У поступку ревизије документовано је истраживање тржишта за Партију 3 – Средства за машинско прање и одржавање посуђа и пароконвектомата у 2020. години кроз excel табелу (ЈНОП 5-2020 – Партија 3) у којој су приказане цене прибављене од неколико понуђача. Истраживање тржишта за Партију 1 – Средства за одржавање хигијене и Партију 2 – Прибор и материјал за одржавање хигијене није документовано. Такође није документовано спроведено истраживање тржишта за поступак јавне набавке хигијенских средстава који је спроведен у 2021. години.

Код набавке потрошног материјала за одржавање објекта (водоводни материјал, грађевински материјал и електро материјал) ДУ Сомбор није посебно истраживао тржиште у погледу доступности појединих производа и потенцијалних понуђача, имајући у виду да се ради о стандардним артиклима потрошног материјала које се набављају сваке године. У Изјашњењу је наведено да се ради о материјалу за који се не могу предвидети тачне количине, тако да се табеле са артиклима сачињавају на основу искуства запослених и састоје се од великог броја ставки. Како наводе упити су послати претходним добављачима, јер није било могуће добити ценовнике од потенцијалних понуђача за предметни материјал. Обзиром да појединачне набавке наведеног материјала не прелазе прагове за расписивање јавне набавке, одлука је била да се поступци ипак спроведу као ЈН, да би се обезбедила конкуренција понуђача.

Набавка радова за реконструкцију топлотне подстанице извршена је на основу предмера и обрачуна радова који су наведени у идејним пројектима. ДУ Сомбор није посебно истраживао тржиште за предметну набавку, имајући у виду да је конкурсну документацију сачинио на основу техничких спецификација радова наведених у прихваћеним пројектима.

ДУ Сомбор је делимично документовао истраживање тржишта за поједине предмете набавке, па се не може са сигурношћу тврдити да је прибавио све потребне информације о предметима које је намеравао да набави.

Просечан број пристиглих прихватљивих понуда у поступцима ЈН у 2020. години износио је 1,52 понуде, а у 2021. години 2,05 понуде. У тринаест спроведених набавки у 2020. години и осам спроведених набавки у 2021. години ДУ Сомбор није обезбедио конкуренцију у поступцима ЈН, имајући у виду да је прибављена само једна понуда. Конкуренција није била обезбеђена у поступцима набавке хигијенских средстава, електричне енергије, материјала за текуће одржавање објекта, реконструкције топлотне подстанице и појединих врста намирница.



Налаз 1.3: ДУ Сомбор је обликовао предмет набавке по партијама код набавке намирница и прехранбених производа и хемијских средстава за чишћење и одржавање хигијене на основу претходног искуства у набавци предметних добара

Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију⁴⁶. Омогућавање већем броју привредних субјеката да поднесу понуду у конкретном поступку јавне набавке је основни начин обезбеђења економичније употребе јавних средстава. Тако је обавеза наручиоца да у оквиру својих објективних потреба предмет набавке одреди тако да омогући што већу конкуренцију.

Такође, наручилац може да одлучи да предмет јавне набавке обликује у више партија на основу објективних критеријума (према врсти, количини, својствима, намени, месту или времену извршења и сл.), при чему одређује предмет и обим поједине партије, узимајући у обзир проширење конкуренције и давање могућности учешћа малих и средњих предузећа у поступку јавне набавке када је то оправдано.⁴⁷

ДУ Сомбор је интерним актима уредио да се предмет набавке опредељује тако да се уситњавањем предмета набавке не избегава примена појединих одредби ЗЈН и не избегава поступак јавне набавке прописан истим законом. У поступку планирања тим за планирање набавки, у сарадњи са предлагачима набавке, опредељују посебне истоврсне целине (партије) предмета набавке, док службеник за јавне набавке, у сарадњи са предлагачима набавке, односно директором дома, одређује предмет набавке као саставни део Плана набавке.⁴⁸ Контрола ЈН односи се и на контролу исправности одређивања предмета набавке, где се посебно испитује исправност утврђивања истоврсности набавке.⁴⁹

Увек када је то могуће и сврсисходно са становишта циљева набавке, запослени ће предмет јавне набавке обликовати по партијама при чему ће партија представљати истоврсну целину добара, услуга и радова. Предмет јавне набавке обликоваће се по партијама када год је то могуће. Посебно се мора обратити пажња на искуства из претходних година о реализацији јавних набавки које су биле обликоване по партијама и да ли су све партије биле реализоване.⁵⁰

Наручилац одређује предмет набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

ДУ Сомбор је у посматраном периоду спровео по два поступка ЈН у којима је предмет набавке обликовао по партијама. Обликовање предмета набавке дом је вршио за стандардне набавне категорије које се набављају сваке године. У наставку дајемо приказ поступака ЈН код којих је предмет набавке обликован по партијама, као и просечан број пристиглих понуда у поступку ЈН, као један од основних индикатора обезбеђивања конкуренције у поступку.

Табела број 4: Приказ обезбеђивања конкуренција код предмета набавке обликованог у партије

Р.бр.	Предмет набавке	Обликовање предмета у партије	Просечан број пристиглих понуда	
			2020. година	2021. година
1	Намирнице и прехранбени производи	12 партија	1,92	2,67
2	Хемијска средства за чишћење и прибор за одржавање хигијене	3 партије	1	1

На основу наведене табеле може се закључити да је једино у поступку набавке намирница за припрему хране у 2021. години у просеку била обезбеђена конкуренција, док код набавке хемијских средстава за чишћење и одржавање хигијене у 2020. и 2021. годину није била обезбеђена

⁴⁶ Члан 7 ЗЈН (2).

⁴⁷ Члан 68 ЗЈН (1) (Коментар страна 245) и 36 ЗЈН (2).

⁴⁸ Члан 13 Правилника о ЈН из 2019. године и члан 18 Правилника о ЈН из 2020. године.

⁴⁹ Члан 23 Правилника о ЈН из 2020. године.

⁵⁰ Члан 24 Правилника о ЈН из 2020. године.



адекватна конкуренција у поступку ЈН, имајући у виду да је у овим поступцима прибављена по једна понуда, што може имати утицај на постизање економичности у поступцима јавних набавки.

Налаз 1.4: Процењена вредност набавке је утврђена на основу дефинисаних параметара и критеријума, као производ процењених количина и процењене цене, док код појединих предмета набавке није документовано да ли је иста била валидна у време покретања поступка

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.⁵¹

Да би наручилац објективно одредио процењену вредност јавне набавке, као саставни податак плана јавних набавки, важно је да добро дефинише своје потребе, те да након тога испита тржиште проучавајући цене на тржишту за ниво квалитета који му је потребан, те да у зависности од информација до којих дође истраживањем тржишта одреди процењену вредност јавне набавке. Такође, уколико наручилац, пре покретања поступка ЈН, не испита поново тржишне цене за производ који набавља, већ само у одлуци о спровођењу поступка препише процењену вредност из плана ЈН може доћи до тога да све понуде које добије буду по цени неприхватљиве, односно да прелазе процењену вредност јавне набавке. Да се то не би дешавало законодавац је прописао да процењена вредност јавне набавке мора бити валидна у време покретања поступка.

Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања.⁵²

ДУ Сомбор је интерним актима уредио правила и начин одређивања процењене вредности набавке.⁵³ Процењена вредност набавке одређује се у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта.

Правилником о ЈН из 2020. године, ДУ Сомбор је посебно уредио начине одређивања процењене вредности код оквирних споразума и система динамичке набавке, у случају партнерства за иновације, као и код набавке радова. Такође, када је предмет јавне набавке подељен у партије, процењена вредност се одређује за сваку партију.⁵⁴

Након контроле исказаних потреба, носилац планирања сачињава нацрт плана ЈН, који се доноси истовремено са доношењем Финансијског плана. План ЈН би требало да садржи све податке прописане ЗЈН. Управни одбор усваја План ЈН, на предлог директора дома. ДУ Сомбор је интерним актима уредио и начин измене и допуне Плана ЈН.⁵⁵

ДУ Сомбор је у ревидираним поступцима ЈН документовао начин утврђивања процењене вредности набавке. У наставку дајемо приказ методологије утврђивања процењене вредности набавке за поједине предмете набавке.

Како су се изјаснили, процењена вредност намирница и прехранбених производа у поступку ЈН који је спроведен у 2020. години утврђена је на основу процењених количина, цена из претходне набавке увећаних за 3,5% (узети су у обзир индекси цена производње прехранбених

⁵¹ Члан 64 ЗЈН (1) и 29 ЗЈН (2).

⁵² Члан 16 ЗЈН (1) и члан 41 ЗЈН (2).

⁵³ Члан 14 Правилника о ЈН из 2019. године и члан 19 Правилника о ЈН из 2020. године.

⁵⁴ Члан 19-21 Правилника о ЈН из 2020. године.

⁵⁵ Члан 24 Правилника о ЈН из 2019. године и члан 34 Правилника о ЈН из 2020. године.



производа у периоду XII/2018 – XII/2019 које је издао Републички завод за статистику), затим просечне цене више добављача прибављеним на сајту <https://cenoteka.rs/> и просечних цена од произвођача. У поступку ревизије достављени су нам табеларни прегледи утврђивања процењене вредности набавке за све обликоване партије намирница и прехранбених производа за поступак ЈН 1/2020 и поступак ЈН 1/2021. Увидом у достављене табеле утврдили смо да је ДУ Сомбор примењивао више критеријума код одређивања процењене вредности набавке намирница као што су: уговорена цена из претходног уговора о ЈН намирница, пројектована инфлације од 3,5% за наредну годину, прибављене цене намирница од више добављача путем истаживања тржишта. На основу наведених података формирана је процењена јединична цена намирница. Процењена вредност набавке предмета набавке утврђена је као производ процењених количина и процењене јединичне цене.

