



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ
ПОСЛОВАЊА**

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



**Број: 400-1014/2022-03/12
Београд, 25. новембар 2022. године**



ДОМ УЧЕНИКА УЖИЦЕ БИ МОГАО ДА ОБЕЗБЕДИ ВЕЋУ ЕФИКАСНОСТ У ПОСТУПЦИМА ЈН, УКОЛИКО БИ СПРОВОДИО СВЕ АКТИВНОСТИ У ФАЗИ ПЛАНИРАЊА НАБАВКИ И УСПОСТАВИО ЕФИКАСАН СИСТЕМ ПРАЋЕЊА ИЗВРШЕЊА УГОВОРА О ЈН

Јавне набавке



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.

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

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.

ДУ Ужице је интерним актима ближе уредио поступак јавне набавке, односно планирање јавних набавки, спровођење поступка јавне набавке, праћење извршење уговора о јавној набавци као и спровођења набавки на које се закон не примењује.

У поступку ревизије утврдили смо да у процесу планирања набавки нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што је могло имати утицај на ефикасност и економичност спроведених набавки.



Извор: <https://domucenika.rs>

ДУ Ужице није сачинио инструкције за планирање, нити је дефинисао јасне параметре које организационе јединице узимају у обзир приликом исказивања потреба за набавком и утврђивања процењене вредности набавке. Такође су изостале и контролне активности тима за планирање у делу планирања набавки, па многе спроведене радње у овој фази нису евидентирани и документовани у писаној форми, што је супротно прописима који уређују ЈН.

У поступку спровођења ЈН нису утврђене материјално значајне неправилности, али су изостале активности анализе истраживања и испитивања тржишта код одређивања техничких спецификација предмета набавке, док су поједини захтеви/критеријуми за избор привредног субјекта у поступку набавке намирница дефинисани на начин који би могао да утиче на ограничење конкуренције у поступцима набавке.

ДУ Ужице није на довољно ефикасан начин успоставио систем праћења извршења уговора о ЈН, што је за последицу имало изостанак евиденција о количинском и вредносном праћењу намирница, као и непоштовање уговорених одредби код набавке појединих намирница и плаћања добављачима. Код набавке намирница за припрему хране у 2021. години ДУ Ужице је уговарао увећање цена намирница на основу захтева добављача, јер није уговорио параметре усклађивања промене цена током трајања уговора.

Препоруке

Државна ревизорска институција је у циљу постизања веће ефикасности поступка ЈН, ДУ Ужице дала 10 препорука, између осталог да:

1) формира тим за планирање набавки који ће уредити, пратити и документовати процес планирања набавки у складу са интерним актима и инструкцијама;

2) донесе инструкције за планирање којима ће утврдити методологију утврђивања и исказивања потреба за предметима набавке;

3) да интерним актом утврди лица која ће спроводити активности истраживања тржишта и начин документовања спроведеног истраживања тржишта, као и да спроводи целовито истраживање тржишта предмета набавки и осталих услова набавки у поступку планирања набавке;

4) одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у складу са прописима, резултатима истраживања и анализе тржишта, водећи рачуна да истим не дискриминише потенцијалне понуђаче да учествују у поступцима ЈН;

5) успостави ефикасан систем праћења уговора о ЈН (количински и вредносно) и да утврде контролне активности и одговорности запослених код квантитативног и квалитативног пријема предмета набавке.



Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	9
.....	
1. Проблем	9
2. Циљ ревизије	10
3. Ревизорска питања	10
4. Обим и ограничења ревизије	11
5. Методологија у поступку рада	12
.....	
III Опис предмета ревизије	13
.....	
1. Законодавни и институционални оквир	13
2. Опште информације о субјекту ревизије	16
3. Организација послова јавних набавки	18
4. Опште информације о спроведеним јавним набавкама у 2020. и 2021. години	20
.....	
IV Закључци	23
.....	
ЗАКЉУЧАК 1: ДУ Ужице је делимично уредио поступак планирања набавки интерним актима, а у поступцима ЈН нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што може имати утицај на ефикасност поступка набавке	24
Налаз 1.1: ДУ Ужице је исказао потребе за набавком без документовања методологије и анализе параметара које је користио за њихово исказивање, па се не може у потпуности утврдити да ли исказане потребе за набавком одговарају стварним потребама	25
Налаз 1.2: ДУ Ужице није важећим интерним актом посебно утврдио лица која ће вршити истраживање тржишта нити начин документовања истог и у посматраном периоду није спроводио ове активности у довољној мери, из разлога што сваке године набавља исте предмете набавке, што је могло утицати на ефикасност поступка ЈН	29
Налаз 1.3: ДУ Ужице је обликовао предмет набавке по партијама за стандардне набавне категорије, као што су намирнице за припрему хране	32
Налаз 1.4: ДУ Ужице није документовао истраживање тржишта нити методологију утврђивања процењене вредности предмета набавке, па се не може утврдити да ли је иста била објективна и валидна у време покретања поступка набавке	32
ЗАКЉУЧАК 2. Иако су поступци ЈН спроведени благовремено, без материјално значајних неправилности, изостанак контролних активности у делу одређивања техничких спецификација предмета набавке у фази планирања набавке и нејасно постављање услова/критеријума за избор привредног субјекта у поступцима ЈН намирница, могао је имати утицај на постизање ефикасности у поступцима набавке	37
Налаз 2.1: ДУ Ужице је спроводио поступке ЈН у роковима предвиђеним Планом ЈН	38
Налаз 2.2: Иако техничке спецификације предмета набавке у поступцима ЈН описују предмет набавке на објективан и јасан начин, изостале су анализе и документовање истраживања тржишта и сарадња са тимом за планирање, као и именовање стручних лица у појединим комисијама за ЈН, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима набавке	39
Налаз 2.3: Поједини захтевани услови за учешће у поступцима ЈН намирница у 2020/2021. години нису били јасно дефинисани, што је могло утицати на ограничење конкуренције у поступцима ЈН	42



ЗАКЉУЧАК 3. ДУ Ужице није на довољно ефикасан начин успоставио систем праћења извршења уговора о ЈН, што је за последицу имало изостанак евиденција о количинском и вредносном праћењу намирница, као и непоштовање уговорених одредби код набавке појединих намирница, плаћања добављачима и измене цене намирница	46
Налаз 3.1: ДУ Ужице у посматраном периоду није пратио извршење закључених уговора о набавци намирница (количински и вредносно) и није увек поштовао уговорене одредбе приликом набавке намирница и плаћања добављачима	47
Налаз 3.2: ДУ Ужице је у 2021. години вршио измене уговора о ЈН намирница на основу Захтева понуђача за променом цена, позивајући се на непредвиђене околности, а без претходно уговорених параметара за усклађивање цена намирница током трајања уговора, што је довело до знатног увећања цена појединих намирница у односу на уговорене цене	51
V Захтев за доставу одазивног извештаја	55
1. Прилог 1 – Сprovedене јавне набавке у 2020. и 2021. години	56
2. Прилог 2 – Увећање цена појединих врста намирница у 2021. години	58



Скраћенице и термини

У табели су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Коришћена скраћеница
Дом ученика средњих школа Ужице, Ужице	ДУ Ужице
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 број 394-1/2015 од 01.10.2015. године	Правилник о ЈН из 2015. године
Правилник о ближем уређивању поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује број 282-1/2020 од 09.06.2020. 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 Ужице, Ужице 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 Ужице је у посматраном периоду, након спроведених поступака јавних набавки закључио 32 уговора о јавним набавкама укупне вредности 55,7 милиона динара са ПДВ-ом. Просечан број пристиглих понуда у 2020. години износио је 2,8 понуда, док се у 2021. години тај број смањио на 1,71 понуде. Реализација закључених уговора о ЈН у 2020. години износила је 95% укупно уговорене вредности јавних набавки, а у 2021. години 104% укупно уговорене вредности.

Након испитивања правилности и ефикасности поступка јавних набавки које је спровео ДУ Ужице утврдили смо следеће:

ДУ Ужице би могао да обезбеди већу ефикасност у поступцима ЈН, уколико би спроводио све активности у фази планирања набавки и успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о ЈН.

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

ЗАКЉУЧАК 1: ДУ Ужице је делимично уредио поступак планирања набавки интерним актима, а у поступцима ЈН нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што може имати утицај на ефикасност поступка набавке.

- **Налаз 1.1:** ДУ Ужице је исказао потребе за набавком без документовања методологије и анализе параметара које је користио за њихово исказивање, па се не може у потпуности утврдити да ли исказане потребе за набавком одговарају стварним потребама.
- **Налаз 1.2:** ДУ Ужице није важећим интерним актом посебно утврдио лица која ће вршити истраживање тржишта нити начин документовања истог и у посматраном периоду није спроводио ове активности у довољној мери, из разлога што сваке године набавља исте предмете набавке, што је могло утицати на ефикасност поступка ЈН.
- **Налаз 1.3:** ДУ Ужице је обликовао предмет набавке по партијама за стандардне набавне категорије, као што су намирнице за припрему хране.
- **Налаз 1.4:** ДУ Ужице није документовао истраживање тржишта нити методологију утврђивања процењене вредности предмета набавке, па се не може утврдити да ли је иста била објективна и валидна у време покретања поступка набавке.

ЗАКЉУЧАК 2: Иако су поступци ЈН спроведени благовремено, без материјално значајних неправилности, изостанак контролних активности у делу одређивања техничких спецификација



предмета набавке у фази планирања набавке и нејасно постављање услова/критеријума за избор привредног субјекта у поступцима ЈН намирница, могао је имати утицај на постизање ефикасности у поступцима набавке.

- **Налаз 2.1:** ДУ Ужице је спроводио поступке ЈН у роковима предвиђеним Планом ЈН.
- **Налаз 2.2:** Иако техничке спецификације предмета набавке у поступцима ЈН описују предмет набавке на објективан и јасан начин, изостале су анализе и документовање истраживања тржишта и сарадња са тимом за планирање, као и именовање стручних лица у појединим комисијама за ЈН, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима набавке.
- **Налаз 2.3:** Поједини захтевани услови за учешће у поступцима ЈН намирница у 2020/2021. години нису били јасно дефинисани, што је могло утицати на ограничење конкуренције у поступцима ЈН.

ЗАКЉУЧАК 3: ДУ Ужице није на довољно ефикасан начин успоставио систем праћења извршења уговора о ЈН, што је за последицу имало изостанак евиденција о количинском и вредносном праћењу намирница, као и непоштовање уговорених одредби код набавке појединих намирница, плаћања добављачима и измене цене намирница.

- **Налаз 3.1:** ДУ Ужице у посматраном периоду није пратио извршење закључених уговора о набавци намирница (количински и вредносно) и није увек поштовао уговорене одредбе приликом набавке намирница и плаћања добављачима.
- **Налаз 3.2:** ДУ Ужице је у 2021. години вршио измене уговора о ЈН намирница на основу Захтева понуђача за променом цена, позивајући се на непредвиђене околности, а без претходно уговорених параметара за усклађивање цена намирница током трајања уговора, што је довело до знатног увећања цена појединих намирница у односу на уговорене цене.

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

- 1) формира тим за планирање набавки који ће уредити, пратити и документовати процес планирања набавки у складу са интерним актима и инструкцијама (Налази 1.1, 1.2 и 1.4) - Приоритет 2¹,
- 2) донесе инструкције за планирање којима ће утврдити методологију утврђивања и исказивања потреба за предметима набавке (Налаз 1.1) - Приоритет 2,
- 3) интерним актом утврди лица која ће спроводити активности истраживања тржишта и начин документовања спроведеног истраживања тржишта, као и да спроводи целовито истраживање тржишта предмета набавки и осталих услова набавки у поступку планирања набавке (Налаз 1.2) - Приоритет 2,
- 4) интерним актом/инструкцијама за планирање дефинише начине/методе утврђивања процењене вредности набавке и утврђује валидност исте у време покретања поступка ЈН (Налаз 1.4) - Приоритет 2,

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



- 5) документује све радње у процесу планирања набавки, а које се односе на исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивање процењене вредности набавке (Налази 1.1, 1.2 и 1.4) - Приоритет 2,
- 6) приликом израде техничких спецификација предмета набавке спроводе све активности које су прописали интерним актом којим су ближе уредили поступак ЈН (Налаз 2.2) - Приоритет 2,
- 7) одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у складу са прописима, резултатима истраживања и анализе тржишта, водећи рачуна да истим не дискриминише потенцијалне понуђаче да учествују у поступцима ЈН (Налаз 2.3) - Приоритет 2,
- 8) успостави ефикасан систем праћења уговора о ЈН (количински и вредносно) и да утврде контролне активности и одговорности запослених код квантитативног и квалитативног пријема предмета набавке (Налаз 3.1) - Приоритет 2,
- 9) врши набавке предмета набавке у складу са уговореним условима, условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом (Налаз 3.1) - Приоритет 2,
- 10) измене уговора о ЈН врши на основу услова који су предвиђени у конкурсној документацији и уговори званичне параметре усклађивања промене цена намирница током трајања уговора о ЈН (Налаз 3.2) – Приоритет 2.

Генерални државни ревизор

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



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности и сврсисходности пословања код Дома ученика средњих школа Ужице, Ужице 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 COVID 19.

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 спроведе 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 поступцима 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?

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

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



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 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 епидемиолошкој ситуацији, наложило меру да је у дому ученика средњих школа дозвољен истовремени боравак максимално 50% ученика у односу на капацитет установе предвиђен

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.



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 Ужице, Ужице.



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.

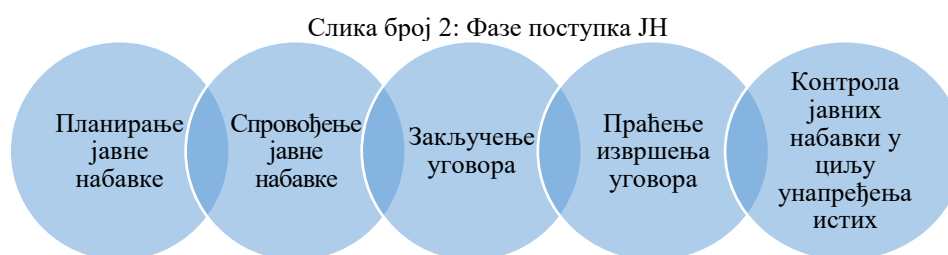
¹⁰ „Службени гласник РС“ број 91/19, члан 1.



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

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 страно 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.

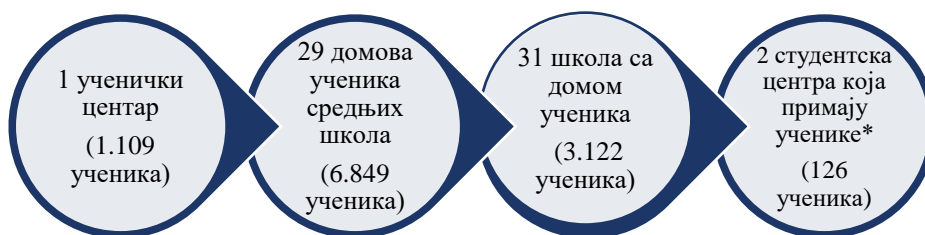
Одлуком о мрежи установа ученичког стандарда у Републици Србији¹⁵ утврђени су домови ученика средњих школа који чине мрежу установа ученичког стандарда, док је Одлуком о мрежи установа ученичког стандарда чији је оснивач АП Војводина утврђена мрежа установа ученичког стандарда чији је оснивач Аутономна 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 („Службени гласник РС“, бр. 88/17, 27/18 - др. закон, 10/19, 27/18 - др. закон, 6/20 и 129/21).

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 Ужице, Ужице основан је Одлуком о мрежи установа ученичког стандарда у Републици Србији²⁰ код Привредног суда у Ужицу решењем број Фи. 4409/93 од 24. септембра 1993. године уписан у регистарски уложак 1-130-00. Оснивач дома је Република Србија.

Седиште дома је у Ужицу, у улици Ужичке републике број 116. Матични број дома је 07156855, а ПИБ: 101780217. Текући рачуни дома воде се код Управе за трезор, и то: рачун буџетских средстава број 840-201661-37 и рачун сопствених средстава број 840-201667-19. Дом ученика је индиректни корисник буџетских средстава који је према Правилнику о списку корисника јавних средстава²¹ означен са јединственим бројем 02162.

Историјат. Крајем 1945. године поред Дечјег дома Црвеног крста, Ужице основана је установа за смештај ученика који су учили занате. Првобитно је та установа добила назив „Шегртски дом“ који је био смештен у старој згради Пушкирске школе. Од 1947. године установа мења назив у Дом ученика у привреди и премешта се у зграду Женске занатске школе, а затим у зграду старе ужичке Поште. Крајем 1959. године, установа се пресељава у предратну зграду бивше Народне банке Београд у ужичком насељу Коштица у којој је, у данима Ужичке републике 1941. године, једно време радила штампарија „Борбе“, а касније је ту био смештен један део Српског избегличког дома. Средином 1975. године Дом ученика у привреди у Коштици обезбеђивао је интернатски смештај искључиво за ученике који се припремају за производна занимања и имао је у просеку око 100 штићеника. Од 1993. године установа послује као установа ученичког стандарда под називом ДУ Ужице.