У вези са утврђивањем процењене вредности намирница у 2021. години (ЈНОП 01/2021) ДУ Сомбор наводи да је исту утврђивао на основу процењених количина и цена из претходне набавке увећаних за 1,7% (узети су у обзир индекси цена производње прехранбених производа у периоду XI/2019 – XI/2020 које је издао Републички завод за статистику).

У наставку дајемо пример утврђивања процењене вредности набавке за поступак ЈН 1/2020, Партија 2 – Свеже живинско месо и прерађевине у износу од 1.416.667,00 динара. На основу утврђене методологије процењена вредност наведене набавке без ПДВ-а износила је 1.598.046,11 динара.

Табела број 5: Методологија утврђивања процењене цене намирница у 2020. години

Р.б.	Назив	ЈМ	Уговорена цена у набавци из претходне године увећана за пројектовану инфлацију од 3,5%	Истраживање тржишта		Средња цена са пдв	Процењена количина у 2020.г	Процењена цена по јед. мере без ПДВ-а	Процењена вредност без ПДВ-а	Процењена цена по јед. мере са ПДВ-ом	Процењена вредност са ПДВ-ом
				Добављач 1	Добављач 2						
1	Пиле у комаду (1,5-2,5 кг/ком.)	кг	227,70	149,00	189,99	227,70	20	207,00	4.140	227,70	4.554
2	Пилећа леђа и тртица	кг	91,08	75,00	/	91,08	210	82,80	17.388	91,08	19.127
3	Пилећи батак са карабатаком (230 до 360 г/ком)	кг	261,86	189,00	199,99	261,86	2.700	238,05	642.747	261,86	707.022
4	Пилеће бело месо филе	кг	455,40	439,00	399,99	455,40	1.800	414,00	745.200	455,40	819.720
5	Пилећа цигерица	кг	250,47	249,00	/	250,47	25	227,70	5.693	250,47	6.262
6	Пилећа посебна салама	кг	173,88	285,00	419,99	293,00	10	244,17	2.442	293,00	2.930
7	Пилећа посебна салама са поврћем	кг	173,88	365,00	449,99	330,00	10	275,00	2.750	330,00	3.300
8	Пилећа виршла	кг	173,88	279,00	99,99	184,29	40	153,58	6.143	184,29	7.372
9	Пилећа паштета у цреву (100 г/ком)	кг	173,88	259,00	54,99	216,44	10	180,37	1.804	216,44	2.164
10	Пилеће груди у омоту	кг	397,44	555,00	599,99	517,50	150	431,25	64.688	517,50	77.625
11	Роловано пиле	кг	360,18	/	/	360,18	350	300,15	105.053	360,18	126.063
	Укупно						5.325		1.598.046		1.776.139

Иако је ДУ Сомбор имао развијену методологију утврђивања процењене вредности набавке намирница, у Плану ЈН/Одлукама за покретање поступка за 2020. годину и 2021. годину су унете вредности ЈН које одступају од процењене вредности набавке која је утврђена методолошким путем. У наставку дајемо разлике које смо утврдили у поступцима ЈН намирница у 2020/2021. години.



Табела број 6: Упоредни преглед утврђене процењене вредности намирница по методологији и процењене вредности набавке пре покретања поступка

Предмет набавке	Партија	ОП 1/2020			ОП 1/2021		
		Процењена вредност без ПДВ-а Методологија	Процењена вредност без ПДВ-а у Одлуци о покретању поступка	Разлика	Процењена вредност без ПДВ-а Методологија	Процењена вредност без ПДВ-а у Одлуци о покретању поступка	Разлика
Намирнице и прехранбени производи	Партија 1 Свеже месо и сухомеснати производи	6.381.711	5.416.667	965.044	4.852.058	4.825.370	26.688
	Партија 2 Свеже живинско месо и прерађевине	1.598.046	1.416.667	181.379	1.377.100	1.202.965	174.135
	Партија 3 Смрзнута риба и производи	688.515	650.000	38.515	310.692	311.295	-603
	Партија 4 Свеже воће и поврће	1.942.055	1.783.333	158.722	1.769.500	1.412.435	357.065
	Партија 5 Конзервисани производи	906.408	908.333	-1.925	626.044	534.930	91.114
	Партија 6 Смрзнуто воће и поврће	825.212	795.833	29.379	707.919	595.540	112.379
	Партија 7 Млеко и млечни производи	2.134.481	2.000.000	134.481	1.617.550	1.350.500	267.050
	Партија 8 Хлеб, пециво и пекарски производи	2.070.431	1.916.667	153.764	1.553.911	1.568.115	-14.204
	Партија 9 Јаја	590.909	541.667	49.242	405.900	450.000	-44.100
	Партија 10 Тестенине	83.467	83.333	134	79.650	73.385	6.265
	Партија 11 Прехрамбена роба широке потрошње	4.953.348	4.620.833	332.514	3.173.565	3.227.766	-54.201
	Партија 12 Свежа риба	351.909	325.000	26.909	330.323	330.400	-77
Укупно		22.526.492	20.458.333	2.068.158	16.804.212	15.882.701	921.511

У поступку ревизије утврдили смо одређена одступања износа процењене вредности која су наведена у Одлуци о покретању поступка у односу на износ утврђен применом критеријума које је ДУ Сомбор дефинисао у методологији за утврђивање процењене вредности намирница.

О утврђеним разликама, ДУ Сомбор се изјаснио у Изјашњењу у којем је, између осталог, наведено да тим, кога чине службеник за јавне набавке, шеф службе исхране и магационер, одређује планиране количине намирница за дату годину, као и да се процењена вредност набавке намирница методолошки добија као производ процењених количина и процењених цена пре сачињавања финансијског плана. Процењена вредност намирница је касније коригована имајући у виду опредељена средства ресорног министарства и сходно коначно усвојеном финансијском плану. Како наводе, корекција је извршена на основу процене тима, а имајући у виду да је за исто било простора, јер су цене које су узете у обзир код методолошког начина утврђивања процењене вредности биле малопродајне цене и/или цене увећане за пројектовану инфлацију, које се разликују од оних које се добијају на тендеру.

ДУ Сомбор је покретао поступке ЈН намирница почетком године (јануар/фебруар), па се може рећи да је процењена вредност набавки била валидна у време покретања поступка. Поступци набавке хигијенских средстава покренути су у трећем кварталу године, и за исте није документована провера валидности утврђене процењене вредности у време покретања поступка, за које се ДУ Сомбор изјаснио да је вршио путем интернета. Овде наглашавамо да је ДУ Сомбор у посматраном периоду уговорио вредност предмета набавке у износима који нису прелазили процењену вредност набавке.

Према изјашњењу, процењена вредност хигијенских средстава и прибора за одржавање хигијене у поступку ЈН ОП 5/2020 и ОП 3/2021 утврђена је на основу процењених количина и цена из претходне набавке увећаних за пројектовану инфлацију о чему је достављен табеларни преглед „ЈНОП 5/2020 – Процењена вредност (за три партије)“ и преглед „ЈНОП 3/2021 – Процењена вредност“. У овим набавкама ДУ Сомбор није прибављао цене од добављача путем истраживања тржишта. Такође, процењена вредност у табеларним прегледима која ја утврђена



на основу презентоване методологије утврђивања процењене вредности предметне набавке се разликују од оне која је приказана у Одлукама о покретању поступка.

Процењена вредност потрошног материјала за текуће одржавање објекта у 2020. години утврђена је у укупном износу од 2.083.333,00 динара, од чега је процењена вредност водоводног материјала износила 416.667,00 динара, процењена вредност грађевинског материјала и фарби 833.333,00 динара, а процењена вредност електро материјала 416.667,00 динара. У поступку ревизије достављени су прегледи утврђивања процењене вредности за наведене набавке, у којима је процењена вредност утврђена на основу процењених количина и цена добијених на основу упита претходном добављачу. Тако је нпр. процењена вредност јавне набавке водоводног материјала одређена у износу од 396.636,00 динара и иста се разликује од оне унете у План ЈН. На исти начин су одређене и процењене вредности грађевинског материјала и електро материјала и исте се разликују од вредности која је унета у План ЈН. ДУ Сомбор се изјаснио да је утврђена процењена вредност набавке у Плану ЈН у укупном износу од 2.083.333,00 динара оквирна, јер се не могу тачно предвидети кварови и радови на одржавању објекта који се могу појавити у току године.

Процењена вредност ЈН радова за санацију и реконструкцију топлотне подстанице износила је 4.970.000,00 динара (ЈНОП4/2020) и иста је утврђена на основу предмера и предрачуна радова који су наведени у идејним пројектима. Процењена вредност предметне набавке састоји се од машинских радова у вредности 1.922.941,00 динара, електро радова у вредности од 2.012.378,00 динара, грађевинских радова у вредности од 964.631,00 и кугличних генератора у износу од 70.000,00 динара.



ЗАКЉУЧАК 2. Поступци ЈН су спроведени благовремено, без материјално значајних неправилности, иако је ДУ Сомбор у појединим поступцима дефинисао додатне услове/критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који су могли ограничити конкуренцију

Циљ је био да утврдимо да ли субјекти ревизије спроводе поступке јавних набавки благовремено и да ли предмете набавки описују на јасан и објективан начин који одговара њиховим стварним потребама, а у циљу постизања најбољег односа цене и квалитета предмета набавке.

На основу постављеног циља истражили смо да ли субјекти ревизије:

- ✓ спроводе поступке јавних набавки у складу са Планом јавних набавки,
- ✓ описују техничке карактеристике предмета набавке на јасан и објективан начин који одговара стварним потребама наручиоца,
- ✓ постављају критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који су неопходни за извршење јавне набавке и који су у логичкој вези са предметом набавки.

На основу анализе документације субјекта ревизије, достављених изјашњења, одржаних интервјуа и аналитичких доказа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима.