На основу Одлуке Владе о укидању Дома за децу и омладину „Петар Радовановић“ у Ужицу²², 2019. године, део пословног простора ове социјалне установе се уступа на коришћење ДУ Ужице на неодређено време и без накнаде.

ДУ Ужице 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 Ужице 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.²³ ДУ Ужице је 2019.

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 „Службени гласник РС“ број 118/20.

²³ Статут Дома ученика средњих школа Ужице 11 Број: 421-1/19 од 16.09.2019. године.



године донео Статут којим је ближе уредио организацију, начин рада, управљање и руковођење у установи и друга питања у складу са законом.

Делатност ДУ Ужице је обезбеђивање смештаја, исхране и васпитног рада ученицима. Такође, дом ученика може обављати и другу делатност која је у функцији основне делатности, уз сагласност оснивача и може пружати услуге трећим лицима уколико располаже са слободним капацитетима. Основна делатност ДУ Ужице је остали смештај, која подразумева пружање услуга привременог смештаја или смештаја на дужи рок ученицима и студентима и обухвата услуге смештаја, исхране и васпитног рада. ДУ Ужице не пружа услуге смештаја трећим лицима путем хостела.

ДУ Ужице у свом раду примењује систем менаџмента квалитетом у делу пружања услуга исхране, смештаја и образовно васпитног рада ученицима средњих школа (ISO 9001 2015) и НАССР систем код пружања услуга исхране ученицима средњих школа, о чему поседује сертификате.

За смештај ученика ДУ Ужице користи два објекта са смештајним капацитетом од 409 места, један у улици Ужичке републике 116, Ужице са 48 соба и 160 места и други издвојени објект у Немањиној улици бр. 52, Ужице са 59 соба и 249 места за смештај ученика. У школској 2020/2021. години и школској 2021/2022. години²⁴ је уписано по 409 ученика.

У школској 2021/2022. години у ДУ Ужице је, на основу Конкурса Министарства просвете, науке и технолошког развоја за пријем ученика средњих школа у Републици Србији, у установе за смештај и исхрану ученика за школску 2021/2022. годину²⁵ уписано 409 ученика.

Унутрашња организација. Органи ДУ Ужице су Управни одбор као орган управљања, директор као орган руковођења и Педагошко веће као стручни орган. Председника и чланове Управног одбора именује и разрешава Влада. 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 Ужице, а именује се на период од четири године. Управни одбор: доноси Статут и друге опште акте установе, доноси развојни план и годишњи план рада и усваја извештаје о њиховом остваривању, доноси финансијски план установе, усваја годишњи план јавних набавки, усваја извештај о пословању и завршни рачун и обавља друге послове у складу са законом, актом о оснивању и Статутом.

Директор, кога именује Влада после спроведеног јавног конкурса, руководи домом ученика средњих школа. Мандат директора траје четири године. Директор дома је одговоран 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.

Педагошко веће је стручни орган за остваривање васпитног рада са ученицима. Педагошко веће чине васпитачи и стручни сарадници који остварују васпитни 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, 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 доноси 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 Ужице је донео Развојни план и програм рада дома за период 2020-2024. године.²⁶

²⁴ Конкурс Министарства просвете, науке и технолошког развоја за пријем ученика средњих школа у Републици Србији, у установе за смештај и исхрану ученика за школску 2020/2021. годину и 2021/2022. годину.

²⁵ Објављен 25.5.2021. године.

²⁶ Одлука Управног одбора број 491-1/2020 од 5.10.2020. године.



ДУ Ужице обавља своју делатност преко: васпитне службе, службе за правне и опште послове, финансијске службе, службе за исхрану, техничке службе и директно преко самосталних извршилаца. Послови набавке се обављају у оквиру Службе за правне и опште послове и Финансијске службе. На дан 31.12.2021. године ДУ Ужице је имао 64 запослена лица.

Начин/извори финансирања. ДУ Ужице 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. Статутом дома прописано је да средства за обављање делатности ДУ Ужице 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 законом²⁷. Средства из буџета Републике Србије обезбеђују се за надокнаду материјалних трошкова, зараде и друга припадајућа давања, текуће одржавање зграда и објеката, инвестиције, односно унапређење инфраструктуре установа. Финансирање делатности обезбеђује се кроз цену услуге.

3. Организација послова јавних набавки

Правилником о организацији и систематизацији послова Дома ученика средњих школа Ужице²⁸ уређена је организација и систематизација послова који се обављају у дому, који обухватају и послове јавних набавки.

ДУ Ужице је послове јавних набавки организовао у оквиру Службе за опште и правне послове у којој се обављају послови од општег значаја: правни, кадровски, административни, послови јавних набавки и комерцијални послови. Део послова у вези са јавним набавкама се обавља и у оквиру финансијске службе.

За обављање послова јавних набавки систематизовано је једно радно место – Службеник за јавне набавке - комерцијалиста са следећим описом послова: припрема годишњег плана ЈН, плана набавки на које се закон не примењује и плана контроле ЈН; прикупљање, уређење, припрема и контрола података неопходних за спровођење ЈН; спровођење стручних анализа, проучавање тржишта и предлагање мера за унапређење послова јавних набавки; контрола аката донетих у поступцима ЈН, сачињавање извештаја и евиденције о спроведеним контролама према годишњем плану; учествовање у поступцима ЈН; прављење плана праћења и реализације извршења уговора као и праћење реализације препорука контроле, припрема уговора, извештаја и евиденција из области свог рада; обављање послова управљања, спровођење стручних анализа за унапређење комерцијалних послова и послова јавних набавки, израђивање аката из области јавних набавки, припремање документације у поступцима јавних набавки и друго.

У 2020. и 2021. години ДУ Ужице имао је запослено лице на пословима службеника за јавне набавке - комерцијалиста које не поседује Уверење о положеном стручном испиту за службеника за стицање сертификата за службеника за јавне набавке. Поред Службеника за јавне набавке, послове јавних набавки обављало је и лице запослено на радном месту Руководилац правних, кадровских и административних послова, дипломирани правник са првосудним испитом, којем је у опису послова утврђено да доноси одлуке о начину реализације правних, кадровских и административних послова и послова јавних набавки, учествује у раду комисије за јавне набавке и обавља друге сродне послове по налогу директора дома.

Према изјашњењу дома, решењем директора дома руководилац правних, кадровских и административних послова је у свим поступцима јавних набавки био одређен за председника

²⁷ Члан 79. Статута Дома ученика средњих школа Ужице.

²⁸ 08 Број: 300/2019 од 26.06.2019. године.



комисије, док је лице запослено на пословима Службеника за јавне набавке – комерцијалисте учествовало у поступцима ЈН као члан комисије и обављало друге послове из области ЈН.

Према Правилнику о организацији и систематизацији послова и задатака и остали запослени учествују у пословима набавке у оквиру свог домена рада. Пословима јавних набавки у дому координира директор дома, који врши наредбодавне функције, прати извршење плана јавних набавки установе и израђује предлог буџетских средстава за рад.

Тако, запослени на радном месту шеф рачуноводства учествује у изради предлога финансијског плана и предлога плана јавних набавки, као и спровођењу јавних набавки, док запослени на радном месту економа прати и одговара за извршење уговора о јавној набавци намирница односно робе коју складишти и за коју одговара и учествује у изради планова набавки ради попуњавања магацина намирница. Запослени на радном месту самостални правни сарадник би требало да пружа стручну подршку у процесу формирања планова рада и учествује у изради плана јавних набавки, али наведено радно место није било попуњено у посматраном периоду. Такође, запослени у Служби исхране (главни кувар - шеф службе за исхрану и кувари) учествују у пословима набавке намирница. Тако, нпр. шеф службе исхране обавља послове требовања намирница и материјала према прописаној калкулацији, односно нормативима исхране, израђује јеловнике и извештава о потреби набавке појединих намирница и зачина, док кувар утврђује потребне количине намирница на основу норматива и резервација и саставља листу за набавку намирница.

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 (руководилац правних, кадровских и административних послова, економ, шеф рачуноводства, самостални правни сарадник ,служба исхране)	16	15
Укупно	17	16

У 2020. и 2021. години, систематизована радна места на којима се делом или у целости обављају послови јавних набавки била су попуњена са 16 извршилаца (94%).

У посматраном периоду ДУ Ужице је посветио пажњу едукацији и усавршавању запослених на пословима јавних набавки, па су запослени на пословима ЈН похађали семинаре/вебинаре у вези са применом новог Закона о јавним набавкама и применом нове апликације за спровођење поступка ЈН на Порталу јавних набавки.

ДУ Ужице је интерним актима ближе уредио поступак јавне набавке, начин планирања набавки, спровођење поступка јавних набавки и праћења извршења уговора о јавним набавкама, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон о јавним набавкама не примењује. До 1.7.2020. године ДУ Ужице је планирање, спровођење и реализацију јавних набавки вршио у складу са Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке број 394-1/2015 од 01.10.2015. године, а након тога у складу са Правилником о ближем уређивању поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује број 282-1/2020 од 09.06.2020. године.

Поступак јавне набавке према интерним актима одвија се на следећи начин: послове планирања набавки обавља тим за планирање који чине директор, руководилац за опште, правне и кадровске послове и шеф рачуноводства. У зависности од специфичности предмета набавки, директор може у тим именовати и друга лица. Организационе јединице установе претходно исказују потребе за набавком на основу добијених инструкција за планирање у писаном облику. Тим за планирање одређује врсту поступка јавне набавке. Директор дома је носилац планирања који координира поступак планирања набавки. План јавних набавки, у складу са интерним актом, доноси директор, а усваја га Управни одбор.



За доношење одлуке о спровођењу поступка јавне набавке, одлуке којом се окончава поступак јавне набавке и закључење уговора о јавној набавки одговоран је директор дома, док је за спорвођење поступка јавне набавке одговорна комисија која спроводи јавну набавку, односно лице које спроводи набавку. Акта у поступку јавне набавке припрема комисија за јавну набавку, односно лице које спроводи набавку.

Интерним актом је уређено да директор именује комисију или лица за пријем добара, услуга и радова која и прате извршење уговора о јавним набавкама.

ДУ Ужице у обављању послова јавних набавки не примењује друге процедуре (ISO и/или процедуре система финансијског управљања и контроле).

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

ДУ Ужице 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 Ужице је спровео два поступака јавних набавки у 2020. години и четири поступака јавних набавки у 2021. години. 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

у динарима

Р.бр	Опис	2020. година		2021. година	
		једна измена		три измене	
1	План ЈН				
2	Планирани поступци ЈН	6		4	
3	Процењена вредност ЈН за планиране набавке (без ПДВ-а)	29.576.112		29.429.634	
4	Спроведени поступци ЈН	2	33%	4	100%
5	Процењена вредност ЈН спроведени поступци (без ПДВ-а)	26.265.447		29.429.538	
6	Укупан број пристиглих понуда	42		29	
7	Просечан број пристиглих понуда	2,80		1,71	
8	Укупно уговорена вредност ЈН (без ПДВ-а)	20.385.128	78%	25.629.571	87%
9	Разлика процењене вредности ЈН и уговорене вредности ЈН	5.880.319		3.799.967	
10	Број закључених уговора о ЈН	15		17	
11	Укупно уговорена вредност ЈН (са ПДВ-ом)	23.519.062		29.952.328	
12	Укупно анексирана вредност Уговора о ЈН	0		2.222.703	7%
13	Укупно уговорена вредност ЈН (11+12)	23.519.062		32.175.030	
14	Укупно реализована вредност закључених уговора (са ПДВ-ом)	22.237.467	95%	33.354.946	104%
15	Нереализоване јавне набавке/Прекорачење уговорених ЈН	1.281.595	5%	-1.179.916	-4%

Планом ЈН за 2020. годину ДУ Ужице је планирао шест поступака јавне набавке. У току 2020. године дом је имао једну измену Плана ЈН, када је изменио, односно умањио процењену вредност ЈН намирница за припрему хране из разлога смањења потребних количина намирница за припрему оброка ученицима, услед престанка рада дома за време уведеног ванредног стања у земљи због проглашене епидемије COVID19.

У 2021. години ДУ Ужице је имало три измене Плана ЈН, тако што је у првој измени плана изоставио износе процењених вредности јавних набавки, у другој измени плана је променио оквирно време покретања поступка ЈН намирница, док је у трећој измени увећао процењену вредност набавке котла за грејање на гас, услед накнадног истраживања тржишта предмета набавке пре покретања поступка набавке.

У 2020. години ДУ Ужице је спровео два отворена поступка од шест планираних поступака (33% укупно планираних поступка), односно није спровео четири поступка ЈНМВ за набавку материјала за водовод и канализацију, средстава за одржавање хигијене, ХТЗ опреме и молерских радова. Према изјашњењу, наведене набавке дом је спровео у трећем и четвртном



кварталу 2020. године, примењујући одредбе новог ЗЈН (2), односно као набавке на које се закон не примењује. У 2021. години дом је спровео све планиране набавке, односно четири отворена поступка набавке. Јавну набавку намирница за припремање хране дом је у 2020. и 2021. години обликовао по партијама.

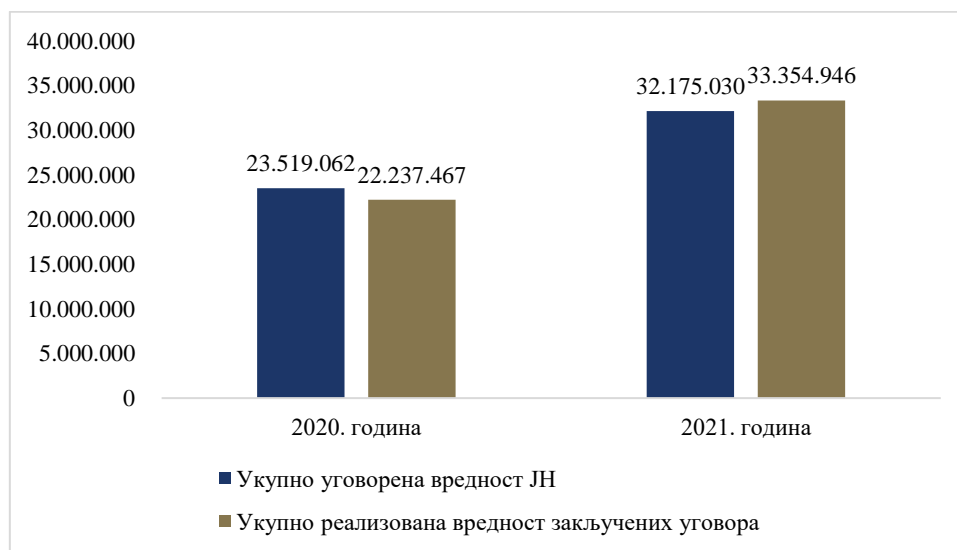
Процењена вредност спроведених јавних набавки је у 2020. години износила 26,2 милиона динара, а у 2021. години 29,5 милиона динара. Након спроведених поступака јавних набавки ДУ Ужице је у 2020. години закључио 15 уговора о јавним набавкама у вредности од 20,3 милиона динара без ПДВ-а (23,5 милиона динара са ПДВ-ом), док је у 2021. години закључио 17 уговора о јавним набавкама у вредности од 25,6 милиона динара без ПДВ-а (29,9 милиона динара са ПДВ-ом). ДУ Ужице је у 2021. години анексирао вредности закључених уговора о јавним набавкама намирница, након чега је укупна уговорена вредност јавних набавки износила 32,2 милиона динара са ПДВ-ом. Уговори о ЈН су анексирани на основу добијених захтева понуђача за измену цена прехранбених производа.

ДУ Ужице је у 2020. и 2021. години кроз поступке јавних набавки набављао електричну енергију, намирнице за припрему хране и опрему (гасни котао за грејање и опрему за домаћинство – кипер и конвектомат).

Просечан број пристиглих понуда у 2020. години је износио 2,8 понуда, док се у 2021. години тај број смањио на 1,71 понуду по набавци (исти број пристиглих и прихватљивих понуда). У 2020. години ДУ Ужице није обезбедио конкуренцију у свега 3 од 15 набавки добара јер је у истим прибавио само једну понуду, док у 2021. години, услед смањења броја пристиглих понуда, није успео да обезбеди конкуренцију у 8 од 17 набавки, односно у 47% јавних набавки.

Уговорену и реализовану вредност јавних набавки приказујемо на следећем графикону.

Графикон број 1: Преглед уговорене и реализоване вредности јавних набавки у динарима



Према достављеним подацима, ДУ Ужице је у 2020. години реализовао 95% уговорене вредности јавних набавки, а у 2021. години 104% уговорене вредности. Достављени подаци се не могу узети као релевантни, имајући у виду да не приказују реалну реализацију уговора о ЈН, јер су укључивали и авансна плаћања добљачима, што је детаљније објашњено код Закључка 3 извештаја. У 2020. и 2021. години дом ученика функционисао је у измењеним условима пословања изазваним проглашеном пандемијом вирусом COVID19, што је значајно утицало и на реализацију уговора о ЈН. Наиме, због проглашеног ванредног стања и пандемије 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 оброка ученицима у овом периоду, као и остале набавке.