ДУ Сомбор је спроводио поступке ЈН у време одређено Планом јавних набавки, осим код набавке потрошног материјала за текуће одржавање објекта у 2020. години где динамика поступка није испоштована због проглашене пандемије COVID19.

Такође, ДУ Сомбор је утврдио техничке карактеристике предмета набавке на јасан и објективан начин.

Закон о јавним набавкама је прописао да наручилац одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, односно утврђује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке, водећи рачуна да постављени услови буду у логичкој вези са предметом набавке, сразмерни предмету набавке и да не ограничавају конкуренцију у поступку ЈН. ДУ Сомбор је у појединим поступцима ЈН дефинисао услове/критеријуме за избор привредног субјекта који су могли ограничити конкуренцију и који се нису могли у потпуности довести у логичку везу са предметом набавке. Тако је код набавке хемијских средстава за чишћење и прибора за одржавање хигијене (ЈН 05/2020 и ЈН 03/2021) захтевао да понуђач има минимум два доставна возила и два запослена радника, при чему је створен ризик да су понуђачи који поседују возила на лизинг/по основу уговора о закупу и радно ангажована лица по другом основу стављени у неповољан положај. Такође, у поступку ЈН радова за реконструкцију топлотне подстаннице (ЈН 04/2020) постављен је услов да понуђач мора да поседује у власништву два камиона од 3 тоне и од 1 тоне, а да при том није остављена могућност поседовања возила на лизинг и/или на основу уговора о закупу. У наведеном поступку није у потпуности одређена квалификациона структура захтеваног броја запослених (10 запослених) неопходних за извршење предметне набавке, па се не може са сигурношћу тврдити да је исти у јасној логичкој вези са предметом набавке. Наведено може створити ризик ограничења конкуренције у поступцима ЈН и постизања веће ефикасности у поступцима набавке, посебно имајући у виду да је у наведеним поступцима прибављена по једна понуда.



Налаз 2.1: ДУ Сомбор је спроводио поступке ЈН у роковима предвиђеним Планом јавних набавки, осим набавке потрошног материјала за текуће одржавање објекта у 2020. години где динамика поступка није испоштована због проглашене пандемије COVID19

Наручилац је дужан да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и уговор додели у роковима и на начин прописан овим законом, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке.⁵⁶

Ефикасност подразумева спровођење поступака јавних набавки на начин који обезбеђује благовремено закључење и реализацију уговора о јавној набавци, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке. Од ефикасности у доброј мери зависи и обављање делатности наручиоца, као и задовољења потреба крајњих корисника.⁵⁷

ДУ Сомбор је интерним актима уредио да начин одређивања периода на који се уговор закључује одређује носилац планирања, на предлог службе дома, који одређује период на који се уговор закључује у складу са прописима и реалним потребама. Такође, динамика покретања поступака набавки одређује се у плану јавних набавки, у складу са претходно дефинисаним оквирним датумима закључења и извршења уговора и објективним роковима за припрему и достављање понуда.⁵⁸

Директор дома у року који је у Плану ЈН означен за покретање поступка, доноси одлуку о покретању/спровођењу поступка ЈН, на основу захтева који израђује службеник за ЈН. Истом одлуком или посебним решењем одређује се комисија/лице које спроводи поступак ЈН. Директор дома је одговоран и за доношење одлуке којом се окончава поступак ЈН и закључење уговора о ЈН, док је за спровођење поступка ЈН одговорна комисија, односно лице које спроводи набавку.

У наставку дајемо приказ започетих и окончаних поступака ЈН у посматраном периоду код ДУ Сомбор.

Табела број 7: Динамика спровођења поступка ЈН у 2020/2021. години

Година	Број ЈН	Предмет набавке	План ЈН - оквирни датуми			Спровођење и извршење ЈН			Трајање поступка
			Покретање поступка	Закључење уговора	Извршење уговора	Датум покретања поступка ЈН	Датум закључења уговора	Датум извршења	
2020.	01/2020	Намирнице и прехранбени производи	2. месец 2020	3. месец 2020	2. месец 2021	30.1.2020	1.4.2020	12 месеци	61 дан
	04/2020	Реконструкција топлотне подстанице	6. месец 2020	7. месец 2020	8. месец 2021	30.6.2020	24.7.2020	12 месеци	24 дана
	05/2020	Хемијска средства за чишћење и прибор за одржавање хигијене	9. месец 2020	9. месец 2020	8. месец 2021	12.10.2020.	2.11.2020.	12 месеци	20 дана
	06/2020	Потрошни материјал - материјал за водовод	6. месец 2020	7. месец 2020	6. месец 2021	13.11.2020.	27.11.2020.	12 месеци	14 дана
	07/2020	Потрошни материјал - електро материјал	6. месец 2020	7. месец 2020	6. месец 2021	17.11.2020.	01.12.2020.	12 месеци	13 дана
	08/2020	Потрошни материјал - грађевински материјал и фарбе	6. месец 2020	7. месец 2020	6. месец 2021	17.11.2020.	30.11.2020.	12 месеци	12 дана
2021.	01/2021	Намирнице за припремање хране	1. квартал 2021.	/	/	01.02.2021.	01.04.2021.	12 месеци	59 дана
	03/2021	Хемијска средства за чишћење и прибор за одржавање хигијене	4. квартал 2021.	/	/	18.10.2021.	08.11.2021.	12 месеци	19 дана
	04/2021	Материјал за водовод и водоводне инсталације	4. квартал 2021.	/	/	02.12.2021.	17.01.2022.	12 месеци	45 дана
	05/2021	Електро материјал	4. квартал 2021.	/	/	02.12.2021.	14.12.2021.	12 месеци	12 дана
	06/2021	Грађевински материјал и фарбе	4. квартал 2021.	/	/	30.12.2021.	31.1.2022.	12 месеци	31 дан

⁵⁶ Члан 9 став 2 ЗЈН (1) и члан 6 став 2 ЗЈН (2).

⁵⁷ Коментар ЗЈН (2).

⁵⁸ Члан 17-18 Правилника о ЈН из 2019. године и члан 25-29 Правилника о ЈН из 2020. године.



У поступку ревизије, код узоркованих поступака јавних набавки, утврдили смо да је субјект ревизије покретао поступке ЈН у складу са Планом ЈН за дату годину, осим код поступака ЈН потрошног материјала за текуће одржавање објекта у 2020. години (ЈН 6/2020, 7/2020 и 8/2020). Наведене набавке ДУ Сомбор није покренуо и спровео сходно планираним оквирним датумима који су били предвиђени у Плану ЈН за 2020. годину због, како наводе, пожара који се десио у топлотној подстаници дома (јануар 2020) и проглашене пандемије COVID19.

Налаз 2.2: Техничке карактеристике предмета набавке су описане на јасан и објективан начин, сходно утврђеним потребама дома ученика

ЗЈН је детаљније прописао начин сачињавања техничких спецификација предмета набавке у делу Техничке спецификације у којима је прописао општа правила о техничким спецификацијама, начин одређивања техничких спецификација, коришћење техничких спецификација као и коришћење ознака приликом састављања техничке спецификације.⁵⁹

Техничким спецификацијама, које се наводе у конкурсној документацији, утврђују се тражене карактеристике радова, добара или услуга које се набављају и све друге околности које су од значаја за извршење уговора, а тиме и за припрему понуде (место и рокови извршења, посебни захтеви у погледу начина извршења предмета набавке и сл.).⁶⁰

Одређивањем техничких спецификација наручилац жели бити сигуран да ће добити оно што му је потребно при чему мора посебно водити рачуна да не дискриминише већи број потенцијалних понуђача, односно неоправдано у великој мери искључи конкуренцију.⁶¹ Приликом описа техничких спецификација, наручиоци морају да воде рачуна да оне представљају објективну потребу наручиоца и не смеју да буду дефинисане да фаворизују једног понуђача. Са друге стране, објективност у опису техничких спецификација не значи ни да наручилац дефинише техничке спецификације тако да сви привредни субјекти који се баве предметом јавне набавке могу да испуне захтеве наручиоца. Треба наћи меру између објективних потреба наручиоца и обезбеђивања конкуренције, што значи да не сме да постоји неоправдана дискриминација понуђача преко техничких спецификација.⁶²

Сходно наведеном, техничке спецификације не могу бити усмерене ка избору одређеног понуђача, или одређеног произвођача, већ морају бити описане на објективан начин који одговара потребама наручиоца (намена и примена предмета набавке) и који је као такав у складу са понудом на тржишту.

Предлагач набавке би требало да дефинише основне минималне техничке карактеристике - спецификације које предмет јавне набавке мора да задовољи и које га ближе одређују (особине, квалитет, структура и друго). Наведено је значајно, имајући у виду да се процењена вредност набавке утврђује узимајући у обзир цене за тражени квалитет, односно минималне спецификације предмета. Основне техничке карактеристике служе као основ (оквир) за израду детаљнијих техничких спецификација које чине саставни део конкурсне документације за предметну набавку и коју сачињава лице или именована комисија за спровођење ЈН.

Према интерним актима ДУ Сомбор, комисија за ЈН или лице које је одређено да спроведе поступак ЈН сачињава конкурсну документацију у складу са ЗЈН и подзаконским актима који уређују област ЈН, тако да понуђачи на основу исте могу да припреме одговарајућу и прихватљиву понуду.

Један од критеријума код планирања набавки који треба испоштовати је да техничке спецификације и количине одређеног предмета набавке одговарају стварним потребама наручиоца. Код исказивања потреба за набавком службе дома описују основне захтеване карактеристике

⁵⁹ Члан 70 до 74 ЗЈН (1) и члан 98 до 104 ЗЈН (2).

⁶⁰ Члан 98 ЗЈН(2).

⁶¹ Коментар ЗЈН (1), страна 251 и 252.

⁶² Коментар ЗЈН, стране 286-287.



предмета набавке. Техничке спецификације, као обавезан део Конкурсне документације, одређује стручни члан комисије за ЈН на начин који ће омогућити задовољавање стварних потреба дома и истовремено омогућити широком кругу понуђача да поднесу одговарајуће понуде.