ДУ Ужице је током 2021. године, значајно увећао вредности закључених уговора о ЈН за набавку 9 врста намирница (партија) од укупно 14 врста намирница (партија) кроз закључивање Анекса уговора о јавним набавкама и то: конзервираног воћа и поврћа (19%), јунећег, свињског и пилећег меса (22%), ћевапа и плјескавица (17%), сухомеснатих производа (14%), смрзнуте рибе (14%), сира и кајмака (30%), свежег воћа и поврћа (33%), замрзнутог воћа и поврћа (16%) и разних прехранбених производа (15%). ДУ Ужице је увећао уговорене вредности наведених намирница, уважавајући захтеве понуђача услед промене цена на тржишту.

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

Графикон број 2: Реализација ЈН у 2020. и 2021. години у динарима



ДУ Ужице је у 2020. години реализовао 85% уговорене вредности за набавку намирница и прехранбених производа, док је код набавке електричне енергије имао прекорачење уговорене вредности за 32%. Наведено прекорачење уговора о испоруци електричне енергије односи се на плаћање трошкова приступа и коришћења система за пренос електричне енергије, трошкове приступа и коришћења система за дистрибуцију електричне енергије, акцизе за утрошену електричну енергију и накнаде за подстицај повлашћених произвођача електричне енергије који се фактуришу приликом издавања сваке појединачне месечне фактуре, а који се не уговарају приликом набавке електричне енергије.

У току 2021. године дом је такође имао прекорачење уговорене вредности за набавку електричне енергије које је износило 57%, док је код осталих набавки реализација закључених уговора била изнад 95%.

У поступку спровођења ревизије, у циљу одговора на ревизијска питања, ревидирали смо све спроведене поступке јавних набавки у 2020. и 2021. години, које смо приказали у Прилогу 1 извештаја.

Откривене неправилности и несврхисходности 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 Ужице је по овом закону спроводио набавке у 2021. години, док је набавке у 2020. години спроводио уз примену одредби Закона о јавним набавкама из 2015. године.



IV Закључци

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

1) ДУ Ужице је делимично уредио поступак планирања набавки интерним актима, а у поступцима ЈН нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што може имати утицај на ефикасност поступка набавке;

2) Иако су поступци ЈН спроведени благовремено, без материјално значајних неправилности, изостанак контролних активности у делу одређивања техничких спецификација предмета набавке у фази планирања набавке и нејасно постављање услова/критеријума за избор привредног субјекта у поступцима ЈН намирница, могао је имати утицај на постизање ефикасности у поступцима набавке;

3) ДУ Ужице није на довољно ефикасан начин успоставио систем праћења извршења уговора о ЈН, што је за последицу имало изостанак евиденција о количинском и вредносном праћењу намирница, као и непоштовање уговорених одредби код набавке појединих намирница, плаћања добављачима и измене цене намирница.

У наставку извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



ЗАКЉУЧАК 1: ДУ Ужице је делимично уредио поступак планирања набавки интерним актима, а у поступцима ЈН нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што може имати утицај на ефикасност поступка набавке

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.

Иако је интерним актима уредио начин исказивања потреба за набавком, сходно достављеним инструкцијама за планирање са дефинисаним критеријумима за прикупљање и достављање тражених података и утврђеним роком за пријављивање потреба, ДУ Ужице се изјаснио да је исказивање потреба за предметима набавке вршио на основу усмених инструкција тима за планирање, што није сагласно са интерним актима. Из достављене документације о исказаним потребама за набавку намирница за припрему хране за 2020. годину и 2021. годину не може се јасно утврдити да ли исказане потребе одговарају стварним потребама дома, јер су исте сачињене, без документовања методологије и дефинисања критеријума за исказивање потреба, као и извршених анализа и провера, из разлога, како наводе, што су потребе за намирницама константне и скоро идентичне из годину у годину. С друге стране, исказане потребе за набавком котла на гас и опреме за угоститељство у 2021. години нису биле предвиђене Развојним планом установе у периоду 2020-2021. године. Изостанак јасно утврђених параметара код исказивања потреба може створити ризик да исказане потребе неће увек одговарати стварним потребама, што може утицати на ефикасност и економичност поступка јавне набавке.

Иако је препознао значај истраживања тржишта у поступцима набавке и интерним актима уредио начине истраживања тржишта ДУ Ужице није предвидео документовање истог кроз сачињавање докумената о спроведеном истраживању тржишта и није утврдио лица која ће спроводити ове активности. ДУ Ужице се изјаснио да је ове активности вршио углавном кроз испитивање претходних искустава у набавци одређених предмета набавке, без сачињавања писаних докумената и других анализа о спроведеном испитивању, сматрајући да је то довољно за спровођење саме набавке, а имајући у виду да се годинама врше набавке истих предмета набавке од истих понуђача. Како даље наводе, истраживање тржишта код набавке гасног генератора извршило је ангажовано стручно лице, док су информације о набавци опреме за



угоститељство прикупљене на сајму туризма и опреме за угоститељство, али исто није документовано. Такође, у овој фази су изостале и контролне активности носиоца за планирање или тима за планирање који, између осталог, има задатак да координира и контролише поступак планирања. Све наведено је створило ризик да ДУ Ужице није прибавио све информације са тржишта које су неопходне за спровођење саме набавке, што је могло утицати на обезбеђивање конкуренције у појединим поступцима ЈН и прибављање предмета набавке по најповољнијим условима (економичност набавки).

ЗЈН је прописано да 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. ДУ Ужице је интерним актом којим је уредио поступак ЈН из 2015. године утврдио да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства и спроведеног истраживања тржишта (члан 15), док је интерним актом из 2020. године уредио да се процењена вредност набавке врши на основу евентуалног истраживања тржишта (члан 10), што је супротно члану 29 ЗЈН. Такође није дефинисао методологију утврђивања процењене вредности предмета набавке. ДУ Ужице се изјаснио да је процењену вредност намирница за припрему хране утврдио сходно утврђеним количинама, просечним ценама из претходних набавки и пројектоване инфлације и/или раста цена на мало за наредну годину, без спроведеног истраживања тржишта, што у поступку ревизије није документовано. Такође, ДУ Ужице није документовано спроведена истраживања тржишта и начин утврђивања процењене вредности код осталих набавки (електричне енергије, котла за гас, опреме за домаћинство), иако је био дужан да евидентира и документује све радње током планирања набавки. Начин утврђивања валидности процењене вредности набавке у време покретања поступка, такође није документован. Имајући у виду наведено, у поступку ревизије смо код набавке појединих врста намирница у 2020/2021. години и набавке опреме за угоститељство утврдили да је ДУ Ужице закључивао уговоре о ЈН у вредности већој од процењене вредности. С друге стране процењена вредност код набавке електричне енергије у 2020/2021. години била је и до 50% већа у односу на уговорену вредност предметног добра. Наведено поступање ствара ризик да процењена вредност набавке није увек била објективно одређена, што је могло утицати на ефикасност самог поступка ЈН.

Налаз 1.1: ДУ Ужице је исказао потребе за набавком без документовања методологије и анализе параметара које је користио за њихово исказивање, па се не може у потпуности утврдити да ли исказане потребе за набавком одговарају стварним потребама

Наручилац²⁹ 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.³⁰

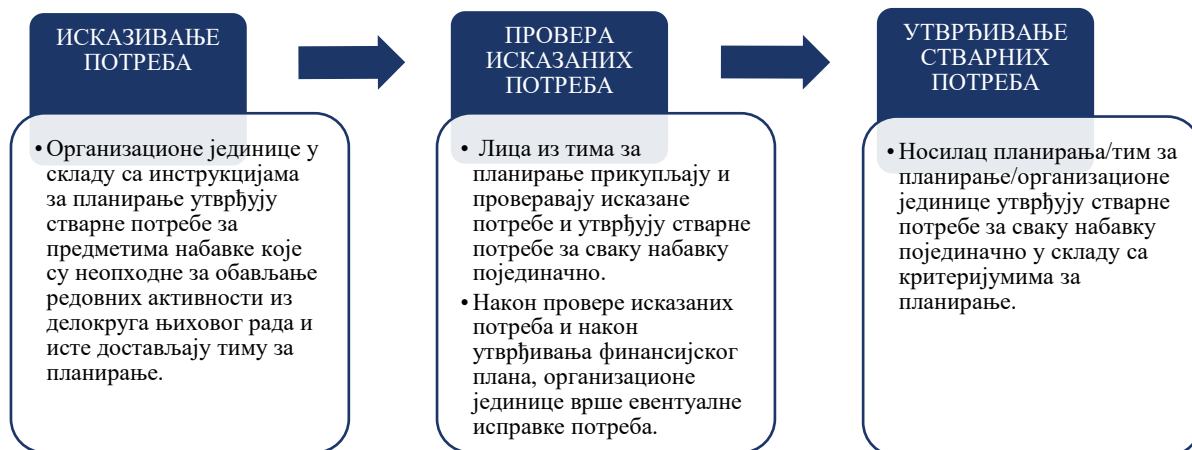
²⁹ Члан 9 ЗЈН (1) и члан 6 ЗЈН (2).

³⁰ Коментар ЗЈН 1 страна 70 и 71 и ЗЈН 2, страна 34.



ДУ Ужице је у посматраном периоду уредио начин исказивања потреба, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за набавком интерним актима које приказујемо на следећем дијаграму.³¹

Слика број 4: Процес утврђивања стварних потреба за предметом набавке



Учесницима у планирању се пре почетка поступка пријављивања потреба за предметима набавке достављају инструкције за планирање са дефинисаним критеријумима за прикупљање и достављање тражених података и утврђеним роком за пријављивање потреба.³² Инструкцијама за планирање одређују се полазни елементи за планирање потреба који се базирају 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.³³

Потребе за предметима набавке би требало исказивати у одговарајућим количинским јединицама са описаним карактеристикама, квалитетом, динамиком потреба и проценом вредности набавке. Такође организационе јединице достављају образложења која су од значаја за оцену оправданости набавке, процену приоритета набавке, као и одређивања врсте поступка ЈН.³⁴ Послове планирања обавља тим за планирање кога чине директор дома, руководилац Службе за опште правне послове и шеф рачуноводства. Носилац планирања (директор дома) координира поступак планирања јавних набавки сходно утврђеним критеријумима за планирање интерним актом.³⁵ Тим за планирање анализира исказане потребе у погледу обављања редовне делатности и потребе унапређења делатности и одређује приоритете набавке.³⁶

У посматраном периоду, ДУ Ужице није сачињавао инструкције за планирање ЈН у писаној форми. Како се наводи у изјашњењу, ДУ Ужице је организационо једноставна установа, а потребе за добрима/услугама/радовима су стереотипне и понављају се из годину у годину, као нпр. набавка намирница и електричне енергије. Како наводе, мали број лица учествује у планирању, те инструкције усвајају усмено на састанцима пред поступак планирања набавки.

Према наводима ДУ Ужице, код исказивања потреба за намирницама за припрему хране учествује тим за планирање и шеф Службе исхране матичног дома. Шеф службе исхране

³¹ Правилник о ближем уређењу поступка ЈН из 2015. године и Правилник о ближем уређењу поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује из 2020. године.

³² Члан 9 и 21 Правилника о ЈН из 2015. године и члан 9 Правилника о ЈН из 2020. године.

³³ Члан 10 Правилника о ЈН из 2015. године.

³⁴ Члан 21 Правилника о ЈН из 2015. године и члан 9 Правилника о ЈН из 2020. године.

³⁵ Члан 8 Правилника о ЈН из 2015. године и члан 7 Правилника о ЈН из 2020. године.

³⁶ Члан 11 Правилника о ЈН из 2020. године.



матичног дома се претходно договара са шефом службе исхране у издвојеном објекту дома и формира спецификацију потребних намирница за одређени период (описно и количински), а након добијених усмених инструкција на радним састанцима. У поступку ревизије ДУ Ужице је за 2020. годину доставио две спецификације потребних намирница, једну која је сачињена у фебруару 2020. године и другу из јуна 2020. године. Наиме, ДУ Ужице је првобитно исказао потребе за намирницама за десет месеци за које је и покренуо поступак ЈН, па исти обуставио, имајући у виду новонастале околности услед проглашења ванредног стања у Републици Србији због проглашене пандемије COVID19. Након укидања ванредног стања, ДУ Ужице је у јуну 2020. године планирао потребе за намирницама за осам месеци покривајући период од септембра 2020. године до маја 2021. године. Том приликом је кориговао предходно исказане потребе за намирницама исказане у фебруару месецу 2020. године, тако што је смањио количину истих за 20%. Како наводе, због новонастале ситуације у 2020. години ДУ Ужице није могао јасно да одреди колики број деце ће бити у дому, нити број ученика који ће редовно похађати наставу, као ни каква ће ситуација са пандемијом вируса COVID19 бити до краја године. Приликом одређивања количина намирница за припрему хране, ДУ Ужице се руководио процењеним бројем деце на смештају и исхрани, имајући у виду да је и у 2021. години попуњеност капацитета дома у одређеном временском периоду била 50%.

Код исказивања потреба за набавком електричне енергије, комерцијалиста-службеник за јавне набавке врши анализу потрошење исте у претходном периоду и утврђује просечне количине по месецима на основу којих се сачињава спецификација потребних количина за наредну годину. У поступку ревизије, ДУ Ужице је код исказивања потребних количина електричне енергије за 2020. годину доставио анализу потрошње електричне енергије из претходне године.

Потребе за спорадичним набавкама, као што су нпр. набавка котла за гас и опреме за угоститељство (кипер и конвектомат), су се исказивале сходно обезбеђеним финансијским средствима. Увидом у Развојни план ДУ Ужице у периоду 2020-2024. година, којим се планирају активности побољшања материјално техничке опремљености дома и унапређења услова становања ученика у наредном периоду нису биле предвиђене наведене набавке. Према изјашњењу ДУ Ужице, потреба за набавком гасног генератора је настала због велике дугогодишње загађености ваздуха у Граду Ужице и прибављеног Мишљења о оправданости коришћења природног гаса као енергента³⁷, док је потреба за набавком опреме у кухињи настала због замене дотрајале опреме.

У наставку дајемо пример исказивања потреба за набавком намирница за припрему хране у 2020/2021. години. ДУ Ужице је у посматраном периоду припремао оброке за око 409 ученика, који су били смештени на две локације, у матичној згради дома у улици Ужичке републике 116, Ужице у којој је смештено 160 ученика и издвојеној јединици дома на адреси Немањина 52, Ужице у којој је било смештено око 249 ученика.³⁸ На обе локације ДУ Ужице има опремљене кухиње за припремање хране ученицима и магацински простор за одлагање намирница. Такође, према акту о систематизацији послова у дому³⁹, ДУ Ужице има два систематизована и попуњена радна места шефа Службе исхране – главни кувар, који између осталог, имају задатак да извештавају о потреби набавке појединих намирница и зачина. ДУ Ужице је у поступку ревизије доставио исказане и кориговане потребе за намирницама у 2020. години, потписане од стране главног куvara и директора дома, док за 2021. годину исте нису биле потписане. Према изјашњењу, главни кувар доставља исказане потребе за намирницама са описом и количином руководиоцу Службе за опште и правне послове у децембру или неком другом временском периоду, непосредно пре израде финансијског плана. Такође су се изјаснили да главни кувар предлаже евентуалну промену

³⁷ Град Ужица, Градска управа за урбанизам, изградњу и имовинско правне послове број 503-48/14 од 20.10.2014. године.

³⁸ Годишњи план рада ДУ Ужице у 2020. и 2021. години.

³⁹ Правилник о организацији и систематизацији послова ДУ Ужице број 300/2019 од 28.6.2019. године.



намирница у одређеној партији или пак додавање неке нове партије код набавке намирница, а о том предлогу одлучује тим за планирање. Шеф Службе исхране је задужен за праћење квалитета и важећих прописа и стандарда из области намирница за припрему хране, па је сходно томе исказао квантитативне и квалитативне потребе за набавком намирница.

Код исказивања потреба за намирницама у 2021. години ДУ Ужице је истакао да су оне једнообразне из године у годину, као и да увођење нових намирница за припрему хране или замену појединих намирница предлаже главни кувар на основу провере задовољства корисника кроз анкете које се спроводе из годину у годину код преиспитивања успостављеног система менаџмента квалитетом. У 2021. години у спецификацији намирница уведено је 27 врста нових намирница у односу на 2020. годину, као што су нпр. интегралне кифле (1.800 ком), хељдине коре за питу (90 кг), грожђе (434 кг), бресква (217 кг), нектарина (144 кг), јагоде (217 кг), паприка бабура (362 кг), зелена салата (1.085 ком), шампињони свежи (362 кг), воћни јогурт (1.850 ком), воћне и млечне карамеле-бомбоне (18 кг) и друго. Такође, из спецификације намирница за 2021. годину су изостављене намирнице бечка свињска шницла и бечка ћурећа шницла. Увидом у спецификације намирница за 2021. годину нису јасно образложени разлози увођења наведених намирница, као и изостанак намирница у односу на претходну годину.

У изјашњењу шефа Службе исхране наведено је да су темељ за исказивање потреба за намирницама првенствено прописани стандарди и нормативи у исхрани ученика и студената и да се исте коригују по потреби и на основу спроведних анкета ученика по питању задовољства асортиманом исхране.

Предлоге јеловника сачињава главни кувар, а саме јеловнике сачињава шеф Службе исхране на недељном нивоу, а исти се објављују на интернет страници дома, огласној табли дома у трепезарији.

У ДУ Ужице је успостављен информациони систем „Gaudeamus informacioni sistem za domove učenika u Srbiji“ намењен за евидентирање присутности ученика у дому и евидентирање долазака ученика на оброке (ученичке картице).

Из достављене документације о исказаним потребама за набавку намирница у ДУ Ужице, не може се јасно утврдити да ли су исказане потребе за намирницама за припрему хране сачињене на основу основних параметара од којих зависи предметна набавка, као што су нпр. број ученика планираних на смештају и исхрани у датој години, планирани јеловници који ће се примењивати у датој години и стандардизоване рецептуре⁴⁰ за припрему хране ученицима.

Увидом у достављене спецификације потреба за намирницама за 2020. годину и 2021. годину не може се јасно утврдити да ли исказане потребе одговарају стварним потребама, имајући у виду новонастале околности изазване вирусом COVID19, али и изостанак јасно утврђене методологије код исказивања потреба за ову врсту добара. Наиме, ДУ Ужице није документовао методологију исказивања потреба са јасно дефинисаним критеријумима који су неопходни за реално исказивање потреба за набавком намирница, нити је доставио анализе начина утврђивања ових потреба.

За 2020/2021. годину ДУ Ужице није доставио квантитативно праћење уговора о ЈН намирница, па се не могу утврдити утрошене количине намирница у посматраним годинама, односно да ли је било прекорачења уговорених количина намирница и/или изостанак набавке појединих намирница. Недостатак ових евиденција, онемогућава утврђивање да ли исказане потребе за намирницама у посматраним годинама одговарају стварним потребама.

ДУ Ужице је доставио податке о реализацији закључених уговора о ЈН у 2020/2021. години, у којој је навео податке о извршењима за 32 закључена уговора. Достављени подаци се не могу узети као релевантни, посебно код набавке намирница и електричне енергије, јер је ДУ Ужице у

⁴⁰ Правилник о стандардима квалитета исхране ученика и студената („Службени гласник РС“, број 67/11).



овим табелама приказао укупна плаћања према добављачима која се састоје од плаћања за уговорена испоручена добра, али и за дате авансе. Тако је нпр. реализација појединих закључених уговора у 2020/2021 години била изнад 80%, јер садржи и дате авансе добављачима, што није релевантан податак, јер подаци у реализацији уговора нису приказани на основу достављених рачуна и испоручених добара. У поступку ревизије, ДУ Ужице није доставио аналитичке евиденције праћења по закљученим уговорима о ЈН на основу испостављених рачуна добављача, па се наведени подаци не могу узети као поуздани. Реализација праћења закључених уговора о ЈН је детаљније описана код Закључка 3 овог извештаја. Све наведено је онемогућило утврђивање да ли је ДУ Ужице добро исказао потребе за појединим добрима, као и да ли исте одговарају стварним потребама.

Увидом у достављену документацију утврдили смо да ДУ Ужице за посматрани период није адекватно проценио потребе за набавком средстава за хигијену, па за исте није спровео поступак ЈН. Према достављеном изјашњењу, до 2019. године потребе дома за набавком средстава за хигијену биле су испод прописаног лимита за спровођење поступка ЈН. ДУ Ужице је у 2019. години добио проширење смештајног капацитета припајањем са Домом за децу и омладину „Петар Радовановић“, Ужице, док је 2020. године проглашена пандемија COVID19, па су потребе за овом врстом добара увећане. ДУ Ужице се изјаснио да није могао реално проценити ове потребе, обзиром на измењен режим рада дома у 2020/2021. години и неизвесности даљег пословања дома који се није могао превидети због епидемиолошких мера. У 2020. години дом је набавио средства за хигијену у износу најмање од 1.095.870,00 динара без ПДВ-а, а у 2021. години у износу најмање од 1.159.207,00 динара без ПДВ-а.⁴¹

ДУ Ужице није документовао да је тим за планирање или друго лице извршио проверу исказаних потреба организационих јединица, 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 одговарати у потпуности стварним потребама.

Проглашена пандемија вирусом COVID19, која је узроковала непопуњеност смештајних капацитета током 2020/2021. године у великој мери је утицала на реализацију закључених уговора о ЈН у посматраном периоду. 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: ДУ Ужице није важећим интерним актом посебно утврдио лица која ће вршити истраживање тржишта нити начин документовања истог и у посматраном периоду није спроводио ове активности у довољној мери, из разлога што сваке године набавља исте предмете набавке, што је могло утицати на ефикасност поступка ЈН

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.⁴² Истраживање тржишта представља радњу, односно важан корак у поступку јавних набавки који претходи планирању и спровођењу поступка јавних набавки, а од којег у великој мери зависи ефикасност и економичност набавке. Истраживање тржишта

⁴¹ супротно члану 7. и 31. Закона о јавним набавкама (1), члану 12. и 51. Закона о јавним набавкама (2).

⁴² Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Обезбеђивање конкуренције у поступку централизоване јавне набавке“.



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.⁴³ 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.⁴⁴

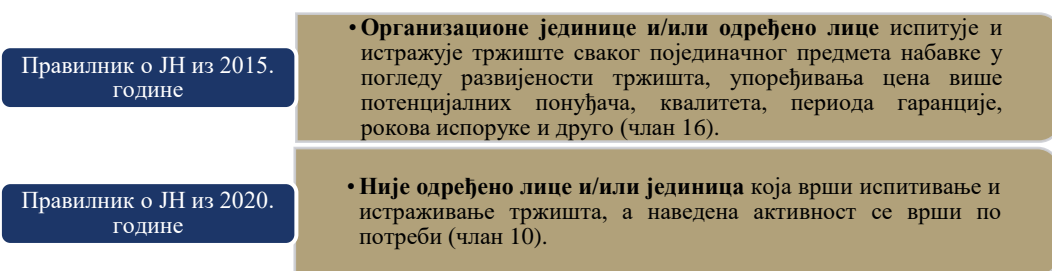
Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања јавне набавке, па би стога и спроведено истраживање тржишта предмета набавке требало документовати у писаној форми.⁴⁵

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 Ужице је интерним актима уредио начин испитивања и истраживања тржишта на начин приказан на следећој слици.

Слика број 5: Испитивање и истраживање тржишта у поступку јавне набавке



Испитивање и истраживање тржишта би требало обавити на неки од следећих начина⁴⁶:

- испитивањем претходних искустава у набавци предмета набавке (постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима);
- истраживањем путем интернета (ценовници понуђача, Портал ЈН, сајтови других наручилаца, сајтови надлежних институција за објаву релеватних информација о тржишним кретањима);
- испитивањем искустава других наручилаца;
- примарним сакупљањем података (анкете, упитници);
- на други погодан начин, имајући у виду предмет набавке појединачно.

Актом о систематизацији послова⁴⁷ уређено је да службеник за јавне набавке – комерцијалиста, између осталог, спроводи стручне анализе, проучава тржиште и предлаже мере за унапређење послова ЈН и набавки на које се закон не примењује.

ДУ Ужице није посебно уредио начин документовања испитивања и истраживања тржишта предмета набавке (нпр. сачињавање белешке, анализе, закључака или на други начин), али је

⁴³ Члан 29 ЗЈН (2) и члан 64 ЗЈН (1).

⁴⁴ Члан 89 ЗЈН (2).

⁴⁵ Члан 16 ЗЈН (2) и 41 ЗЈН (1).

⁴⁶ Члан 16 Правилника о ЈН из 2015. године и члан 10 Правилника о ЈН из 2020. године.

⁴⁷ Број 300/2019 од 26.6.2019. године.



уредио да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења и извршења ЈН и чува сву документацију у вези са јавним набавкама у складу са прописима који уређују област документарне грађе.⁴⁸

Такође, Правилником о ЈН из 2015. године ДУ Ужице је уредио начин контроле ЈН, као и да предмет контроле могу бити поступци планирања и целисходности планирања конкретне ЈН, сачињавање техничких спецификација, начин истраживања тржишта, оправданост додатних услова за учешће у поступку ЈН, начин и рокови плаћања, аванси, извршење уговора о ЈН, стање залиха и начини коришћења добара и услуга.⁴⁹ Важећим интерним актом којим је ближе уредио поступак ЈН у 2021. години ДУ Ужице није предвидео активности контроле поступка ЈН.

У поступку ревизије, код узоркованих поступака јавних набавки, нисмо могли да се уверимо да је ДУ Ужице у потпуности вршио активности истраживања тржишта предмета набавке на начин који је уредио интерним актима, имајући у виду да исто није документовао.

Наиме, ДУ Ужице се изјаснио да се истраживање и испитивање тржишта у установи своди на испитивање претходних искустава у набавци одређених предмета набавке, имајући у виду да се из године у годину спроводе исте врсте набавки. Такође, истичу да је један од разлога и чињеница да се на расписаним тендерима за набавку нпр. намирница за припрему хране и електричне енергије годинама јављају исти добављачи. Истраживање тржишта су радили на основу претходног искуства у циљу планирања набавке и утврђивања процењене вредности, али не и у погледу испитивања доступности потенцијалних понуђача, поређења цене и квалитета предмета набавке, као и времена и капацитета испоруке и других услова набавке.

Према наводима, нпр. код набавке намирница, шеф Службе исхране је испитивао тржиште у смислу потенцијалног квалитета, прописа и стандарда квалитета производа и истичу да је беспредметно испитивање тржишта у условима јавног објављивања позива понуђачима и достављања тајних понуда, а посебно у условима недостатка заинтересованих понуђача да уопште учествују у поступку.

Код набавке котла за гас, ДУ Ужице се изјаснио да је истраживање тржишта вршило стучно лице ангажовано за помоћ у изради тендерске и пројектне документације.

За набавку опреме за угоститељство, односно набавку кипера и конвектомата (електричне пећнице и мултифункционалног уређаја са руком за аутоматско подизање и спуштање корпи), ДУ Ужице се изјаснио да је истраживање тржишта извршио тако што је руководство дома посетило сајам туризма и угоститељске опреме и обавило низ састанака са потенцијалним понуђачима наведене опреме.

У поступку ревизије нису достављене спроведене анализе тржишта које се базирају на испитивању претходних искустава у набавци предмета набавке, нити друга документација на основу које би могли да се уверимо да је ДУ Ужице прикупио све потребне информације о предмету набавке, ценама на тржишту, потенцијалним понуђачима и другим условима набавке.

Такође, ДУ Ужице није интерним актом уредио начин документовања спроведеног истраживања тржишта (нпр. белешке, закључци и/или друге анализе), нити је одредио лица која су задужена да спроведу ове активности (нпр. предлагачи набавке, службеник за ЈН и/или друго запослено лице). С друге стране, изостале су и контролне активности носиоца за планирање и/или тима за планирање који, између осталог, има задатак да координира и контролише поступак планирања набавки.

Све наведено може створити ризик у обезбеђивању конкуренције у поступцима ЈН и постизању економичности ЈН.

⁴⁸ Члан 49 Правилника о ЈН из 2015. године.

⁴⁹ Члан 51-57 Правилника о ЈН из 2015. године.



Просечан број пристиглих прихватљивих понуда у поступцима ЈН у ДУ Ужице у 2020. години износио је 2,13 понуде, док је у 2021. години износио 1,71 понуде. У четири спроведене набавке у 2020. години (хлеб, кифле и лепиње, зачињено месо, сладолед, електрична енергија) и осам спроведених набавки у 2021. години (хлеб, кифле и лепиње, лиснато пециво, ћевапи и пљескавице, зачињено месо, разни прехранбени производи, сладолед, опрема за угоститељство и котао на гас), ДУ Ужице није обезбедио конкуренцију у поступцима ЈН, имајући у виду да је прибавио само једну прихватљиву понуду.

Налаз 1.3: ДУ Ужице је обликовао предмет набавке по партијама за стандардне набавне категорије, као што су намирнице за припрему хране

Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију⁵⁰. 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.⁵¹

ДУ Ужице је интерним актима уредио да носилац планирања/тим за планирање, након утврђивања списка свих предмета набавки, одређују врсту предмета јавне набавке и врсту поступка за сваку набавку и одлучују о подели предмета набавке у партије.⁵²

ДУ Ужице је у посматраном периоду спровео поступак ЈН намирница за припрему хране у којем је предмет набавке обликовао у 14 партија. Обликовање предмета набавке дом је вршио за стандардне набавне категорије које се набављају сваке године, имајући у виду истоврсност истих.

Иако је предмет ЈН намирница за припрему хране био обликован у партије, просечан број пристиглих понуда у 2020. години износио је 2,21 понуда, док је у 2021. години тај број смањено на 1,78 понуде. На основу наведеног се може закључити да је код набавке намирница за припрему хране у 2020. години у просеку била обезбеђена конкуренција у поступку, док у 2021. години у 6 од 14 партија није била обезбеђена конкуренција јер је пристигла једна понуда. Наведено може имати утицај на постизање економичности у поступцима јавних набавки.

Одговорна лица ДУ Ужице су се изјаснила да годинама уназад имају проблем са недостатком понуђача, као и да у појединим партијама код набавке намирница добијају по једну понуду, из разлога, како наводе, присутног скептицизма код понуђача који је велик, управо због непознанице услова и процедуре учествовања у поступку ЈН и других њима знаних разлога, што је за последицу имало њихову незаинтересованост за учешће у поступцима ЈН.

Налаз 1.4: ДУ Ужице није документовао истраживање тржишта нити методологију утврђивања процењене вредности предмета набавке, па се не може утврдити да ли је иста била објективна и валидна у време покретања поступка набавке

Процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује

⁵⁰ Члан 7 ЗЈН (2).

⁵¹ Члан 68 ЗЈН (1) (Коментар страна 245) и члан 36 ЗЈН (2).

⁵² Члан 17 Правилника о ЈН из 2015 и члан 13 Правилника о ЈН из 2020. године.



проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка.⁵³

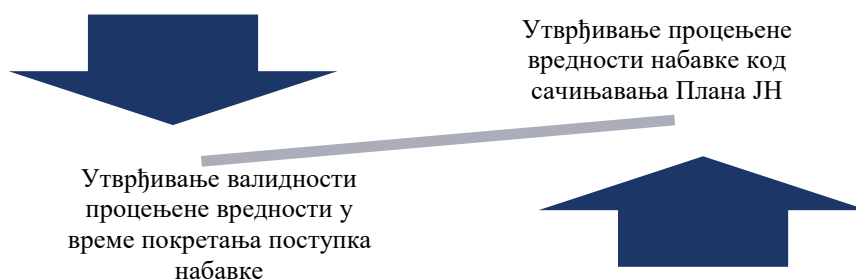
Да би наручилац објективно одредио процењену вредност јавне набавке, као саставни податак плана јавних набавки, важно је да добро дефинише своје потребе, те да након тога испита тржиште проучавајући цене на тржишту за ниво квалитета који му је потребан, те да у зависности од информација до којих дође 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.⁵⁴

Наиме, процењену вредност набавке би требало одредити кроз истраживање тржишта и прикупљањем података о јединичним ценама које одговарају траженом квалитету и које се примењују на планирану количину предмета набавке. Такође, истраживање тржишта би требало да обухвати довољан број доступних и проверљивих информација у вези са планираном набавком, као што је кретање цена, количина, квалитет, временски период набавке, статистички подаци, објављивање информација надлежних институција, комора или удружења, степен развијености тржишта предмета ЈН, број потенцијалних понуђача и друго. За ове сврхе могу се користити упити потенцијалним понуђачима, важећи јавно доступни ценовници, увиди у интернет странице, статистички подаци, искуствене информације поткрепљене документима. Податке је неопходно обезбедити из што више извора (нпр. минимално три понуђача предмета набавке уколико је то могуће или образложење уколико је то немогуће учинити за поједине предмете набавке). Прикупљени подаци користе се за калкулацију – утврђивање процењене вредности набавке. Вредност укупне набавке се рачуна на основу прибављених цена и количина које се набављају. Уколико се прибављене јединичне цене предмета набавке значајно разликују међусобно, требало би размотрити начин усвајања цене која ће служити као параметар код утврђивања процењене вредности (просечна цена, највиша, најнижа цена или друго). Такође при утврђивању процењене вредности набавке треба узети у обзир очекивану инфлацију (за све набавке), промену курса динара у односу на евро или другу валуту када се набављају добра/услуге/радови из иностранства.

Процењена вредност набавке се према одредбама Закона о јавним набавкама утврђује два пута, како је приказано на следећој слици:

Слика број 6: Утврђивање процењене вредности набавке



Интерним актима ДУ Ужице је уредио да се процењена вредност јавне набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а

⁵³ Члан 64 ЗЈН (1) и члан 29 ЗЈН (2).

⁵⁴ Члан 16 ЗЈН (1) и члан 41 ЗЈН (2).



као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта. Приликом одређивања процењене вредности јавне набавке не може се делити истоврсна јавна набавка на више набавки с намером избегавања примена ЗЈН. Истоврсна ЈН је набавка која има исту или сличну намену, при чему исти понуђачи у односу на природу делатности могу да је испуне.⁵⁵

Након контроле исказаних потреба, носилац планирања/члан тима, односно руководиоца Службе за правне и опште послове сачињава предлог плана ЈН. Организациона јединица у чијем су делокругу послови рачуноводства и финансија разматра усаглашеност предложеног Плана ЈН са расположивим средствима из предложеног финансијског плана. План ЈН би требало да садржи све податке прописане ЗЈН. Управни одбор усваја План ЈН.