Техничким спецификацијама се предмет набавке одређује у складу са законом и критеријумима за планирање набавки, тако да се предмет набавке опише на једноставан, јасан, објективан, разумљив и логично структуриран начин. Техничке спецификације се утврђују тако да не дискриминишу понуђаче, односно не фаворизују тачно одређеног понуђача.

Правилником о ЈН из 2019. године ДУ Сомбор је детаљно уредио начин израде техничких спецификација предмета набавке (члан 41). Приликом одређивања техничких спецификација требало би водити рачуна да се обезбеди да добра, услуге и радови одговарају објективним потребама и да услови за учешће у поступку, техничке спецификације и елементи критеријума за доделу уговора морају бити у логичкој вези са предметом набавке и не смеју ограничавати конкуренцију.⁶³

Интерним актом ДУ Сомбор је уредио начин сачињавања техничких спецификација предмета набавке.⁶⁴ Правилником о ЈН из 2020. године ДУ Сомбор је уредио више начина на основу којих се могу одредити техничке спецификације предмета набавке.⁶⁵

У наставку дајемо приказ сачињавања техничких спецификација предмета набавке код узоркованих поступака ЈН.

Табела број 8: Приказ начина сачињавања техничких спецификација предмета набавке

Година	Предмет набавке	На који начин су одређене техничке спецификације	Да ли је тим за планирање у сарадњи са предлагачем набавке планирао/усагласио техничке спецификације	Да ли су техничке спецификације сачењене на објективан начин, сходно исказаним потребама?	Да ли именовани чланови комисије за ЈН поседују стручна знања у вези са предметом набавке?
2020. и 2021.	Намирнице и прехранбени производи ОП 1/2020 и ОП 1/2021	Код исказивања потреба предлагачи набавке/ службе дома су дефинисали основне техничке карактеристике предмета набавке. Имајући у виду да се ради о предметима набавке који се сваке године набављају, њихове техничке карактеристике су сачињена на основу спецификација из претходне године и искуства запослених.	ДУ Сомбор није изричито уредио да тим за планирање врши проверу техничких спецификација, али се наводи да исти одређује предмет набавке, сходно дефинисаним карактеристикама.	Да, за тражене артикле дефинисани су састав, величина паковања и јединица мере, уз услов да добра морају бити I квалитета и здравствено безбедна. Квалитет испоручених добара треба да буде у складу са важећим стандардима за поједине врсте артикала, као и у складу са важећим санитарно-хигијенским прописима.	Да, један од именованих чланова комисије био је шеф службе за исхрану.
	Хемијска средства за чишћење и прибор за одржавања хигијене ОП 5/2020 и 3/2021			Да, за тражене артикле дефинисани су састав, величина паковања и јединица мере, а за поједине артикле је уз наведену марку артикла стављено и „или одговарајуће“. За поједине производе је наведено да се доставе безбедоносни листови, узорци или упис у листу биоцида РС.	Да, један од именованих чланова комисије био је шеф службе одржавања.
	Потрошни материјал - водовод и водоводне инсталације ОП 6/2020 и 4/2021			Врста, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количина и опис добара наведени су у конкурсној документацији на основу исказаних потреба. Спецификација представља оквирне потребе (количине) наручиоца са детаљним описом.	Да, један од чланова комисије био је референт за заштиту, безбедност и здравље на раду/референт за заштиту од пожара -шеф службе обезбеђења и одржавања.
	Потрошни материјал - електро материјал 7/2020 и 5/2021				
	Потрошни материјал - грађевински материјал и фарбе 8/2020 и 6/2021				

⁶³ Члан 41 Правилника о ЈН из 2019. године.

⁶⁴ Члан 44 Правилника о ЈН из 2020. године.

⁶⁵ Члан 45 Правилника о ЈН из 2020. године.



	Реконструкција топлотне подстанице ЈНМВ 4/2020	Именована комисија је сачинила конкурсну документацију у којој је одредила врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис радова у конкурсној документацији на основу предмера радова који су описани у прихваћеним идејним пројектима.		Врста, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количина и опис радова у конкурсној документацији сачињена је на основу предмера радова који су описани у идејним пројектима.	Да, један од чланова комисије био је техничар инвестиционог одржавања, шеф службе обезбеђења и одржавања.
--	--	--	--	---	---

У поступку ревизије, а према наводима ДУ Сомбор, техничке спецификације предмета набавке које се набављају сваке године су сачињене на основу спецификација из прошлогодишњих поступака ЈН (набавка намирница, материјала за одржавање хигијене, потрошни материјал за текуће одржавање објекта). На изради техничких спецификација учествовали су запослени који су иницирали предметну набавку у договору са руководиоцем дома.

Тако је, техничке спецификације намирница за припрему хране дефинисао шеф Службе исхране, заједно са главним куварем, магационерком и службеником за јавне набавке, док је техничке карактеристике материјала за одржавање хигијене и материјала за текуће одржавање објекта одредио шеф службе одржавања приликом исказивања потреба.

Техничка спецификација набавке радова на реконструкцији топлотне подстанице сачињена је у складу са спецификацијом радова утврђеним у Предмеру и предрачуном радова идејних пројекта. ДУ Сомбор је прибавио три идејна пројекта за санацију и реконструкцију топлотне подстанице (74,52 м²) и то: Пројекат машинских инсталација, март 2020. године, који је урадио „VIGS inženjering“, Sombor са предмером и предрачуном радова, Пројекат електроенергетских инсталација, март 2020. године, који је урадио „Elektrodizajn“, Sombor са предмером и предрачуном радова и Пројекат архитектуре (грађевински пројекат), март 2020. године, који је урадио Пројектни биро „ORIP“, Сомбор са предмером и предрачуном радова.

ДУ Сомбор није изричито уредио да тим за планирање врши проверу техничких спецификација предмета набавке, али се наводи да тим одређује предмет набавке, сходно дефинисаним карактеристикама. Међутим оно што би требало проверити као један од критеријума код планирања набавке јесте, да ли је испоштовано то да техничке спецификације и количине одређеног предмета набавке одговарају стварним потребама наручиоца.

ДУ Сомбор је у поступцима ЈН који су спроведени у 2020/2021 години именовано чланове комисије који поседују стручна знања у вези са предметом набавке, а техничке спецификације предмета набавке описују исти на јасан и разумљив начин.

Налаз 2.3: У појединим поступцима ЈН, ДУ Сомбор је дефинисао додатне услове/критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који су могли ограничити конкуренцију и који се нису могли у потпуности довести у јасну логичку везу са предметом набавке

Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке⁶⁶, односно критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта односе се на:

- Испуњеност услова за обављање професионалне делатности,
- Финансијски и економски капацитет и
- Технички и стручни капацитет.

⁶⁶ Чланом 76. ЗЈН (1) била је прописана могућност наручиоцу за одређивање додатних услова за учешће у поступку јавне набавке и то у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета, док су чланом 114. ЗЈН (2) прописује могућност постављања наведених критеријума за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке.



Наручилац одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, односно утврђује критеријуме за избор привредног субјекта, увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Приликом одређивања додатних услова или критеријума за избор привредног субјекта, наручилац може да захтева само ниво капацитета који обезбеђује да ће привредни субјект бити способан да изврши уговор о јавној набавци. Додатни услови и критеријуми за избор морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке. Ако наручилац одреди додатне услове или критеријуме за избор, дужан је да у јавном позиву одреди потребни ниво капацитета и одговарајуће начине њиховог доказивања.⁶⁷

Додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, односно критеријуме за избор привредних субјеката, наручилац не мора да тражи и они првенствено зависе од предмета јавне набавке. Уколико се наручилац определи да их ипак тражи (све или неке од њих) те критеријуме мора јасно да дефинише и одреди у конкурсној документацији. Њих ће наручилац захтевати увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Смисао одређивања критеријума за избор привредног субјекта јесте да наручилац буде сигуран да ће уговор закључити са понуђачем који има капацитете да успешно реализује предметни уговор, односно да одбије све понуде понуђача који тражене капацитете немају. Приликом одређивања минималних капацитета понуђача као критеријума за избор привредног субјекта, наручилац је дужан да води рачуна да тако одређени критеријуми буду у логичкој вези са предметом јавне набавке и сразмерни предмету набавке. Такође, дужан је да води рачуна да захтева само ниво капацитета који обезбеђује да ће понуђач бити способан да изврши уговор о јавној набавци, али не више од тога.⁶⁸

Такође, наручилац је дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај.

Наручилац је дужан да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да постигне. Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке, техничке спецификације, критеријуми за доделу уговора и рокови, као и докази морају да буду сразмерни обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произлази из те набавке.⁶⁹ То значи да захтеви не могу да превазилазе оно што је неопходно за постизање постављеног циља (по правилу се не може тражити већи број кадрова уколико се уговор може извршити и са мањим бројем).

Стога, наручилац не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских услова и критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора.

ДУ Сомбор је интерним актима уредио да додатне услове за учешће у поступку ЈН, односно критеријуме за квалитативни избор привредних субјеката у поступку ЈН одређује комисија за ЈН, односно лице које спроводи набавку узимајући у обзир предмет и вредност јавне набавке и друге чињенице које су од значаја за извршење предметне јавне набавке.⁷⁰ Услови за учешће у поступку, техничке спецификације и елементи критеријума за доделу уговора морају бити у логичкој вези са предметом набавке и не смеју ограничавати конкуренцију.

Додатне услове за учешће у поступку јавне набавке одређивала је именована комисија за ЈН сходно конкретном предмету набавке. За постављене додатне услове не може се тврдити да су дефинисани у складу са резултатима истраживања и анализе тржишта, обзиром да наведене активности нису документоване.

У наставку дајемо кратак опис захтеваних додатних услова/критеријума за избор привредних субјеката у поступцима ЈН спроведених у 2020/2021. години.