Правилником о ЈН из 2015. године ДУ Ужице је детаљно уредио израду и доношење Плана ЈН, као и измену и допуну плана, док важећим правилником о ЈН из 2020. године није посебно уредио ову област.

Иако је ДУ Ужице уредио да процењену вредност набавке утврђује након спроведеног испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке, у поступку ревизије нису достављена документа на основу којих се може утврдити да је дом извршио ове активности. Такође, ДУ Ужице није интерним актом/инструкцијом ближе уредио начине/методе утврђивања процењене вредности набавке.

У наставку дајемо преглед утврђене процењене вредности набавке и уговорене вредности набавке за спроведене поступке ЈН у посматраном периоду.

Табела број 3: Поређење утврђене процењене вредности и уговорене вредности у динарима

Година	Број ЈН	Предмет набавке	Процењена вредност набавке без ПДВ-а	Уговорена вредност набавке без ПДВ-а	Разлика	Напомена
2020.	ОП 1/2020	Намирнице за припрему хране	8.015.446	6.384.806	1.630.640	Уговорено преко процењене вредности: Партија 5 - Ђевапи и пљескавице (5%) Партија 6 - Зачињено месо (12%)
	ОП 2/2020	Електрична енергија	8.250.000	4.000.322	4.249.678	Уговорено знатно мање од процењене вредности набавке (52%)
2021.	ОП 1/21	Електрична енергија	6.564.724	3.104.856	3.459.868	Уговорено знатно мање од процењене вредности набавке (52%)
	ОП 2/21	Намирнице за припрему хране	13.114.814	12.604.150	510.664	Уговорено преко процењене вредности: Партија 3 - Смрзнута лисната теста (2%) Партија 4 - Јунеће, свињско и пилеће месо 1% Партија 5 - Ђевапи и пљескавице (19%) Партија 6 - Зачињено месо (13%) Партија 7 - Сухомеснати производи (5%)
	ОП 3/21	Котао за грејање на гас	6.000.000	5.815.115	184.885	Уговорено мање од процењене вредности (3,08%)
	ОП 4/21	Опрема за угоститељство: кипер и конвектомат	3.750.000	4.105.450	355.450	Уговорено преко процењене вредности набавке (9,48%)
		Укупно	55.694.984	46.014.699	9.680.285	

ДУ Ужице се изјаснио да процењену вредност ЈН утврђује увидом у понуђене цене добара из понуда из претходних година. Како наводе, ако је на датој партији пристигло више понуда са различитим ценама, код процене вредности набавке узима се средња вредност цене, те се иста увећава са очекиваном стопом инфлације и очекиваним растом цена на мало. Наведено се односи на утврђивање процењене вредности набавке намирница за припрему хране за наредну годину. У поступку ревизије нису достављене и документоване наведене анализе, па се код утврђивања процењене вредности набавке намирница у 2020/2021. години не може са сигурношћу тврдити

⁵⁵ Члан 15 Правилник о ЈН из 2015. године.



да је износ процењене вредности утврђен на описан начин. Такође, нису достављена документа о извршеном истраживању тржишта у циљу утврђивања процењене вредности набавке.⁵⁶

Тако је нпр. процењена вредност намирница за припрему хране у 2020. години утврђена у износу од 22.530.554,00 динара, а поступак набавке је покренут у марту 2020. године. Процењена вредност намирница дата је по партијама (14 партија), а начин утврђивања исте није документован. Према изјашњењу, руководилац службе за правне и опште послове у сарадњи са шефом рачуноводства формира процењену вредност набавке имајући у виду цене исказане на тендеру у претходној години (узимајући у обзир просечне цене тј. просечну вредност понуда по партијама, те планирану инфлацију и скок цена на мало и велико), што у поступку ревизије није документовано. Услед објективних околности због увођења ванредног стања у земљи услед проглашене пандемије COVID19, поступак набавке намирница је обустављен и поново покренут у јуну 2020. године, при чему је одлучено да се процењена вредност ЈН смањи за 20%, услед смањених потреба за намирницама у наредном периоду. Такође, начин утврђивања процењене вредности набавке намирница у 2021. години (производ процењених количина и процењене јединичне цене) у износу од 13.114.814,00 динара није документован.

Иако у свом пословању ДУ Ужице сваке године врши набавку добара и услуга који су по својој природи стандардни (нпр. набавка намирница, електричне енергије), нису рађене упоредне анализе цена ових добара из претходних година и текућих цена добијених истраживањем тржишта, а које су могле послужити као основа одређивања процењене вредности предмета набавке. Како наводе, на тендерима се годинама уназад јављају исти добављачи и за већину партија пристигне једна или две понуде, што је један од разлога да ДУ Ужице не врши поређење цена и квалитета добара, јер недостају параметри које би се могли ставити у однос.

ДУ Ужице није утврдио методологију утврђивања процењене вредности набавке електричне енергије у 2020. и 2021. години, већ је исту утврдио на основу планираних средстава за ту намену у Финансијском плану за 2020. и 2021. године. Процењена вредност електричне енергије у 2020. години утврђена је на износ од 8.250.000,00 динара без ПДВ-а, а уговорена вредност је износила 4.000.322,00 динара без ПДВ-а, што је за 52% мање у односу на процењену вредност. Такође, и у 2021. години ДУ Ужице је проценио вредност набавке електричне енергије за више од 50% у односу на уговорену (процењена вредност 6.564.724,00 динара, а уговорена 3.104.855,55 динара). У изјашњењу, ДУ Ужице се изјаснило да у Плану ЈН исказује процењену вредност самог добра – активне електричне енергије, без пратећих законских трошкова. Имајући у виду чињеницу да је ДУ Ужице утврдио процењену вредност предметне набавке у знатно већем износу од уговорене, створен је ризик непотребног ангажовања новчаних средстава за предметну набавку, а за коју се иста неће у потпуности искористити. Наведено може имати за последицу немогућност пласирања слободних новчаних средстава у друге набавке које могу допринети унапређењу делатности и пословања дома.

У поступку ревизије, ДУ Ужице није документовао спроведено истраживање тржишта у циљу добијања актуелних цена електричне енергије, како би се избегло евентуално пробијање процењене вредности или неуспешност поступка. Такође, неопходно је било предузети активности, како би се што тачније процениле потребне количине електричне енергије. У поступку ревизије ДУ Ужице је доставио радне белешке за 2020/2021. годину службеника за јавне набавке у којима је анализирао потрошњу електричне енергије у претходним годинама (количине). Треба имати у виду да се процењена вредност набавке односи само на активну електричну енергију, односно понуђена вредност представља око 60% трошкова за плаћање

⁵⁶ Члан 68 ЗЈН (1) и члан 36 ЗЈН (2).



рачуна који ће наручилац утрошити у току периода снабдевања⁵⁷. Рачун за електричну енергију укључује и друге трошкове, као што су нпр. трошкови приступа дистрибутивном/преносном систему, ПДВ, акцизу, накнаду за подстицај повлашћених произвођача и остале законом прописане трошкове.

Код набавке котла за гас у 2021. години, ДУ Ужице је првобитно проценио вредност опреме у износу од 5.000.00,00 динара, да би пре покретања поступка извршио измену процењене вредности на 6.000.000,00 динара (увећање за 25%). Измена процењене вредности је извршена, како наводе, на предлог стручног лица због новонасталих околности на тржишту, које могу утицати на већу цену коштања гасног генератора. Процењена вредност набавке котла за гас утврђена је на основу спецификације радова и добара које је сачинило ангажовано стручно лице из ове области. У поступку ревизије достављен је нови предмер радова са новим ценама на основу којих је утврђена процењена вредност предметне набавке у већем износу.

Процењена вредност опреме за домаћинство (кипера и конвектомата) је према изјашњењу ДУ Ужице, утврђена на основу прикупљених информација од два потенцијална понуђача. И код ове набавке ДУ Ужице је уговорио већу вредност набавке предметног добра у односу на процењену вредност за 9,48%, што може указивати да процењена вредност није била објективно сачињена на основу испитаних услова на тржишту.

ДУ Ужице није документовао истраживање тржишта на основу којег је утврђивао валидност процењене вредности набавке у време покретања поступка.

Изостанак дефинисања јасне методологије у утврђивању процењене вредности предмета набавке може указивати на ризик да процењена вредност набавки неће увек бити утврђена на објективан начин, као и да неће бити валидна у време покретања поступка. Ово се посебно огледа код поступка набавки појединих намирница за припрему хране у 2020/2021. годину код којих је ДУ Ужице закључио уговоре о ЈН у вредности изнад процењене (зачињено месо, ћевапи и плескавице, опрема за угоститељство), док је код набавке електричне енергије у 2020/2021. години закључио уговор о ЈН у вредности знатно мањој од процењене вредности.

⁵⁷ <https://www.eps.rs/lat/snabdevanje/Stranice/kjs.aspx>.



ЗАКЉУЧАК 2. Иако су поступци ЈН спроведени благовремено, без материјално значајних неправилности, изостанак контролних активности у делу одређивања техничких спецификација предмета набавке у фази планирања набавке и нејасно постављање услова/критеријума за избор привредног субјекта у поступцима ЈН намирница, могао је имати утицај на постизање ефикасности у поступцима набавке

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 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.

Интерним актима ДУ Ужице је уредио да техничке спецификације предмета ЈН одређује подносилац захтева, који је одговоран за исте (потписује и оверава спецификацију предмета набавке), док је тим за планирање/носилац планирања задужен за разматрање потреба са становишта количине, описаних карактеристика и квалитета и динамике потреба и испуњења критеријума планирања. Такође је уређено да чланови комисије имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет набавке. Иако се може рећи да техничке спецификације јасно описују предмет набавке, у поступку ревизије утврђено је да предлагачи набавке нису потписивали достављене техничке спецификације предмета набавке за које су одговорни, нити су документоване контролне активности тима за планирање/носиоца планирања у делу разматрања потреба са становишта количине, описаних карактеристика и квалитета. Такође, у комисијама за ЈН нису увек била именована лица која поседују стручна знања о предмету набавке, као нпр. код набавке намирница за припрему хране и опреме за угоститељство. Изостанак контролних активности у делу израде техничких спецификација предмета набавке од стране тима за планирања/носиоца планирања и именована лица у комисији за спровођење ЈН која поседују стручна знања о предмету набавке, могао је имати утицај на ефикасност поступка ЈН.

Интерним актима ДУ Ужице је уредио да 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, у складу са природом предмета набавке, техничком спецификацијом и на начин да не стварају дискриминацију међу понуђачима. У поступку ревизије код набавке намирница у 2020/2021. години именована комисија је захтевала одређене услове за учешће у поступку ЈН у делу техничких спецификација намирница, а не у делу додатних услова или критеријума за избор привредног субјекта, чиме је остало нејасно које услове понуђач мора да испуни код наведене набавке. У појединим партијама набавке намирница захтевано је да понуђач буде и произвођач предметних добара (нпр. хлеб, кифле, лепиње и смрзнута лисната пецива), чиме је створен ризик да у неповољан положај буду доведени понуђачи који имају



регистрованој делатности промета производима животињског или биљног порекла, док је у појединим партијама набавке намирница (нпр. млеко, јогурт, кисело млеко и кисела павлака) захтевано поседовања доставног возила, а да при том није јасно наведен начин доказивања испуњавања датог услова. ДУ Ужице се изјаснио да је овако дефинисане услове преузео из претходних конкурсних документација за набавку намирница, без накнадног разматрања истих. Нејасно постављени додатни услови код набавке намирница у 2020/2021. години могли су утицати на ограничење конкуренције у поступцима ЈН и постизање веће ефикасности поступка ЈН.

Налаз 2.1: ДУ Ужице је спроводио поступке ЈН у роковима предвиђеним Планом ЈН

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.⁵⁸

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.⁵⁹

ДУ Ужице је интерним актима уредио да организационе јединице одређују период на који се уговор закључује у складу са прописима и реалним потребама, док носилац планирања одређује динамику поступка ЈН.⁶⁰ Директор дома у року који је у Плану ЈН означен за покретање поступка, доноси одлуку о покретању/спровођењу поступка 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 поступку ревизије, код узоркованих поступака јавних набавки, утврдили смо да поступак ЈН започиње доношењем одлуке о покретању поступка од стране директора, а окончава се закључењем уговора о ЈН. Планом ЈН дефинишу су оквирни датуми покретања поступка, закључења уговора и извршења уговора о ЈН, како би се обезбедио континуитет у пословању установе и остваривање постављених циљева набавке.

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

Табела број 4: 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.	ЈН 01- I/2020	Намирнице за припремање хране	6. месец 2020.	8. месец 2020.	12. месец 2021.	19.6.2020.	8. и 9. месец 2020.	12 месеци	2 месеца (COVID19)
	ЈН 2/2020	Електрична енергија	2. месец 2020.	4 месец 2020.	12 месец 2020	10.2.2020.	17.3.2020.	12 месеци	35 дана
2021.	01/2021	Електрична енергија	1. квартал 2021.	/*	/*	26.2.2021.	31.3.2021.	12 месеци	34 дана
	02/2021	Намирнице за припремање хране	3. квартал 2021.	/*	/*	21.7.2021.	24-27.8.2021.	12 месеци	34-37 дана
	03/2021	Опрема за угоститељство: кипер и конвектомат	3. квартал 2021.	/*	/*	8.10.2021.	27.10.2021.	90 дана	19 дана
	04/2021	Котао за грејање на гас	3. квартал 2021.	/*	/*	3.9.2021.	6.10.2021	90 дана	33 дана

* План ЈН за 2021. годину не предвиђа дефинисање оквирних датума за закључење и извршење уговора

⁵⁸ Члан 9 став 2 ЗЈН (1) и члан 6 став 2 ЗЈН (2).

⁵⁹ Коментар ЗЈН (2).

⁶⁰ Члан 18, 19 и 45 Правилника о ЈН из 2015. 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. Такође закључивање уговора о ЈН било је у складу са оквирним датумима наведеним у Плану ЈН за 2020. годину. На основу наведеног се може закључити да је ДУ Ужице испоштовао дефинисану динамику спровођења поступка ЈН.

Налаз 2.2: Иако техничке спецификације предмета набавке у поступцима ЈН описују предмет набавке на објективан и јасан начин, изостале су анализе и документовање истраживања тржишта и сарадња са тимом за планирање, као и именовање стручних лица у појединим комисијама за ЈН, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима набавке

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.⁶¹

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.).⁶² Предмете набавке треба описати на начин који је објективан и који одговара потребама наручиоца.⁶³

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.).⁶⁴

Одређивањем техничких спецификација предмета набавке 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.⁶⁵ 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.⁶⁶ 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.⁶⁷

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,

⁶¹ Члан 70 до 74 ЗЈН (1) и члан 98 до 104 ЗЈН (2).

⁶² Члан 98 ЗЈН (2).

⁶³ Члан 70 ЗЈН (1).

⁶⁴ Члан 98 ЗЈН (2).

⁶⁵ Коментар ЗЈН (1), страна 251 и 252.

⁶⁶ Члан 70 ЗЈН (1).

⁶⁷ Коментар ЗЈН, стране 286-287.



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 интерном акту ДУ Ужице⁶⁸, 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. Такође, 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 предмета набавке.

Интерним актима ДУ Ужице је уредио да се техничким спецификацијама, 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 предмета ЈН одређује подносилац захтева и одговоран је за исте, а дужан је да потпише и овери сваку страницу техничких спецификација. Техничке спецификације су саставни део конкурсне документације, а комисија може изменити техничке спецификације, уз претходно прибављену сагласност подносиоца захтева. Све организационе јединице су дужне да у оквиру своје надлежности пруже стручну помоћ комисији. Код одређивања техничких спецификација предмета набавке треба водити рачуна да исте обезбеђују конкуренцију у поступку и не дискриминишу потенцијалне понуђаче.⁶⁹ Интерним актима о ближем уређењу поступка ЈН, уређено је да чланови комисије имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет набавке.⁷⁰

У случају потребе, комисија може да тражи помоћ, савет независних стручњака, надлежних органа или других привредних субјеката под условом да се тиме не нарушавају начела обезбеђивања конкуренције. Техничке спецификације треба да омогуће, да се задовоље стварне потребе за набавком и истовремено пруже могућност ширем кругу понуђача да поднесу прихватљиве понуде.⁷¹

Тим за планирање/ носилац планирања био је задужен за разматрање потреба са становишта количине, описаних карактеристика и квалитета и динамике потреба и испуњења критеријума планирања.⁷²

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

⁶⁸ Члан 8 тачка 2) Правилника о ЈН из 2015. године и члан 7 тачка 2) Правилника о ЈН из 2020. године.

⁶⁹ Члан 14, 36 и 46 Правилника о ЈН из 2015. године.

⁷⁰ Члан 35 Правилника о ЈН из 2015. године и члан 17 Правилника о ЈН из 2020. године.

⁷¹ Члан 17 Правилника о ЈН из 2020. године.

⁷² Члан 12 Правилника о ЈН из 2015. године и члан 9 Правилника о ЈН из 2020. године.



Табела број 5: Начин сачињавања техничких спецификација у поступцима ЈН у 2020/2021. години

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 сачињене на објективан начин, сходно исказаним потребама?	Да ли именовани чланови комисије за ЈН поседују стручна знања у вези са предметом набавке?
Намирнице за припремање хране ОП 1/2020 и ОП 2/2021	Код исказивања потреба предлагачи набавке су дефинисали техничке карактеристике предмета набавке. Према изјашњењу, ону су то учинили на основу искуства, спецификација из претходне године имајући у виду да се сваке године набављају исти предмети набавке.	Није документовано да је тим за планирање размотрио потребе са становишта количине, описаних карактеристика и квалитета и динамике потреба.	За тражене намирнице дефинисани су састав, величина паковања и јединица мере, уз услов да добра морају да буду квалитетна и здравствено безбедна, имајући у виду прописе из области безбедности хране. За поједине артикле намирница уз наведени назив није стављено "или одговарајући" (еурокрем, еуро-блок и томатино).	Не може се са сигурношћу тврдити, обзиром да су чланови комисије код сваке набавке били руководилац за правне, кадровске, административне и опште послове, службеник за јавне набавке и шеф рачуноводства.
Електрична енергија ОП 2/2020 и ОП 1/2021			У техничким спецификацијама дефинисана је потребна количина електричне енергије у вишој и нижој тарифи.	
Котаа за грејање на гас ОП 3/21	За израду техничке спецификације ангажовано је предузеће за инжењеринг, трговину и услуге „КГХ системи“ д.о.о. Ужице, које је израдило пројектну документацију за изградњу гасног генератора топлоте и унутрашњих гасних инсталација.		Техничку спецификацију предмета набавке је сачинило ангажовано лице са стране које поседује стручна знања и лиценцу из ове области.	
Опрема за угоститељство: кипер и конвектомат ОП 4/21	Предлагач набавке је на основу истраживања тржишта и прибављене две информативне понуде формирао техничке спецификације опреме.		Техничка спецификација предмета набавке је сачињена на основу прикупљених информација на тржишту.	

Према наводима ДУ Ужице, техничке спецификације за предмете набавке које се набављају сваке године су сачињене на основу спецификација из прошлогодишњих поступака ЈН (набавка намирница, електричне енергија). На изради техничких спецификација учествовали су запослени који су иницирали предметну набавку у договору са руководиоцем дома. Како наводе, истраживање тржишта у делу дефинисања карактеристика производа није рађено, обзиром да се ради о стандардним набавним категоријама које се набављају сваке године.

Увидом у техничке спецификације предмета ЈН утврдили смо да исте нису биле потписане од стране подносиоца захтева који је био одговоран за исте, и који је био дужан да потпише и овери сваку страницу техничких спецификација, што је супротно интерном акту дома. Тако је, техничке спецификације намирница за припрему хране дефинисао шеф Службе исхране, у делу исказивања потреба за набавком и исте потписао за 2020. годину, али не и за 2021. годину. Директор дома је на крају потписао сагласност техничких спецификација за набавку намирница у 2020. години, док код 2021. године није учинио исто. Према изјашњењу одговорних лица, техничке спецификације намирница за 2021. годину нису оверене из разлога што су исте достављене електронском поштом. Поједине намирнице у 2021. години описане су тако да упућују на одређену марку производа, али тако да исто није праћено речима „или одговарајуће“ (Партија 13 – Остала прехранбена роба - еурокрем, еуро-блок и томатино).

За израду техничке документације котла на гас који је набављен у 2021. години, ДУ Ужице је ангажовало Предузеће за инжењеринг, трговину и услуге „КГХ системи“ д.о.о. из Ужица са којим је закључио Уговор о изради техничке документације број 188-1/21 од 11.4.2021. године.



Уговором је регулисано да ангажовано предузеће изradi сву пројектну документацију за изградњу гасног генератора топлоте и унутрашњих гасних инсталација и прикључног топловода на постојећу инсталацију грејања и то машински пројекат и електро пројекат, као и спецификацију добара за потребе тендерске документације. Уговором је било уговорено и пружање помоћи при изradi техничког дела тендерске документације, као и стручне помоћи при одговору на евентуална питања од стране понуђача. ДУ Ужице је доставио главну свеску, Пројекат електроенергетских инсталације и Пројекат машинских инсталација са прорачуном радова за предметну набавку, на основу којих су сачињене техничке спецификације.

Техничке карактеристике опреме за угоститељство сачињене су на основу прибављених информативних понуда од два понуђача у фази планирања предметне набавке.

У поступку ревизије, није документовано да је тим за планирање/носилац планирања размотрио потребе са становишта количине, описаних карактеристика и квалитета, као и проверу испуњења критеријума планирања у делу сачињавања техничких спецификација, односно да ли исте одговарају стварним потребама наручиоца, што је супротно интерном акту.

У свим поступцима ЈН који су спроведени у 2020/2021 години, ДУ Ужице је именовао исте чланове комисије и то: руководиоца за правне, кадровске, административне и опште послове, службеника за јавне набавке и шефа рачуноводства. Иако је интерним актима о ближе уређењу поступка ЈН уређено да чланови комисије имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет набавке, ДУ Ужице није именовао лица из нпр. Службе исхране за чланове комисије код набавке намирница и опреме за угоститељство, из разлога, како наводе што се набавка намирница углавном врши у летњим месецима када су запослени у Служби исхране одсутни јер кухиња не ради.

Код набавке котла на гас, помоћ комисији у одговору на постављена питања понуђача пружало је ангажовано лице које поседује стручна знања из ове области.

Налаз 2.3: Поједини захтевани услови за учешће у поступцима ЈН намирница у 2020/2021. години нису били јасно дефинисани, што је могло утицати на ограничење конкуренције у поступцима ЈН

Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке⁷³, 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.

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.⁷⁴

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

⁷³ 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.

⁷⁴ Члан 76 ЗЈН (1) и 114 ЗЈН (2).



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.⁷⁵

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.⁷⁶ 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 ког 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 Ужице 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 у складу са природом предмета набавке и техничком спецификацијом.⁷⁷ У поступку ЈН неопходно је одредити услове за учешће у поступку, техничке спецификације и критеријуме за доделу уговора на начин да обезбеђују учешће што већег броја понуђача и који не стварају дискриминацију међу понуђачима.⁷⁸

Додатне услове за учешће у поступку јавне набавке одређивала је именована комисија за ЈН сходно конкретном предмету набавке, на основу искуства без додатног истраживања тржишта.

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

Код поступака набавке намирница за припрему хране (ОР 01/2020 и ОР 02/2021) захтевани су основни услови који су у јасној логичкој вези са предметом набавке, а то је да понуђач и сви субјекти у ланцу производње, прераде и промета храном, осим на нивоу примарне производње поседују сертификат НАССР стандарда или „одговарајући“ и да предметна добра која понуђач нуди испуњавају услове прописане Законом о безбедности хране и одговарајућим подзаконским актом (Изјава о испуњености прописаних услова).

⁷⁵ Коментар ЗЈН (1) страна 269 и Коментар ЗЈН (2) стране 331-332.

⁷⁶ Члан 10 ЗЈН (2).

⁷⁷ Члан 45 Правилника о ЈН из 2015. године и члан 17 Правилника о ЈН из 2020. године.

⁷⁸ Члан 46 Правилника о ЈН из 2015. године.



У оквиру описа техничких карактеристика намирница испод сваке појединачне партије ДУ Ужице је наводио и друге околности које су од значаја за извршење уговора, а тиме и за припрему понуде. Тако је нпр. испод појединих техничких спецификације намирница код поступка ЈН 01/2020, између осталог, наведено је и следеће:

- за Партију 1 – Хлеб, кифле и лепиње, наведено је да понуђач мора бити и произвођач и да мора поседовати сопствену пекару за производњу хлеба;
- за Партију 3 – Смрзнута лисната пецива, наведено је да понуђач мора бити и произвођач и да мора поседовати расхладно доставно возило у температурном режиму од минимално -18С и ниже (очитана саобраћајна дозвола и Уверење Агенције за безбедност саобраћаја да је на возилу уграђена термоизолација и расхладни уређај);
- за Партију 4 – Јунеће, свињско и пилеће месо, Партију 5 - Роштиљско месо, и Партију 6 - Зачињено месо, наведено је да уколико је понуђач произвођач исти мора поседовати сопствену кланицу, решење надлежног министарства да испуњава ветеринарско санитарне услове и расхладно доставно возило у температурном режиму од максималних +4С (није предвиђен начин доказивања);
- за Партију 7 – Месне прерађевине, наведено је да понуђач мора поседовати расхладно доставно возило за достављање намирница у температурном режиму са декларације производа (није предвиђен начин доказивања);
- за Партију 8 – Риба смрзнута, Партију 12 – Замрзнута воће и поврће и Партију 14 – Сладолед није наведено да понуђач мора имати доставно возило, али је наведено да достава производа буде у температурном режиму од максималних -18С и ниже (није предвиђен начин доказивања);
- за Партију 9 – Млеко, јогурт, кисело млеко и кисела павлака, наведено да уколико је понуђач произвођач мора имати решење надлежног министарства да испуњава ветеринарско санитарне услове и да мора поседовати расхладно доставно возило у температурном режиму +4 С (није предвиђен начин доказивања);
- за Партију 2 - Конзервирано воће и поврће, Партију 10 – Кајмак и сиреви, Партију 11 – Свеже воће и поврће и Партију 13 - Остала прехранбена роба нису наведени посебни додатни услови;
- за Партију 12 – Замрзнута воће и поврће, да понуђач мора имати доставно возило, али је наведено да достава производа буде у температурном режиму од максималних -18С и ниже.

Исти услови су постављени и код набавке намирница за припрему хране у 2021. години у поступку ЈН ОП 2/21, осим што је код Партије 10 – Кајмак и сиреви додато да понуђач мора приложити решење надлежног министарства да објекат за производњу и прераду млека испуњава ветеринарско санитарне услове, копију уговора са овлашћеном кућом за испитивање готових производа и да мора поседовати расхладно возило. Ови услови су били изостављени код набавке кајмака и сирева у поступку набавке у 2020. године. Према изјашњењу ДУ Ужице, овакви услови су постављени на основу искуства у овој врсти набавке из претходних година.

У поступку ревизије у предметној набавци утврдили смо да је ДУ Ужице постављало додатне услове за учешће у поступку ЈН у делу техничких спецификација, а не у делу додатних услова или критеријума за избор привредног субјекта, чиме је остало нејасно које услове понуђач мора да испуни код наведене набавке. Тако је нпр. захтевао од понуђача сертификат НАССР стандарда или „одговарајући“, а да се при том није изјаснио који је то стандард који се може признати уместо НАССР стандарда. Такође, у појединим партијама је захтевао да понуђач буде и произвођач, чиме је у неповољан положај довео понуђаче које имају регистровану делатност



промета производима животињског или биљног порекла, или је захтевао технички капацитет у погледу поседовања доставног возила, а да при том није утврдио начин доказивања истог. Нејасно постављени додатни услови код набавке намирница у 2020/2021. години могли су утицати на ограничење конкуренције у поступцима ЈН, имајући у виду да је ДУ Ужице имао пад прихватљивих понуда у поступку ЈН намирница у 2021. години (просечан број 1,78 понуда) у односу на 2020. години (просечан број 2,21 понуде).

Код набавке котла за гас ДУ Ужице је поставило следеће додатне услове уз помоћ ангажованог стручног лица које поседује стручна знања из ове области. У овој набавци захтевани су одређени сертификати о акредитацији за физичко испитивање и пропустљивости на гас димњака и димњачких система, затим да је понуђач у претходном периоду испоручио и уградио најмање три добра (гасни генератор топлоте са кондензационим гасним котловима), као и да понуђач поседује запослена лица са одговарајућим лиценцама за одговорног пројектанта и одговорног извођача радова.

Код набавке опреме за угоститељство, комисија за ЈН је поставила следеће услове и то да је понуђач у последње две године испоручио и монтирао најмање једну електричну пећницу и најмање један мултифункционални уређај са руком за аутоматско подизање и спуштање корпи свих карактеристика као из конкурсне документације, да привредни субјект у моменту подношења понуде има најмање 2 (два) радно ангажована лица, на радном месту сервисера, као и да има успостављен систем менаџмента према захтевима стандарда ISO 9001:2015 или одговарајући, за област сертификације трговина, инсталација и пуштање у рад професионалне опреме за угоститељство.



ЗАКЉУЧАК 3. ДУ Ужице није на довољно ефикасан начин успоставио систем праћења извршења уговора о ЈН, што је за последицу имало изостанак евиденција о количинском и вредносном праћењу намирница, као и непоштовање уговорених одредби код набавке појединих намирница, плаћања добављачима и измене цене намирница

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.

ЗЈН је прописано да би Уговор о јавној набавци требало 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. ДУ Ужице је интерним актима о ЈН уредио начин праћења извршења уговора о ЈН. У поступку ревизије утврдили смо да ДУ Ужице није на довољно ефикасан начин успоставио систем праћења уговора о ЈН, јер за посматрани период није сачинио евиденције о количинском и вредносном праћењу уговора о ЈН намирница, није увек код квантитативног и квалитативног пријема намирница констатовао разлике (опис и јединичне цене) примљених намирница у односу на уговорене и није поштовао уговорене одредбе приликом плаћања добављачима (вршио је авансна плаћања која нису била уговорена). Као узрок наведеног стања ДУ Ужице наводи ограничен кадровски капацитет дома који је био у 2020/2021. години услед COVID19 пандемије, као и реорганизацију дома која се десила у 2019. години. Изостанак контролних активности лица одговорних за праћење уговора о ЈН, имало је за последицу недовољну ефикасност у праћењу уговора о ЈН, као и набавке добара које нису увек одговарале уговореним.

Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке, ако су испоштоване одредбе Закона о јавним набавкама које уређују ову област. Интерним актом којим је ближе уредио поступак ЈН из 2020. године, ДУ Ужице није посебно уредио поступак и начине измене уговора о ЈН. У 2021. години, ДУ Ужице је вршио измене уговора о ЈН намирница примењујући одредбе члана 158 ЗЈН (2) који прописује измену уговора услед непредвиђених околности, а на основу Захтева понуђача за променом цена појединих намирница. У конкурсној документацији и закљученим уговорима о ЈН нису на јасан и прецизан начин биле предвиђене измене уговора, док уз достављене захтеве понуђача нису били приложени аргументовани докази о неопходној потреби промене цене намирница или други званично објављени подаци којима се доказује раст цена наведених намирница. Поступајући на наведени начин, цене појединих намирница су у 2021. години увећане у распону од 20% до 52% у односу на уговорену цену, и то након три месеца од закључења уговора о ЈН, иако су званично објављени подаци о просечном расту потрошачких цена у Републици Србији, а који могу



послужити као основа за усклађивање цена, били знатно мањи. Све наведено може створити ризик да се јавна средства не употребљавају увек са пажњом доброг домаћина, односно у складу са принципима доброг финансијског управљања.

Налаз 3.1: ДУ Ужице у посматраном периоду није пратио извршење закључених уговора о набавци намирница (количински и вредносно) и није увек поштовао уговорене одредбе приликом набавке намирница и плаћања добављачима

Уговор о јавној набавци би требало 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.⁷⁹ Такође, наручилац је дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.⁸⁰

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.⁸¹ 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).⁸² 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).⁸³

ДУ Ужице је интерним актима уредио начин праћења извршења уговора о ЈН.⁸⁴

Комуникација у вези са извршењем уговора о ЈН одвија се искључиво писаним путем. Извршење уговора о ЈН прати организациона јединица/овлашћено лице у чијем је делокругу праћење извршења конкретне набавке, односно корисници испоручених добара/услуге и радова. Такође, организациона јединица у оквиру које се обављају послови рачуноводства и финансија прати извршење уговора о ЈН у свом домену.⁸⁵

Директор дома именује комисију или лице за пријем добара, услуга и радова која ће проверавати квантитативни и квалитативни пријем уговорених предмета набавке које приказујемо у наставку.⁸⁶

⁷⁹ Члан 154 ЗЈН (2).

⁸⁰ 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.

⁸¹ Члан 9 ЗЈН (1).

⁸² Коментар ЗЈН (2), страна 35.

⁸³ Члан 22 ЗЈН (1) и члан 49 став 2 ЗЈН (2).

⁸⁴ Члан 58-66 Правилника о ЈН из 2015. године и члан 23-29 Правилника о ЈН из 2020. године.

⁸⁵ Члан 58 Правилника о ЈН из 2015. године.

⁸⁶ Члан 60 Правилника о ЈН из 2015. године и члан 24-25 Правилника о ЈН из 2020. године.



Слика број 7: Квалитативни и квантитативни пријем уговорених добара/услуга/радова



Након извршене провере именована комисија сачињава Записник о квалитативном и квантитативном пријему добара/услуга/радова или Контролни лист пријема којима се потврђују примљене количине тражене врсте добара/услуга/радова, пријем неопходне документације, као и да испоручени предмети набавке у свему одговарају уговореним.⁸⁷

Правилником о ЈН из 2015. године уређено је да се рачуни и друга документа за плаћање примају у складу са општим актима и истог дана достављају лицу у чијем су делокругу послови контроле и обраде рачуна (финансијска служба). Лице у чијем је делокругу праћење извршења уговора о ЈН контролише податке који се односе на врсту, количину, квалитет и цену добара/услуга/радова. Након контроле ових података на рачуну се потписују запослени који су у складу са писаним налогом извршили квантитативни и квалитативни пријем предмета набавке, чиме потврђују тачност података.⁸⁸ Лице овлашћено за праћење извршења уговора сачињава извештај о извршењу уговора који садржи: опис тока извршења уговора, укупну реализовану вредност уговора, уочене проблеме током извршења уговора и евентуалне предлоге за побољшање.⁸⁹

Правилником о ЈН из 2020. године ДУ Ужице није детаљно уредио праћење извршења уговора у погледу контроле примљених рачуна и уговорених цена и сачињавања извештаја о извршењу уговора, док је Правилником о ЈН из 2015. године овај поступак био детаљно уређен.