⁶⁷ Члан 76 ЗЈН (1) и 114 ЗЈН (2).

⁶⁸ Коментар ЗЈН (1) страна 269 и Коментар ЗЈН (2) стране 331-332.

⁶⁹ Члан 10 ЗЈН (2).

⁷⁰ Члан 40 Правилника о ЈН из 2019. године и члан 40 Правилника о ЈН из 2020. године.



Код поступака набавке намирница и прехранбених производа (ЈН 01/2020 и ЈН 01/2021) захтевани су додатни услови који су у јасној логичкој вези са предметом набавке, а који се односе на испуњеност услова понуђача за обављање професионалне делатности, затим да понуђач није био неликвидан шест месеци пре објављивања јавног позива за достављање понуда на Порталу ЈН, да располаже најмање са једним доставним возилом за транспорт добара која су предмет јавне набавке и да поседује сертификат НАССР стандарда о безбедности хране.

У поступцима набавке хемијских средстава за чишћење и прибора за одржавање хигијене (ЈН 05/2020 и ЈН 03/2021) од понуђача се додатно захтевало да испуњавају услове за обављање професионалне делатности, да понуђач има најмање два доставна возила за транспорт добара која су предмет јавне набавке, да мора да има минимум два запослена радника на позицији достављача робе, као и да у свом пословању примењује систем менаџмента квалитетом који је у складу са захтевима стандарда (ISO 9001, ISO 1400, OHSAS 18001/ISO 45001). Да би доказао испуњење услова у вези са поседовањем доставних возила, понуђач је морао да достави очитане важеће саобраћајне дозволе и фотокопије важеће полисе осигурања, док је код доказивања броја запослених радника било потребно доставити фотокопије уговора о раду и М образце. У оба поступка ЈН ДУ Сомбор је прибавио по једну понуду по партијама. Овако постављени додатни услови/критеријуми за учешће у поступцима ЈН могли су ограничити конкуренцију у поступцима ЈН имајући у виду да су исти у неповољан положај ставили понуђаче који поседују возила на лизинг или на основу уговора о закупу, као и понуђаче који могу имати и радно ангажована лица ван радног односа на позицији достављача робе. У поступку ревизије ДУ Сомбор се изјаснио да је овакве услове постављао из разлога временског рока достављања робе у случају хитности, а у зависности од тога колико је понуђач удаљен од места испоруке, односно да ли располаже и другим возилом уколико му је једно на терену, што се односи и на запослене раднике на позицији достављача робе.

Код набавке радова за реконструкцију топлотне подстанице (ЈН 04/2020) ДУ Сомбор је одредио додатне услове за учешће у поступку ЈН које приказујемо у наредној табели.

Табела број 9: Додатни услови за учешће у поступку ЈН радова за реконструкцију топлотне подстанице

	Финансијски капацитет	Пословни капацитет	Технички капацитет	Кадровски капацитет
Додатни услови	1. да је понуђач у последње три године (2017, 2018, 2019) остварио пословни приход у износу од најмање 9.000.000,00 динара без пдв-а; 2. да понуђач није био у блокади у последње три године, рачунајући од дана објављивања позива; 3. да понуђач није био неликвидан у последњих 12 месеци, који претходе месецу у коме је објављен позив за подношење понуда	1. да је понуђач у претходне три године (2017, 2018, 2019) реализовао најмање 2 уговора који се односе на предметне радове, и то: један уговор мора бити у износу од најмање 5.000.000,00 динара без пдв-а, односно укупна вредност у претходне 3 године не може бити мања од 9.000.000,00 динара без пдв-а. 2. да понуђач има закључене важеће полисе осигурања, и то: полису од професионалне одговорности за одговорног извођача радова; полису осигурања запослених од последица несрећног случаја – незгоде; полису од опште одговорности из делатности. 3. да понуђач поседује акт о процени ризика издат од овлашћене институције. 4. да понуђач поседује план управљања отпадом. 5. да понуђач има сертификован систем управљања квалитетом, и то: ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001, ISO 22301, ISO/IEC 27001, ISO 50001	Понуђач мора да располаже (по основу власништва, закупа, лизинга) опремом за извођење следећих радова: радова на отклањању шута, зидарских радова, грађевинско-занатских радова, инсталатерских радова и других радова који се изводе у оквиру предмета јавне набавке. Минимално захтевана опрема којом понуђач мора да располаже: - камион носивости минимум 3 тоне; - цеста фасадна скела минимум 100 м ² ; - лако доставно возило до 1 тоне.	1. најмање 10 (десет) запослених или на други начин радно ангажованих лица у складу са Законом о раду; 2. најмање један дипломирани грађевински инжењер, који поседује важећу лиценцу Инжењерске коморе Србије, лиценцу 410 или 411; 3. најмање један дипломирани инжењер машинства, који поседује важећу лиценцу Инжењерске коморе Србије, лиценцу 430; 4. најмање један дипломирани инжењер електротехнике, који поседује важећу лиценцу Инжењерске коморе Србије, лиценцу 450; 5. најмање једно лице одговорно за безбедност и здравље на раду

Поред наведених додатних услова, за учешће у поступку набавке захтевано је и достављање узорка за генераторе аеросола за који се тражи одговарајући квалитет, као и фотокопија тражене



документације у вези са опремом за гашење пожара. У поступку набавке прибављена је једна понуда. У поступку ревизије ДУ Сомбор се изјаснио да је овакве услове постављао у сарадњи са лиценцираним инжењерима. Такође наводе да је конкурсном документацијом био предвиђен и обилазак локације на коме је потенцијалним понуђачима омогућено да добију све додатне податке и информације о условима извођења предметних радова који су неопходни за састављање понуде, па самим тим и да одреди квалификациону структуру за раднике који су неопходни, а у складу са Законом о раду.

Овако постављени додатни услови/критеријуми за учешће у поступцима ЈН могли су ограничити конкуренцију у поступку, имајући у виду да су исти у неповољнији положај ставили понуђаче који поседују возила (камион носивости минимум 3 тоне и лако доставно возило од 1 тоне) на лизинг или на основу уговора о закупу. Такође, захтев да понуђач располаже неопходним кадровским капацитетом од најмање 10 (десет) запослених, без прецизирања стручне спреме и квалификација запослених неопходних за реализацију предметне набавке, доводи до тога да се захтевани број запослених не може довести у јасну логичку везу са предметом набавке.

У поступцима јавне набавке потрошног материјала за текуће одржавања објекта у 2020. и 2021. години нису били одређени додатни услови за учешће у поступку ЈН које понуђач мора да испуни.



ЗАКЉУЧАК 3. ДУ Сомбор је успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о ЈН количински и вредносно, а предметне набавке је набављао у складу са уговореним условима

Циљ је био да утврдимо да ли субјекти ревизије прате извршење уговора о јавним набавкама, да ли су набавке извршене у складу са уговореним условима и понудом понуђача и под којим условима су вршене измене закључених уговора о јавним набавкама.

На основу постављеног циља истражили смо да ли субјекти ревизије:

- ✓ прате извршење закљученог уговора о јавним набавкама, односно да ли спроводе набавке у складу са уговореним условима и понудом понуђача (рокови испоруке, квалитет и квантитет испоручених предмета набавке, уговорне казне - пенали),
- ✓ врше измене уговора о јавним набавкама у складу са условима из конкурсне документације.

На основу анализе документације субјекта ревизије, достављених изјашњења, одржаних интервјуа и аналитичких доказа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима.

ДУ Сомбор је интерним актима ближе уредио начине праћења извршења уговора о ЈН. У поступку ревизије су нам достављене евиденције о количинском и вредносном праћењу уговора о ЈН. Такође, квантитативни и квалитативни пријем уговорених добара/услуга/радова вршила су лица којима је то у опису посла (магационер) или лица која су крајњи корисници предмета ЈН који се набавља, а која су својим потписом потврђивала да испоручен предмет набавке одговара уговореном квалитету и количини.

Измене уговора о ЈН у посматраном периоду су вршене у складу са условима који су били уговорени, а односе се на продужење рока за извођење радова на санацији топлотне подстанице услед насталих објективних околности и корекцију цена појединих намирница, сходно уговореним параметрима за усклађивање цене.

Налаз 3.1: ДУ Сомбор је успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о ЈН количински и вредносно, док је набавку добара/услуга/радова вршио у складу са уговореним условима

Уговор о јавној набавци би требао да се извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, док је наручилац обавезан да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.⁷¹ Такође, наручилац је дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.⁷²

Наручилац је дужан да примењује начело економичности и ефикасности у поступцима јавних набавки и да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке.⁷³ Стога је ефикасност потребна и у фази извршења уговора о јавној набавци, што подразумева обавезу наручиоца да прати реализацију уговора и предузима одговарајуће мере како би се уговор реализовао на начин и под условима из конкурсне документације. Остварењу начела економичности и ефикасности може да допринесе и интерна организација наручиоца у вези са обављањем послова јавних набавки, односно наручилац може ефикасније и неефикасније да користи своје ресурсе (нпр. кадровске).⁷⁴

⁷¹ Члан 154 ЗЈН (2).

⁷² Члан 16 ЗЈН (1) Закон о јавним набавкама из 2015. године није предвиђао контролу извршења уговора, већ обавезу наручиоца да евидентира све радње и акта током извршења јавне набавке.

⁷³ Члан 9 ЗЈН (1).

⁷⁴ Коментар ЗЈН (2), страна 35.



С тим у вези је и обавеза да наручилац посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица).⁷⁵

ДУ Сомбор је интерним актима ближе уредио начин праћења извршења уговора о ЈН.⁷⁶ Комуникација у вези са извршењем уговора о ЈН одвија се искључиво писаним путем. Након закључења уговора о јавној набавци са изабраним понуђачем, праћење извршења сваке јавне набавке појединачно врши тим за планирање (члан 26 Правилника о ЈН из 2019. године).