Добра се крајњим корисницима стављају на располагање на основу документа – требовања. Према Правилнику о организацији и систематизацији послова и задатака у ДУ Ужице⁹⁰ запослени на радном месту економа прати и одговара за извршење уговора о јавној набавци намирница односно робе коју складишти и за коју одговара.

Праћење извршења уговора о ЈН

Према изјашњењу ДУ Ужице, лице запослено на пословима службеника за ЈН – комерцијалиста је обављало послове робног и финансијског књижења промена у вези са набавкама и на тај начин пратило реализацију истих и припремало документацију и извештаје о ЈН и набавкама на који се закон не примењује. У опису послова овог радног места наводи се и обавеза вођења евиденција о реализованим поступцима ЈН.

⁸⁷ Члан 62 Правилника о ЈН из 2015. године и члан 26 Правилника о ЈН из 2020. године.

⁸⁸ Члан 64 Правилника о ЈН из 2015. године.

⁸⁹ Члан 69 Правилника о ЈН из 2015. године.

⁹⁰ 08 Број: 300/2019 од 26.06.2019. године.



Вредносно праћење уговора о ЈН, ДУ Ужице је вршило кроз финансијско рачуноводство, праћењем обавеза према добављачима.

У поступку ревизије, код набавке намирница, ДУ Ужице је доставио финансијске картице за период 11.8.-31.12.2020. године по добављачима у којима су евидентирани обавезе према добављачима. Увидом у достављене картице није се могло јасно утврдити праћење вредности уговора о ЈН, имајући у виду да у истим нису били наведени бројеви уговора. У поступку ревизије, на захтев ревизора, ДУ Ужице је на достављеним картицама у рубрици „опис књижења“ наводио бројеве партија или уговора о ЈН на који се односи конкретно плаћање. Тако нпр. достављена финансијска картица за добављача „EURO GRAND“, d.o.o, Ужице, у периоду 11.8.-31.12.2020. године, не може се сматрати поузданом, јер ДУ Ужице није у потпуности означио сва извршена плаћања на картици. Имајући у виду, да је један добављач неретко извршавао испоруку намирница које се односе на више партија, а за које су често испостављани збирни рачуни, из достављених евиденција не може се са сигурношћу утврдити извршење уговора о ЈН за сваку партију. Све наведено имплицира да ДУ Ужице није на довољно ефикасан начин успоставио праћење уговора о ЈН по вредности у посматраном периоду, па се не могу јасно утврдити извршења по уговорима нити евентуално прекорачење вредности уговора.

Према изјашњењу ДУ Ужице, количинско праћење намирница у посматраном периоду се вршило у магацинском књиговодству, периодично. Наиме, иако има успостављен систем праћења уговора о ЈН намирница, ДУ Ужице у 2020/2021. години није ажурно водио евиденције о количинском и вредносном праћењу намирница за припрему хране због, како наводе, кадровске ограничености изазване COVID19 пандемијом и реорганизације послова у дому услед припајања Дома за децу и омладину „Петар Радовановић“, Ужице. За посматрани период ревизије нам нису достављене наведене евиденције.

ДУ Ужице је у 2022. години, закључењем уговора о ЈН намирница за 2022/2023. годину поново успоставио систем праћења уговора о ЈН за сваку врсту намирница кроз магацинско књиговодство (количински и вредносно), о чему је доставио документ „Стање артикала за објекат: 60 ЈНВВ намирнице/уговори 2022“. Поменути документ садржи следеће податке: редни број, шифра артикла, назив артикла, количина (улаз, излаз, стање), цена артикла, вредност уговора (уговорено, извршено, салдо).

Након пријема намирница у магацин, магационер/економ је достављао рачуне, отпремнице и осталу пратећу документацију, лицу запосленом на пословима службеника за ЈН – комерцијалиста које је задужено за праћења уговора о ЈН, које је требало да изврши додатну контролу испоручених намирница са уговореним условима. Запослени у служби рачуноводства су вршили контролу рачуна и пратеће документације која је неопходна за плаћање добављачима и евидентирали пословне промена настале у вези са извршењем уговора о ЈН у финансијском рачуноводству.

Праћење извршења уговора о ЈН набавци електричне енергије вршило је лице запослено на пословима службеника за ЈН – комерцијалиста на основу достављених рачуна добављача и то вредносно кроз ексел табеле (колоне: износ утрошене активне електричне енергије, накнада за приступ систему дистрибуције, накнада за подстицај повлашћених произвођача, накнада за унапређење енергетске ефикасности, акциза и ПДВ), које су достављене у поступку ревизије. У наведеним прегледима ДУ Ужице није пратио количине утрошене енергије на месечном нивоу. Такође, ДУ Ужице је у поступку ревизије, на захтев ревизорског тима, доставио Аналитичку картицу електричне енергије за 2020/2021. годину (конто 421211) у коме је означио износе који се односе на конкретне закључене уговоре о ЈН електричне енергије. Увидом у исте утврдили смо да је ДУ Ужице, крајем године, извршио авансна плаћања према добављачу, иако иста није уговорио, што је отежало праћење уговора о ЈН.

Праћење уговора о ЈН осталих набавки (котла на гас и опреме за угоститељство) је вршено кроз финансијско праћење обавеза према добављачима.



Све наведено указује да ДУ Ужице у 2020/2021. години није имао успостављен целовит систем праћења уговора о ЈН, да би 2022. године поново успоставио количинско и вредносно праћење уговора о ЈН кроз магацинско пословање.

ДУ Ужице је у 2020. и 2021. години, по испостављеним рачунима извршио авансна плаћања добављачима за набавку електричне енергије и намирница за припрему хране супротно закљученим уговорима о ЈН којима је био уговорен другачији начин плаћања добара.

У закљученим уговорима о ЈН електричне енергије за 2020/2021. годину ДУ Ужице је уговорио да ће се плаћање извршити на банкарски рачун добављача по писменим инструкцијама назначеним на самом рачуну, без јасно уговореног начина плаћања. У конкурсној документацији за поступак ЈН 02/2020 Електрична енергија наведено је да ће се фактурисање вршити према јединичној цени из понуде и стварно преузетој електричној енергији на место примопредаје на основу достављених рачуна у складу са усвојеним буџетским средствима наручиоца. Такође је наведено да је авансно плаћање могуће само по договору понуђача и наручиоца без јасно дефинисаних услова за давање аванса и финансијског обезбеђења. У поступку ЈН електричне енергије за 2021. годину (ЈН 2/2021) у „Упутству понуђачима како да сачине понуду“ је наведено да ће се плаћање испоручене електричне енергије вршити 45 дана од дана достављања фактуре.

Код закључених уговора о ЈН намирница за припрему хране у 2020. и 2021. години наведено је да ће се плаћање вршити у року од 45 дана од пријема фактуре са тачно наведеним називом и количином испоручених добара, у складу са закљученим уговором.

У поступку ревизије утврдили смо неправилности код извршених плаћања појединим добављачима, која су настала супротно закљученим уговорима, имајући у виду да иста нису била уговорена. Изостанак контролних активности у праћењу извршења уговора о ЈН у 2020. и 2021. години, довео је до тога да је ДУ Ужице у посматраном периоду по испостављеним рачунима извршио авансна плаћања добављачима за набавку намирница у укупном износу од 18.386.729 динара, као и добављачу ЈП „ЕПС“, Београд за набавку електричне енергије у укупном износу 5.355.000 динара, што је супротно закљученим уговорима.⁹¹ ДУ Ужице је, у поступку ревизије, доставио финансијске картице за период 1.1-23.8.2021. године по добављачима на којима је евидентирао правдање датих аванса за набавку намирница у 2020. години („Еуро Гранд“, Ужице – Партије 2, 6, 7, 8, 12 и 14 и „Сретен Гудурић“, Ужице – Партија 1). Из достављене документације не може се са сигурношћу утврдити реализација закључених уговора о ЈН у односу на уговорене вредности, имајући у виду да је ДУ Ужице вршио преносе неутрошених аванса из године у годину, без обзира на истек уговора о ЈН, што отежава и сам систем праћења уговора о ЈН. Такође, наведено поступање у извршењу Уговора о ЈН је створило ризик и у неповољан положај ставило потенцијалне понуђаче који нису конкурисали нити добили посао у предметним набавкама, јер им наведена околност није била позната у моменту подношења пријава, чиме је нарушено начело једнакости у поступцима ЈН.

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/економ) или лица који 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. Магационер/економ заступа намирнице од добављача и евидентира улаз артикала у магацине кроз магацинско пословање (количински и вредносно).

Код набавке намирница за припрему хране, директор је решењем именовано лица запослена на радном месту шефа службе исхране и магационера да врше контролу квалитета и квантитета

⁹¹ Корисници буџетских средстава преузимају обавезе на основу писаних уговора или других правних аката уколико законом није другачије прописано (члан 56. став 2 Закона о буџетском систему).



испоручених намирница за припрему хране. Приликом пријема намирница, ова лица су сачињавала докумнет „Контролни лист пријема“, док су рекламациони записник сачињавали у случају да се приликом испоруке робе утврде одређени недостаци. Лице задужено за физички пријем наведених добара био је магационер/економ који заприма потребане артикле од добављача и евидентира улазе истих у магацин (количински и вредносно), а потписом на рачуну/отпремници потврђује квантитативни и квалитативни пријем истих. Требовање намирница из магацина вршио је шеф Службе исхране.

Увидом у узорковане рачуне код набавке намирница за припрему хране у 2020/2021. години, утврдили смо да су исти потписани од стране лица које је примило робу, али да поједине намирнице описно и по ценама нису увек одговарале уговореним. Тако су нпр. у 2020. години од добављача „Ила промет“, Чачак набављене поједине врсте намирница, као што су паприка, парадајз, краставац, шампињони који нису били уговорени. Из достављене документације може се утврдити да ДУ Ужице није увек контролисало фактурисане јединичне цене намирница, имајући у виду да се цене појединих намирница разликују од уговорених. Наведено смо утврдили нпр. код набавке сира, кајмака и помфрита у 2020. години и код мешане мармеладе, смрзнуте рибе, пшеничног гриза, зачина босиљак и рузмарин, сенфа и мајонеза у 2021. години.

Код набавке опреме за угоститељство је достављен Записник о квалитативном и квантитативном пријему опреме.

Дана 21.12.2021. године сачињен је записник о примопредаји радова и добара у поступку ЈН 3/21 – котло на гас који је потписан од стране инвеститора и извођача у којем је наведено да се сва опрема предаје у исправном и функционалном стању. Плаћање је извршено на основу Окончане ситуације у износу од 6.914.178,00 динара, која је оверена од стране извођача радова, инвеститора и надзорног органа и на основу достављеног рачуна за испоручену опрему. ДУ Ужице није формирао комисију за пријем изведених радова код набавке котла на гас, па је изостало констатовање мањка/вишка изведених радова у односу на уговорене радове. У поступку ревизије извршили смо увид у Предмер и предрачун изведених машинских и радова на електро-енергетским инсталацијама и уговорених радова, на основу чега смо утврдили да постоје одређена одступања количине изведених радова у односу на уговорене количине, и то код осам позиција радова. Извођач је изоставио извођење радова у износу 174.700,00 динара, док је вишак радова био 32.000,00 динара.

Све наведено указује да систем праћења уговора о ЈН није био успостављен на довољно ефикасан начин.

Налаз 3.2: ДУ Ужице је у 2021. години вршио измене уговора о ЈН намирница на основу Захтева понуђача за променом цена, позивајући се на непредвиђене околности, а без претходно уговорених параметара за усклађивање цена намирница током трајања уговора, што је довело до знатног увећања цена појединих намирница у односу на уговорене цене

Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке, ако су испоштоване одредбе Закона о јавним набавкама⁹² 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 Ужице је Правилником о ЈН из 2015. године уредио правила поступања у вези са изменом уговора о ЈН, док Правилником о ЈН из 2020. године није ближе уредио ову област.

⁹² Члан 115 ЗЈН (1) и члан 156-161 ЗЈН (2).



Лице у чијем је делокругу праћење извршења уговора о ЈН, у случају потребе за изменом уговора, обавештава овлашћено лице за спровођење поступка и доставља своје мишљење о потреби и оправданости захтеваних измена. Запослени на пословима набавке проверава да ли су испуњени законом прописани услови за измену уговора о ЈН и доставља Предлог одлуке о измени уговора и предлог анекса уговора о ЈН овлашћеном лицу на потпис.

У поступку ревизије, код узоркованих поступака јавних набавки, утврдили смо да је ДУ Ужице вршио измену уговора у ЈН код девет закључених уговора за набавку намирница за припрему хране у 2021. години, док у 2020. години није било измена закључених уговора о ЈН. Како наводе, основни разлог за измену уговора о ЈН у 2021. години била је промена цена на тржишту намирница. У наставку дајемо преглед анексираних уговора о ЈН у 2021. години.

Табела број 6: Измене уговора о ЈН намирница у 2021. години

Р.б.	Предмет партије	Изабрани добављач	Уговор о ЈН			Анекс Уговора о ЈН				Број намирница са увећаном ценом
			Број и датум	редност без ПДВ-а	Вредност са ПДВ-ом	Број и датум	Вредност без ПДВ-а	Вредност са ПДВ-ом	% увећања вредности уговора	
1	Партија 2 – Конзервирано воће и поврће	„Еуро гранд“ доо, Чачак	002-11/21 од 24.08.2021.	170.395	204.474	002-27 од 02.12.2021.	202.943	243.531	19%	8
2	Партија 4 – Јунеће, свињско и пилеће месо	„Сувобор кооп“ доо, Чачак	002-14/21 од 24.08.2021.	2.543.675	2.798.043	002-35 од 10.12.2021.	3.147.940	3.426.734	24%	6
3	Партија 5- Роштиљско месо	„Сувобор кооп“ доо Чачак	002-15/21 од 24.08.2021.	640.600	768.720	002-37 од 10.12.2021.	749.050	898.860	17%	3
4	Партија 7 – Месне прерађевине	„Сувобор кооп“, доо Чачак	002-16/21 од 24.08.2021.	1.129.538	1.352.246	002-39 од 10.12.2021.	1.285.646	1.542.775	14%	13
5	Партија 8 – Риба	„Еуро гранд“ доо, Чачак	002-17/21 од 24.08.2021.	675.609	773.869	002-28 од 2.12.2021.	805.190	885.709	19%	8
6	Партија 10 – Кајмак и сиревн	ПК„Златибор“ Златибор	002-19/21 од 24.08.2021.	554.212	665.054	002-41 од 2.12.2022	658.283	789.939	19%	6
7	Партија 11 – Свеже воће и поврће	"Ила промет" доо, Чачак	002-20/21 од 24.08.2021.	1.222.269	1.334.038	002-26/2 од 26.11.2021.	1.622.891	1.785.180	33%	27
8	Партија 12 - Замрзнуто воће и поврће	„Еур огранд“ доо, Чачак	002-21/21 од 24.08.2021.	463.725	525.488	002-29 од 2.12.2021.	554.512	609.963	20%	11
9	Партија 13 - Остала прехранбена роба	"Ила промет" доо, Чачак	002-22/21 од 24.08.2021.	2.317.348	2.705.300	002-28/2 од 26.11.2021.	2.674.141	3.121.820	15%	14

Кроз измену закључених уговора ДУ Ужице је увећао вредност појединих уговора у распону од 15% (остала прехранбена роба) до 33% (свеже воће и поврће). Том приликом, ДУ Ужице је у 2021. години уговорио већу јединичну цену за 94 од уговорених 161 врсте намирница, што приказујемо у Прилогу 2 извештаја.

ДУ Ужице је вршио промену цена намирница и измену уговора о јавним набавкама сходно члану 158. ЗЈН (2) којим је прописано да се уговор о јавној набавци може изменити ако су испуњени следећи услови и то, да је потреба за изменом настала због околности које савестан наручилац није могао да предвиди и ако се изменом не мења природа уговора. То могу бити ситуације, нпр. када се деси законска промена пореза на додату вредност који погађа сваки



уговор, а која није у надлежности наручиоца или нпр. повећање цене нафте на светском тржишту.

ДУ Ужице је вршио измене цена у договору са понуђачима, а на основу достављених Захтева понуђача за измену цена у којима су као разлози за измену цена наведени: раст цена намирница, сировина, амбалаже, енергената и других зависних трошкова који утичу на цену финалног производа. Уз наведене захтеве и разлоге за промену цена, понуђач није доставио аргументоване доказе о околностима који су довели до раста цена намирница, нити друге званично објављене податке којима се доказује раст цена намирница, иако је изразио бојазан за евентуалне губитке у свом пословању због уговорених нижих цена. Наведени захтеви су достављени крајем новембра и почетком децембра 2021. године, три месеца након закључења уговора о ЈН.

Такође, промена цена за поједине намирнице је извршена, иако измене нису биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин.⁹³

У наставку дајемо преглед уговорених и увећаних јединичних цена за одабране намирнице у 2021. години.