Према интерним актима о ближем уређењу јавних набавки, праћење извршења уговора о јавним набавкама врше лица приказана на следећој слици.

Слика број 7: Праћење извршења уговора о ЈН



Директор одређује, из реда запослених, лице за праћење извршења конкретног Уговора о јавној набавци, у зависности од врсте предмета набавке и стручног образовања из области која је предмет набавке, а у складу са актом о организацији и систематизацији послова. Контролу извршења јавних набавки која подразумева контролу цена врши Службеник за јавне набавке, а контролу извршења јавне набавке, која подразумева контролу количине и квалитета примљених добара или услуга, односно радова, које морају бити у складу са понудом изабраног понуђача, услове и начин испоруке, као и остале односе утврђене закљученим уговором врше шефови служби корисника и Службеник за јавне набавке. Пријем добара, услуга и радова може се вршити и комисијски, при чему комисију решењем именује директор.

Лице које је одговорно за пријем предмета набавке добара (магационер, техничко особље, шеф службе исхране и шеф службе одржавања) приликом испоруке од стране добављача прегледа добра ради провере саобразности са уговореним количинама, квалитетом, узорком, динамиком испоруке и слично. Извештај о извршеној услузи, која је предмет уговора о јавној набавци, контролишу и потврђују лица која су корисници услуга. Надзор над извођењем радова, који су предмет уговора о јавној набавци, врши стручни надзор за предметну набавку или Комисија за примопредају радова коју именује директор.

⁷⁵ Члан 22 ЗЈН (1) и члан 49 став 2 ЗЈН (2).

⁷⁶ Члан 71-78 Правилника о ЈН из 2019. године и члан 81-89 Правилника о ЈН из 2020. године.



Након извршене провере предмета набавке лице које је именовано да врши квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, потписује отпремницу, извештај о извршењу услуга или радова или други документ којим се потврђује да је уредно извршена обавеза добављача, у складу са закљученим Уговором о јавној набавци, и доставља га финансијској служби, како би се комплетирао документација за плаћање.

Интерним актима ДУ Сомбор је уредио и правила у случају рекламације у вези са извршењем уговора, правила пријема и оверавања рачуна и других докумената за плаћање, правила поступка реализације уговорених средстава финансијског обезбеђења, као и поступање у случају потребе за отклањањем грешака у гарантном року.

ДУ Сомбор је успоставио систем праћења извршење уговора о ЈН, количински и вредносно кроз excel табеле које сачињава Службеник за јавне набавке.

У поступку ревизије, за посматрани период, достављене су евиденције праћења закључених уговора о ЈН за намирнице и прехранбене производе, хемијска средства и потрошни материјала за текуће одржавање објекта (водовод и водоводне инсталације, електроматеријал и грађевински материјал). Увидом у табеларне приказе праћења уговора о ЈН по количинама утврдили смо да исте садрже католошки број артикла (намирнице или хемијског средства), назив артикла, планиране/уговорене количине, јединицу мере, количине артикала које се набављају на месечном нивоу (улаз по месецима), укупно набављене количине током трајања уговора, проценат реализације набавке у односу на уговорену и количине артикала које нису набављене. У *Прилогу 2* извештаја приказујемо пример успостављеног система праћења уговора о ЈН намирница (количински). Увидом у достављене евиденције утврдили смо да је ДУ Сомбор имао прекорачење уговорених количина намирница у 2020/2021 години за више од 15% код две намирнице у 2020. години (сланина сува-месната и кисело млеко) и код две намирнице у 2021. години (сир биљни 3/1 и пилећа виршла), што је описано у делу извештаја исказивање потреба за намирницама.

ДУ Сомбор врши праћење уговора о ЈН и вредносно, о чему је доставио табеле праћења сваког појединачно закљученог уговора о ЈН, по партијама и добављачу. Увидом у евиденције вредносног праћења уговора о ЈН утврдили смо да иста садржи број партије, уговорену вредност без ПДВ-а и са ПДВ-ом, назив добављача, период праћења уговора од момента закључења уговора до истека истог, бројеве рачуна и износе рачуна без ПДВ-а и са ПДВ-ом, реализацију уговора о ЈН на годишњем нивоу и укупну реализацију уговора о ЈН, као и преосталу вредност закљученог уговора. У *Прилогу 3* извештаја приказујемо пример успостављеног система праћења уговора о ЈН намирница (вредносно).

Након пријема намирница, материјала за одржавање хигијене и потрошног материјала за текуће одржавање објекта у магацин, магационер/лице за одржавање доставља рачуне/отпремнице и осталу пратећу документацију службенику за јавне набавке који је пратио извршење закључених уговора о ЈН. Запослени у Финансијско-рачуноводственој служби су вршили рачунску контролу рачуна и пратеће документације која је неопходна за плаћање добављачима и евидентирали пословне промене у финансијском рачуноводству.

Квантитативни и квалитативни пријем добара/услуга/радова

Квантитативни и квалитативни пријем уговорених добара/услуга/радова вршила су лица којима је то у опису посла (магационер) или лица која су крајњи корисници предмета ЈН који се набавља. Својим потписом на рачуну/отпремници или записнику о квантитативном и квалитативном пријему добара/радова, ова лица су потврђивала да испоручен предмет набавке одговара уговореном квалитету и количини.



Код набавке намирница и прехранбених производа, робу заприма магационер које врши и квантитативни и квалитативни пријем намирница. Магационер оверава својим потписом, фактуру/отпремницу и исту прослеђује шефу службе исхране који такође оверава исту својим потписом. Приликом пријема намирница магационер врши евидентирање улаза намирница у магацин о чему сачињава образац „7.1 Налог магацину да прими (примка)“ који садржи каталошки број, назив артикла/материјала, јединицу мере, количину примљених артикала, цену артикла, вредност артикла без ПДВ-а, ПДВ без права на одбитак и укупну вредност. Наведени документ се прилаже уз достављену фактуру и доставља директору дома на одобрење (потпис), а након тога служби рачуноводства на плаћање. С друге стране, Службеник за јавне набавке који прати реализацију закључених уговора о ЈН уноси примљене фактуре у еxcel табеле по партијама (вредносно) и артиклима (количински) и сачињава евиденције о праћењу уговора. Набавку намирница у свом домену рада прате магационер и шеф службе исхране.

Квантитативни и квалитативни пријем хемијских средстава је успостављен на исти начин као што је описано код набавке намирница.

Код набавке потрошног материјала за текуће одржавање објекта, робу заприма радник службе одржавања који врши и квантитативни и квалитативни пријем потрошног материјала за одржавање објекта. Радник службе одржавања оверава својим потписом, фактуру/отпремницу и исту прослеђује шефу службе одржавања, а након тога директору дома на одобравање. Оверена фактура/отпремница се доставља служби рачуноводства на плаћање. Службеник за јавне набавке прати реализацију закључених уговора о ЈН потрошног материјала количински и вредносно кроз еxcel табеле. Набављени материјал за одржавање објекта дома се налази у магацину, а користи се за поправку насталих кварова и осталих ситних радова у дому који настају у току године, након пријаве квара. ДУ Сомбор је доставио евиденцију насталих кварова у дому у току школске 2020/2021. године.

Увидом у узорковане рачуне код набавке намирница, хемијских средстава и потрошног материјала за одржавање објекта у 2020/2021. години, утврдили смо да су исти потписани од стране лица које је примило робу, као и да су фактурисане цене прибављених артикала биле у складу са уговореним јединичним ценама.

ДУ Сомбор је закључио два уговора о вршењу стручног надзора над радовима у вези са санацијом и реконструкцијом топлотне подстанице у ДУ Сомбор. Један уговор закључен је са правним лицем које ће вршити стручни надзор над радовима на електроенергетској инсталацији и над машинским радовима, а други уговор са правним лицем који ће стручно оцењивати извођење грађевинских радова у оквиру уговорених радова. Лица која обављају стручни надзор била су задужена за: контролу извођења радова, проверу квалитета извођења свих врста радова, опреме, примене прописа стандарда и техничких норматива, контролу количине изведених радова, контролу о томе да ли постоје докази о квалитету материјала, опреме и инсталација који се уграђују, давање упутстава извођачу радова и решавање других питања у току извођења радова. Такође, лица која врше стручни надзор задужена су да обавесте ДУ Сомбор уколико извођач радова одступа од спецификације радова наведених у конкурсној документацији. Стручни надзор учествује у примопредаји радова.

Плаћање изведених радова је извршено на основу испостављених ситуација које су оверене од стране инвеститора, извођача радова и стручног надзора. Примопредаја изведених радова извршена је 25.2.2021. године у присуству наручиоца радова, извођача радова и надзорног органа, о чему је зачињен Записник о примопредаји објекта којим је констатовано да су предметни радови на санацији и реконструкцији топлотне подстанице изведени у складу са понудом према прописима и правилима струке.



Налаз 3.2: Измене уговора о ЈН су вршене у складу са условима који су били уговорени, а односе се на продужетак рока за извођење радова на санацији топлотне подстанице и корекцију цена појединих намирница

Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке, ако су испоштоване одредбе Закона о јавним набавкама⁷⁷ које уређују ову област. Прописани начини измене уговора о јавној набавци могу се односити на: измене по основу уговорних одредаба, измене у погледу додатних добара, услуга и радова, измене услед непредвиђених околности; промена уговорне стране; повећање обима набавке и замена подизвођача.

ДУ Сомбор је интерним актима ближе уредио начин измене уговора.⁷⁸

Службеник за јавне набавке проверава да ли су испуњени законом прописани услови за измену Уговора о јавној набавци, којом се врши промена цене или другог битног елемента уговора, у случају да су разлози за измену уговора јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији и уговору.⁷⁹

Уговор о јавној набавци може да се измени, без обзира на вредност измене, ако су измене биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин, а које могу да укључе и одредбе о промени цене или опција. Обим и природа евентуалних измена, као и услови под којима могу да се примене, наводе се у уговору о јавној набавци. Променом цене се не сматра усклађивање цене са унапред јасно дефинисаним параметрима у уговору о јавној набавци.⁸⁰

Правилником о ЈН из 2020. године, ДУ Сомбор је ближе је ближе уредио начине измене уговора о јавним набавкама сходно одредбама новог ЗЈН из 2019. године.

Увидом у узорковане поступке ЈН утврдили смо да је ДУ Сомбор у посматраном периоду имао две измене уговора о ЈН.

У 2020. години, ДУ Сомбор је анексирао Уговор о набавци радова – санација и реконструкција топлотне подстанице (ЈН 04/2020). Наиме, уговором је било предвиђено да се рок за извођење радова може продужавати на захтев извођача радова у случају прекида радова који нису изазвани кривицом извођача, као и у случају измене пројектно-техничке документације по налогу наручиоца под условом да обим радова по измењеној пројектно-техничкој документацији знатно (преко 10%) превазилази обим уговорених радова (члан 4а). У складу са наведеним, извођач радова је упутио Захтев за продужење рока извођења радова из разлога кашњења у исходовању решења о одобравању извођења радова од стране Одељења за просторно планирање, урбанизам и грађевинарство Градске управе Града Сомбора. Имајући у виду да се потреба за продужењем рока за отпочињање и извођење радова појавила из објективних разлога, ДУ Сомбор и изабрани понуђач су закључили Анекс уговора о ЈН у којем су продужили рок за извођење радова и уговорили да ће извођење радова отпочети у року од 7 дана од дана добијања решења о одобрењу извођења радова од надлежне институције, а да је рок за извођење радова 60 дана од увођења извођача у посао. ДУ Сомбор је од Града Сомбор, Градске управе, Одељења за просторно планирање, урбанизам и грађевинарство дана 13.11.2020. године добио одобрење за извођење радова на санацији и реконструкцији топлотне подстанице у сутерену објеката. Такође, Влада АП Војводине дала је сагласност за извођење радова дана 10.11.2020. године. Након прибављених сагласности, градилиште за извођење радова санације и реконструкције топлотне подстанице је пријављено 17.11.2020. године, а већина уговорених

⁷⁷ Члан 115 ЗЈН (1) и члан 156-161 ЗЈН (2).

⁷⁸ Члан 80 Правилника о ЈН из 2019. године и члан 66-70 Правилника о ЈН из 2020. године.

⁷⁹ Члан 80 Правилника о ЈН из 2019. године.

⁸⁰ Члан 66 Правилника о ЈН из 2020. године.



радова је окончана до 30.12.2020. године. Примопредаја изведених радова извршена је 25.2.2021. године.

У 2021. години, ДУ Сомбор је анексирао Уговор о набавци намирница – прехранбена роба широке потрошње (ЈН ОП 1/2021 – Партија 9). Наиме, уговором је било предвиђено да се цене током трајања уговора могу кориговати споразумно по протеку рока важења понуде, закључењем Анекса уговора, искључиво због објективних разлога, уколико цена робе зависи од кретања цене на домаћем тржишту, а цена на мало се повећа или смањи за више од 5% у односу на месец у којем је дата понуда, што се доказује достављањем званично објављених података Републичког завода за статистику. Могуће је извршити промену цена на више или на ниже и то до износа раста или пада цена на мало у Републици Србији, према званично објављеним подацима Републичког завода за статистику. Уколико на цену утичу и други фактори (девизни курс, робна берза, промена цена регулисаних одлуком државних органа и сл...) могуће је извршити промену цена на основу аргументованих доказа о потреби промене цена, на основу података објављених од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде РС - објављених на порталу Система тржишних информација пољопривреде Србије, као и на основу других званично објављених података.

У складу са тим добављач „Синагога“ доо, Сомбор се обратио ДУ Сомбор са захтевом за повећање цена намирница за уље јестиво 1/1, палмино уље 20/1 и маргарин стони у априлу 2021. године и новембру 2021. години. Сходно уговореним условима за измену цена, прибављени су званични подаци Републичког завода за статистику и то, Индекс потрошачких цена, април 2021.⁸¹ у коме је наведено да су малопродајне цене производа групе „Остала јестива уља“ у априлу 2021. године у односу на март 2021. године повећане за 8,5% (индекс 108,5). Након тога је прихваћен захтев понуђача и сачињен Анекс број I уговора ЈНОП 01/2021 од 27.5. 2021. године, којим су измењене цене јестивог уља и палминог уља за 8,5%.

Анексом број II уговора ЈНОП 01/2021 од 24.11.2021. године цене стоног маргарина су увећане за 12,5%, а јестивог и палминог уља за 25,5% у периоду април-октобар 2021. године, а према званичним подацима Републичког завода за статистику.⁸²

Измене уговора о ЈН извршене су у складу са уговореним условима.

⁸¹ Саопштење број 125-год LXXI од 12.5.2021. године.

⁸² Саопштење број 306-год LXXI од 12.11.2021. године.



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 откривених 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 откривених 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 који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави 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 достави 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, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјект ревизије обавезан је 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 истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању 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.



1. Прилог 1 – Спроведене јавне набавке у 2020. и 2021. години

Табела број 10: Спроведене јавне набавке у 2020. години									
Предмет јавне набавке	Назив	Процењена вредност набавке без ПДВ-а	Назив добављача	Број и датум уговора/Оквирног споразума	Период важења уговора о ЈН/оквирног споразума	Уговорена вредност		Извршено са ПДВ-ом у 2020/21.г	Разлика (уговорено-извршено)
						без ПДВ-а	са ПДВ-ом		
ОП 01/2020 Намирнице и прехранбени производи	Партија 1 Свеже месо и сухомеснати производи	5.416.667	"Којчић", Нови Сад	39/09-1 од 1.4.2020	1 година	5.315.730	6.048.266	1.736.164	4.312.102
	Партија 2 Свеже живинско месо и прерађевине	1.416.667	"Којчић", Нови Сад	39/09-2 од 1.4.2020	1 година	1.377.100	1.521.240	273.757	1.247.483
	Партија 3 Смрзнута риба и производи	650.000	"Комерцесервис продукт", Нови Сад	39/09-3 од 1.4.2020	1 година	408.190	464.240	83.227	381.013
	Партија 4 Свеже воће и поврће	1.783.333	"Дуки шоп", Сомбор	39/09-4 од 1.4.2020	1 година	1.769.500	1.953.020	743.762	1.209.258
	Партија 5 Конзервисани производи	908.333	ДОО „Синокомерц“ Сомбор	39/09-5 од 1.4.2020	1 година	626.044	751.253	376.789	374.464
	Партија 6 Смрзнута воће и поврће	795.833	ДОО „Синокомерц“ Сомбор	39/09-6 од 1.4.2020	1 година	707.919	808.471	246.518	561.953
	Партија 7 Млеко и млечни производи	2.000.000	"Амакс", Нови Сад	39/09-7 од 1.4.2020	1 година	1.617.550	1.856.275	646.266	1.210.009
	Партија 8 Хлеб,пециво и пекарски производи	1.916.667	Градска пекара Сомбор	39/09-8 од 1.4.2020	1 година	1.916.331	2.134.090	816.272	1.317.818
	Партија 9 Јаја	541.667	ДОО „Синокомерц“ Сомбор	39/09-9 од 1.4.2020	1 година	443.500	488.000	130.256	357.744
	Партија 10 Тестенине	83.333	ДОО „Синокомерц“ Сомбор	39/09-10 од 1.4.2020	1 година	79.650	95.580	47.872	47.708
	Партија 11 Прехрамбена роба широке потрошње	4.620.833	"Синагога" доо Сомбор	39/09-11 од 1.4.2020	1 година	3.923.890	4.655.848	1.495.888	3.159.960
	Партија 12 Свежа риба	325.000	"Синагога" доо Сомбор	39/09-12 од 1.4.2020	1 година	324.800	357.280	82.583	274.697
ЈНМВ 02/2020 Електрична енергија	/	2.416.666	ЈП ЕПС Београд	75/09 од 14.2.2020	1 година	2.416.666	2.900.000	967.049	1.932.951
ОП 1-3Н/2020 Интерактивна табла са пројектором	/	83.333	Милениум системи Београд	24/04 од 30.3.2020	1 година	83.066	99.680	99.680	0
ЈНМВ 04/2020 Реконструкција топлотне подстанце	/	4.970.000	"Сомборелектро", Сомбор	272/09 од 15.7.2020	1 година	4.963.421	5.956.106	5.042.611	913.495
ЈНОП 05/2020 Хемијска средства за чишћење и прибор за одржавање хигијене	Партија 1 Средства за одржавање хигијене	1.166.667	МГ доо, Нови Сад	402/09-1 од 2.11.2020	1 година	1.164.400	1.397.280	1.235.382	161.898
	Партија 2 Прибори и материјал за одржавање хигијене	1.250.000	МГ доо, Нови Сад	402/09-2 од 2.11.2020	1 година	1.248.050	1.497.660	1.360.116	137.544
	Партија 3 Средства за машинско прање и одржавање посуђа и пароконветомата	583.333	"ЕЛИТЕ 021", Нови Сад	402/09-3 од 2.11.2020	1 година	583.240	699.888	546.125	153.763
ЈНОП 06/2020 Потрошни материјал - материјал за водовод	/	416.667	"Термовод", Сомбор	ОС 443/06 од 27.11.2020	1 година	416.667	500.000	496.698	3.302
ЈНОП 08/2020 Потрошни материјал - грађевински материјал и фарбе	/	833.333	"Џими комерц", Пригревица	ОС 451/06 од 30.11.2020	1 година	833.333	1.000.000	755.621	244.379
ЈНОП 07/2020 Потрошни материјал - електро материјал	/	416.667	"Ибреа доо", Г.Милановац	ОС 450/06 од 1.12.2020	1 година	416.667	500.000	349.054	150.946
Укупно 2020. година		32.594.999				30.635.713	35.684.176	17.531.687	18.152.488



Табела број 11: Спроведене јавне набавке у 2021. години

Предмет јавне набавке	Назив	Процењена вредност набавке без ПДВ-а	Назив добављача	Број и датум уговора/Оквирног споразума	Период важења уговора о ЈН/оквирног споразума	Уговорена вредност		Извршено са ПДВ-ом у 2020/21.г	Разлика (уговорено-извршено)
						без ПДВ-а	са ПДВ-ом		
ОП 01/2021 Намирнице и прехранбени производи	Партија 1 Свеже месо и сухомеснати производи	4.825.370	ИМ "Матијевић", Нови Сад	52/06-1 од 1.4.2021	1 година	4.688.165	5.334.014	3.841.891	1.492.123
	Партија 2 Свеже живинско месо и прерађевине	1.202.965	„Којчић“ доо, Нови Сад	52/06-2 од 1.4.2021	1 година	1.166.300	1.293.760	804.003	489.757
	Партија 3 Смрзнута риба и производи	311.295	„Комерцсервис продукт“, Нови Сад	52/06-3 од 1.4.2021	1 година	308.500	352.300	271.595	80.705
	Партија 4 Свеже воће и поврће	1.412.435	„Синагога“ доо Сомбор	52/06-4 од 1.4.2021	1 година	1.304.300	1.441.530	1.040.830	400.700
	Партија 5 Конзервисани производи	534.930	ДОО „Синокомерц“ Сомбор	52/06-5 од 1.4.2021	1 година	533.849	640.618	584.880	55.738
	Партија 6 Смрзнута воће и поврће	595.540	ДОО „Синокомерц“ Сомбор	52/06-6 од 1.4.2021	1 година	613.835	699.399	619.533	79.866
	Партија 7 Млеко и млечни производи	1.350.500	„Синагога“ доо Сомбор	52/06-7 од 1.4.2021	1 година	1.267.750	1.450.900	1.336.192	114.708
	Партија 8 Хлеб,пециво и пекарски производи	1.500.000	Градска пекара Сомбор	52/06-8 од 1.4.2021	1 година	1.232.410	1.361.371	1.450.249	-88.878
	Партија 9 Јаја	450.000	"Синагога" доо Сомбор	52/06-9 од 1.4.2021	1 година	369.000	405.900	370.722	35.178
	Партија 10 Тестенине	73.385	ДОО „Синокомерц“ Сомбор	52/06-10 од 1.4.2021	1 година	77.380	92.855	89.601	3.254
	Партија 11 Прехранбена роба широке потрошње	3.227.766	"Синагога" доо Сомбор	52/06-11 од 1.4.2021	1 година	3.121.643	3.692.399	3.268.651	423.747
	Партија 12 Свежа риба	330.400	„Комерцсервис продукт“, Нови Сад	52/06-12 од 1.4.2021	1 година	298.200	328.020	191.338	136.682
ОП 02/2021 Електрична енергија	/	2.083.333	ЈП ЕПС Београд	53/06 од 12.2.2021	1 година	2.083.333	2.500.000	1.812.963	687.037
ОП 03/2021 Хемијска средства за чишћење и прибор за одржавање хигијене	Партија 1 Средства за одржавање хигијене	1.083.333	МГ доо Нови Сад	393/06-1 од 8.11.2021.	1 година	1.079.920	1.295.904	171.864	1.124.040
	Партија 2 Прибори и материјал за одржавање хигијене	1.333.333	МГ доо Нови Сад	393/06-2 од 8.11.2021.	1 година	1.330.600	1.596.764	293.192	1.303.572
	Партија 3 Средства за машинско прање и одржавање посуђа и пароконветомата	583.333	„ЕЛИТЕ 021“ Нови Сад	393/06-3 од 8.11.2021.	1 година	581.470	697.764	31.320	666.444
ОП 04/2021 Материјал за водовод и водоводне инсталације	/	416.667	„Ибреа доо“, Г.Милановац	ОС 466/06 од 17.12.2021	1 година	416.667	500.000	0	500.000
ОП 05/2021 Електро материјал	/	416.667	„Ибреа доо“, Г.Милановац	ОС 467/06 од 14.12.2021.	1 година	416.667	1.000.000	0	1.000.000
ОП 06/2021 Грађевински материјал и фарбе	/	833.333	„Дими комерц“, Пригревица	ОС 507/06 од 24.1.2022	1 година	833.333	500.000	0	500.000
Укупно 2020. година		22.564.585				21.723.320	25.183.498	16.178.825	9.004.673



2. Прилог 2 – Пример праћења извршења уговора о ЈН намирница (количине)

У наставку дајемо пример праћења извршења уговора о ЈН намирница (количине) у ДУ Сомбор за двадесет одабраних артикала.

„Преглед набавке по артиклима за поступак ЈН 01/2020 - Намирнице и прехранбени производи“

Кат. бр.	Назив	План. по ЈН	ЈМ	ЦЕНА по ЈН	Улаз V	Улаз VI	Улаз VII	Улаз VIII	Улаз IX	Улаз X	Улаз XI	Улаз XII	Улаз I	Улаз II	Улаз III	Укупно	преузето у %	Остало
1	Паприка млевена 100г	420	ком	60,00	0,00	11,00	20,00	20,00	40,00	50,00	40,00	70,00	0,00	40,00	0,00	291,00	69,29%	129,00
2	Свињска крменадла	1.550	кг	360,00	1,80	0,00	0,00	0,00	53,85	113,10	128,19	4,50	45,00	75,60	26,00	448,04	28,91%	1.101,96
3	Бибер млевени 200г	15	кг	850,00	1	0	0	1	0	1	0,60	2,00	0,00	0,00	0,00	5,60	37,33%	9,40
6	Оригано 15г	350	ком	40,00	0	0	0	0	0	30	30	0	0	60	0	120	34,29%	230
7	Пшеница 500г	20	кг	85,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	20
8	Мак 200г	25	кг	500,00	0	0	0	0	0	4,80	0,00	0,00	0,00	4,80	0,00	9,60	38,40%	15,40
9	Кекс млевени 1/1	50	кг	150,00	0	0	0	0	0	6	5	0	0	0	0	11	22,00%	39
10	Свињско млевено месо	800	кг	360,00	0,00	11,70	6,60	19,20	36,10	34,50	27,30	32,40	31,80	52,80	18,10	270,50	33,81%	529,50
12	Јунеће млевено месо	800	кг	600,00	0,00	8,80	5,40	19,20	36,10	39,80	27,30	32,40	31,80	52,80	14,10	267,70	33,46%	532,30
13	Кечап 500г	780	кг	100,00	3	9	6	12	24	39	36	24	18	60	12	243	31,09%	538
15	Кестен пире-смрзнути	150	кг	550,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	150
16	Вегета-суви зачин 1/1	300	кг	130,00	0	3	5	10	10	15	17	16	7	15	12	110	36,67%	190
18	Еурокрем 25г	8.000	ком	18,00	0	0	0	0	360	746	360	360	0	480	0	2.306	28,83%	5.694
19	Салата мешана 5/1	100	ком	227,00	4	3	0	0	0	20	4	19	0	8	6	64	64,00%	36
20	Празилук	200	кг	80,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,20	0,00	0,00	0,00	24,00	25,20	12,60%	174,80



3. Прилог 3 - Пример праћења извршења уговора о ЈН намирница (вредносно)

У наставку дајемо пример праћења извршења уговора о ЈН намирница (вредносно) у ДУ Сомбор за Партију 9 – Јаја у поступку ЈН 01/2020 – Намирнице и прехранбени производи.

„Преглед набавке по закљученом уговору за поступак ЈН 01/2020 - Намирнице и прехранбени производи“,

Партија 9 - Јаја

Добављач: "SINOCOMMERCE", доо, Сомбор

Уговорена вредност	без ПДВ-а	са ПДВ-ом			
	443.500,00	488.000,00			
период: 01.04.-31.12.2020.			период: 01.01.-31.03.2021.		
партија			партија		
Рачун	9	9	Рачун	9	9
	без пдв	са пдв		без пдв	са пдв
548	532,20	585,42	8	6.386,40	7.025,04
559	798,30	878,13	39	3.193,20	3.512,52
591	532,20	585,42	66	6.386,40	7.025,04
636	798,30	878,13	130	6.386,40	7.025,04
652	798,30	878,13	184	3.193,20	3.512,52
676	1.064,40	1.170,84	213	3.193,20	3.512,52
688	1.064,40	1.170,84	251	3.193,20	3.512,52
734	532,20	585,42	319	3.193,20	3.512,52
747	798,30	878,13			
766	798,30	878,13			
782	266,10	292,71			
818	266,10	292,71			
825	6.386,40	7.025,04			
872	6.386,40	7.025,04			
922	6.386,40	7.025,04			
967	6.386,40	7.025,04			
996	6.386,40	7.025,04			
1076	3.193,20	3.512,52			
1077	3.193,20	3.512,52			
1110	3.193,20	3.512,52			
1137	3.193,20	3.512,52			
1148	3.193,20	3.512,52			
1188	3.193,20	3.512,52			
1222	3.193,20	3.512,52			
1257	3.193,20	3.512,52			
1277	3.193,20	3.512,52			
1311	3.193,20	3.512,52			
1322	3.193,20	3.512,52			
1357	3.193,20	3.512,52			
1389	1.596,60	1.756,26			
1448	1.596,60	1.756,26			
1479	1.596,60	1.756,26			
Укупно за годину	83.289,30	91.618,23	Укупно за годину	35.125,20	38.637,72
Реализација	18,78%	18,77%	Реализација	7,92%	8,71%
			Укупно по уговору	118.414,50	130.255,95
			Преостало	26,70%	26,69%
				325.085,50	357.744,05