Табела број 7: Уговорене и увећане јединичне цене појединих намирница у 2021. години

Р.б	Назив	2021. година			Разлог увећања	Правни основ
		Цена по јединици мере са ПДВ-ом (Уговор о ЈН)	Промењена цена по јединици мере са ПДВ-ом (Анекси уговора о ЈН)	% Увећања цене		
1	Свињски бут без кости	491,70	649,00	32%	Захтеви понуђача због раста цена на тржишту (нису документовани разлози за увећање цена намирница)	Члан 158 ЗЈН (2) Измена уговора о ЈН због околности који савестан наручилац није могао да предвиди
2	Јунећи бут без кости	645,70	836,00	29%		
3	Пилеће бело месо филе	482,90	554,40	15%		
4	Пилеће виршле	187,20	226,80	21%		
5	Смеса (ћевапи)	624,00	744,00	19%		
6	Маргарин-стони 250 гр	199,20	240,00	20%		
7	Јабука	45,40	57,60	27%		
8	Пасуљ тетовац	181,50	276,00	52%		
9	Свежа јаја „А“ класе	9,35	13,80	48%		
10	Пиринач	90,20	108,00	20%		

На основу напред наведене табеле, може се закључити да су јединичне цене појединих намирница увећане у распону од 15% до 52% у односу на уговорну цену.

Цена намирница може бити променљива током године, а начин промене цене предметног добра се може предвидети уговорном клаузулом којом ће се дефинисати и параметри на основу којих ће се она усклађивати. Цена појединих артикала се може кориговати споразумно током трајања уговора искључиво из објективних разлога. Тако на пример, уколико цена робе зависи од кретања цена на домаћем тржишту, 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 од надлежне институције. Ако, на пример на цену утичу и други фактори (девизни курс, робна берза, одлуке државних органа и друго), такође је могуће предвидети и извршити промену цена на основу аргументованих доказа о потреби измене цене и података објављених од надлежних органа и других званично објављених података.

Такође, променом цена се не сматра усклађивање цена са унапред јасно дефинисаним параметрима који су наведени у уговору о јавној набавци⁹⁴. Тако се на пример, усклађивање цена

⁹³ Члан 156 ЗЈН (2).

⁹⁴ Став 4 члана 156 ЗЈН (2).



са индексом потрошачких цена у Републици Србији не сматра променом цена већ извршењем уговора.

На основу свега наведеног, сматрамо да је ДУ Ужице могао предвидети променљивост цена добара, као и да је могао уговорити параметре на основу којих ће вршити усклађивање цена добара, сходно актуелностима на тржишту.

У наставку дајемо преглед званично објављених података о индексима потрошачких цена у Републици Србији за октобар-децембар 2021. године, када је ДУ Ужице дозволио промену цена намирница и закључио Анексе уговора о ЈН.

Табела број 8: Индекси потрошачких цена у септембру и октобру 2021. године

Месец	Цене производа и услуга личне потрошње датом месецу 2021. године у односу на претходни месец 2021. године у просеку су веће за	Потрошачке цене у датом месец 2021. године у поређењу са истим месецом претходне године повећане су за	Потрошачке цене у датом месецу 2021. године у поређењу са децембром 2020. године повећане су за	Раст цена у квалификованој групи "Храна и безалкохолна пића" у датом месецу 2021. години у односу на претходни месец
Октобар 2021. године ⁹⁵	0,9%	6,60%	6,40%	1,30%
Новембар 2021. године ⁹⁶	0,9%	7,50%	7,70%	1,50%
Децембар 2021. године ⁹⁷	0,4%	7,90%	7,90%	0,3%

ДУ Ужице није у уговорима о ЈН предвидео параметре на основу којих ће се вршити промена цена током извршења уговора, што је довело до тога да је ДУ Ужице прихватио предлоге добављача за промену цена појединих намирница и преко 30% у односу на уговорене цене из разлога непредвидених околности, иако су званично објављени подаци о просечном расту потрошачких цена, а који могу послужити као основа за усклађивање цена, били знатно мањи. Све наведено може створити ризик да се јавна средства не употребљавају са пажњом доброг домаћина, односно у складу са принципима доброг финансијског управљања.

⁹⁵ Саопштење Републичког завода за статистику број 306 -год LXXI, 12.11.2021. године.

⁹⁶ Саопштење Републичког завода за статистику број 340 -год LXXI, 13.12.2021. године.

⁹⁷ Саопштење Републичког завода за статистику <https://publikacije.stat.gov.rs>.



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 9: Спроведене јавне набавке у 2020. години

Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Партија		Процењена вредност набавке без ПДВ-а	Назив добављача	Број и датум уговора	Период важења уговора	Уговорена вредност		Анексирана вредност са ПДВ-ом	Извршено са ПДВ-ом у 2020/2021.	Разлика (уговорено-извршено)
		Број	Назив					без ПДВ-а	са ПДВ-ом			
ОП 1/20	Намирнице за припремање хране	1	Хлеб, кифле илепиње	802.244	„Сретен Гудурић“, Ужице	001-И-43/20 од 14.8.2020. г	12 месеци	752.695	827.965	0	699.316	128.649
		2	Конзервирано воће и поврће	309.135	„Еуро гранд“, Ужице	001-И-44/20 од 11.8.2020.г	12 месеци	245.940	295.128	0	143.381	151.747
		3	Смрзнуто лиснато пециво	1.646.096	„Nensico“, Београд	001-И-45/20 од 12.8.2020.г	12 месеци	1.472.400	1.619.640	0	1.460.301	159.339
		4	Јунеће, свињско и пилеће месо	3.558.649	„Сувобор кооп“, Чачак	001-И-46/20 од 12.8.2020.г	12 месеци	3.443.120	3.787.432	0	3.657.789	129.643
		5	Ћевапи и пљескавице	679.303	„Сувобор кооп“, Чачак	001-И-47/20 од 12.8.2020.г	12 месеци	712.215	854.658	0	711.012	143.646
		6	Зачињено месо	440.246	„Еуро гранд“, Ужице	001-И-48/20 од 11.8.2020.г	12 месеци	495.000	594.000	0	568.339	25.661
		7	Сухомеснати производи	1.697.309	„Еуро гранд“, Ужице	001-И-49/20 од 11.8.2020.г	12 месеци	1.476.555	1.771.866	0	1.264.539	507.327
		8	Смрзнута риба	1.215.049	„Еуро гранд“, Ужице	001-И-50/20 од 11.8.2020.г	12 месеци	1.169.603	1.337.429	0	1.099.291	238.139
		9	Млеко јогурт, кисело млеко	886.929	„Млекара Моравица“, Ариље	001-И-51/20 од 12.8.2020.г	12 месеци	718.453	807.203	0	756.105	51.099
		10	Сир и кајмак	901.563	ПК „Златибор“, Златибор	001-И-52/20 од 10.9.2020.г	12 месеци	785.155	942.186	0	778.605	163.581
		11	Свеже воће и поврће	1.797.110	„Ила промет“, Чачак	001-И-53/20 од 12.8.2020.г	12 месеци	1.324.360	1.456.796	0	1.480.956	-24.160
		12	Смрзнуто воће и поврће	629.479	„Еуро гранд“, Ужице	001-И-54/20 од 11.8.2020.г	12 месеци	571.540	651.766	0	495.536	156.230
		13	Разна прехранбена роба	3.229.914	„Ила промет“, Чачак	001-И-55/20 од 12.8.2020.г	12 месеци	3.000.810	3.512.254	0	2.646.569	865.685
		14	Сладолед	222.420	„Еуро гранд“, Ужице	001-И-56/20 од 11.8.2020.г	12 месеци	216.960	260.352	0	149.947	110.405
ОП 2/20	Електрична енергија	/	/	8.250.000	ЈП ЕПС, Београд	002-9/20 од 13.3.2020.г	12 месеци	4.000.322	4.800.387		6.325.782	-1.525.395
Укупно				26.265.446				20.385.128	23.519.062	0	22.237.467	1.281.595



Табела број 10: Спроведене јавне набавке у 2021. години

Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Партија		Процењена вредност набавке без ПДВ-а	Назив добављача	Број и датум уговора	Период важења уговора	Уговорена вредност		Анексирана вредност са ПДВ-ом	Извршено са ПДВ-ом у 2020/2021.	Разлика (уговорено-извршено)
		Број	Назив					без ПДВ-а	са ПДВ-ом			
ОП 1/21	Електрична енергија	/	/	6.564.724	ЈП ЕПС, Београд	001-14/21 од 29.3.2021	12 месеци	3.104.856	3.725.863	0	5.864.420	-2.138.557
ОП 2/21	Намирнице за припремање хране	1	Хлеб,кифле илепиње	765.537	„Сретен Гудурић“, Ужице	002-10/21 од 24.8.2021	7 месеци	641.720	707.476	0	707.476	0
		2	Конзервирано воће и поврће	200.960	„Еурогранд“, Ужице	002-11/21 од 24.8.2021	7 месеци	170.395	204.474	243.531	243.531	0
		3	Смрзнуто лиснато пециво	1.170.998	„Сретен Гудурић“, Ужице	002-12/21 од 24.8.2021	7 месеци	1.195.945	1.315.540	0	1.315.540	0
		4	Јунеће, свињско и пилеће месо	2.525.448	„Сувобор кооп“, Чачак	002-14/21 од 24.8.2021	7 месеци	2.543.675	2.798.043	3.426.734	3.128.042	298.692
		5	Ћевапи и пљескавице	539.368	„Сувобор кооп“, Чачак	002-15/21 од 24.8.2021	7 месеци	640.600	768.720	898.860	898.522	339
		6	Зачињено месо	358.276	„Еурогранд“, Ужице	002-13/21 од 24.8.2021	7 месеци	403.300	483.960	0	483.960	0
		7	Сухомеснати производи	1.077.924	„Сувобор кооп“, Чачак	002-16/21 од 24.8.2021	7 месеци	1.129.538	1.352.246	1.542.775	1.222.443	320.332
		8	Смрзнута риба	706.412	„Еурогранд“, Ужице	002-17/21 од 24.2.2021	7 месеци	675.609	773.869	885.709	885.709	0
		9	Млеко јогурт, кисело млеко	523.194	„Млекара Моравица“, Ариље	002-18/21 од 26.8.2021	7 месеци	466.015	522.242	0	582.631	-60.390
		10	Сир и кајмак	595.100	ПК „Златибор“, Златибор	002-19/21 од 27.8.2021	7 месеци	554.212	665.054	789.939	801.080	-11.141
		11	Свеже воће и поврће	1.502.716	„Ила промет“, Чачак	002-20/21 од 25.8.2021	7 месеци	1.222.269	1.344.038	1.785.180	1.150.909	634.271
		12	Смрзнуто воће и поврће	496.201	„Еурогранд“, Ужице	002-21/21 од 24.8.2021	7 месеци	463.725	525.488	609.963	609.963	0
		13	Разна прехрамбена роба	2.495.646	„Ила промет“ д.о.о. Чачак	002-22/21 од 25.8.2021	7 месеци	2.317.348	2.705.300	3.121.820	3.403.855	-282.036
		14	Сладолед	157.033	„Еурогранд“, Ужице	002-23/21 од 24.8.2021	7 месеци	179.800	215.760	0	216.146	-216.146
ОП 3/21	Котао за грејање на гас	/	/	6.000.000	„Thermo Frigo expert“ д.о.о. Борча	003-16/21 од 6.10.2021	/	5.815.115	6.973.138	0	6.914.178	58.960
ОП 4/21	Опрема за угоститељство: кипер и конвектомат	/	/	3.750.000	„Fimas“ д.о.о. Београд	004-17/21 од 27.10.2021	/	4.105.450	4.926.540	0	4.926.540	0
Укупно				29.429.538				25.629.571	30.007.749	13.304.512	33.354.946	-1.395.676



2. Прилог 2 – Увећање цена појединих врста намирница у 2021. години

У наставку дајемо преглед увећања цена појединих врста намирница у 2021. години, на основу закључених Анекса уговора о ЈН.

Табела број 11: Увећане цене намирница у 2021. години

цене изражене у динарима

Партије	Р.б.	Врста намирнице	Јед. мере	Уговорена количина	Уговорена цена (без ПДВ-ом)	Цене из захтева добављача за увећање цена (без ПДВ-а)	Разлика	% увећања
Партија 2	1	Цвекла салата	ком	140,00	249,00	298,80	49,80	20%
	2	Кисели краставчићи	ком	170,00	259,00	310,80	51,80	20%
	3	Паприка црвена	ком	145,00	379,00	454,80	75,80	20%
	4	Компот бресква	ком	30,00	350,00	420,00	70,00	20%
	5	Компот кајсија	ком	15,00	350,00	420,00	70,00	20%
	6	Компот шљива	ком	18,00	300,00	360,00	60,00	20%
	7	Шампињони резани	ком	20,00	550,00	660,00	110,00	20%
	8	Ананас коцкице	ком	20,00	220,00	264,00	44,00	20%
Партија 4	9	Јунећи бут без коске	кг	1940	587,00	760,00	173,00	29%
	10	Млевено месо II кат. мешан	кг	810	218,00	570,00	352,00	161%
	11	Свињски бут без коске	кг	980	447,00	590,00	143,00	32%
	12	Свињски каре	кг	490	370,00	420,00	50,00	14%
	13	Пилећи батак и карабатак	кг	1735	227,00	255,00	28,00	12%
Партија 5	14	Бело пилеће месофилети	кг	490	439,00	504,00	65,00	15%
	15	Ћевапи	кг	640	520,00	620,00	100,00	19%
	16	Пљескавице	кг	495	520,00	620,00	100,00	19%
Партија 7	17	Роштиљска кобасица свежа	кг	160	315,00	450,00	135,00	43%
	18	Виршла пилећа – ринфуз	кг	695	156,00	189,00	33,00	21%
	19	Грил кобасица танка	кг	492	203,00	289,00	86,00	42%
	20	Пилећа прса	кг	242	336,00	440,00	104,00	31%
	21	Шунка у омоту	кг	724	298,00	365,00	67,00	22%
	22	Паризер пилећи	кг	242	132,00	189,00	57,00	43%
	23	Сланина барена – хамбуршка	кг	130	449,00	510,00	61,00	14%
	24	Сува свињска ребра	кг	130	410,00	450,00	40,00	10%
	25	Пилећа паштета у ал. фолији 75 гр	ком.	5220	18,70	22,00	3,30	18%
	26	Рибља паштета у ал. фолији 75 гр	ком.	1950	23,00	30,00	7,00	30%
	27	Месни нарезак 100 гр.	ком.	980	38,00	45,00	7,00	18%
Партија 8	28	Маст свињска	кг	100	100,00	160,00	60,00	60%
	29	Сардина 125 гр.	ком.	57	57,00	67,00	10,00	18%
	30	Туњевина у комадима 170 гр.	ком	2130	100,00	119,00	19,00	19%
	31	Ослић филет	кг	245	229,00	274,80	45,80	20%
	32	Ослић бели филет	кг	405	239,00	286,80	47,80	20%
	33	Пангасиус филет	кг	985	219,00	262,80	43,80	20%
	34	Рибље пљескавице замрзнуте	кг	160	188,00	225,60	37,60	20%
	35	Рибљи ћевапи замрзнути	кг	160	188,00	225,60	37,60	20%
	36	Панирани филет ослића са сиром	кг	243	539,00	646,80	107,80	20%
	37	Панирани филет ослића са сланањем	кг	163	539,00	646,80	107,80	20%
Партија 10	38	Колутићи лигње	кг	80	350,00	420,00	70,00	20%
	39	Кајмак средњи	кг	405	609,99	710,00	100	16%
	40	Сир "фета" 1/1	кг	325	139,99	175,00	35	25%
	41	Ситан сир (мрвице)	кг	95	179,99	210,00	30	17%
	42	Качкавал – 45% мм	кг	325	429,99	490,00	60	14%
	43	Јабuka-јонатан	кг	1910	41,00	48,00	7,00	17%
	44	Лимун	кг	242	92,00	120,00	28,00	30%
	45	Мандарина	кг	405	88,00	110,00	22,00	25%



Партија 11	46	Банана	кг	1621	104,00	130,00	26,00	25%
	47	Бресква	кг	217	43,00	71,00	28,00	65%
	48	Нектарина	кг	144	49,00	75,00	26,00	53%
	49	Јагоде	кг	217	77,00	160,00	83,00	108%
	50	Лубеница	кг	217	20,00	32,00	12,00	60%
	51	Ораси	кг	36	640,00	850,00	210,00	33%
	52	Кромпир	кг	6485	32,00	60,00	28,00	88%
	53	Купус	кг	1592	28,00	59,00	31,00	111%
	54	Лук црни	кг	636	32,00	45,00	13,00	41%
	55	Шаргарепа	кг	239	33,00	52,00	19,00	58%
Партија 12	56	Пасуљ теговац	кг	810	165,00	230,00	65,00	39%
	57	Замрзнута вишња	кг	90	155,00	186,00	31,00	20%
	58	Замрзнута малина	кг	90	390,00	468,00	78,00	20%
	59	Замрзнута грашак	кг	810	119,00	142,80	23,80	20%
	60	Замрзнута боранија	кг	490	105,00	126,00	21,00	20%
	61	Замрзнута шаргарепа	кг	235	85,00	102,00	17,00	20%
	62	Замрзнута меш. поврће	кг	315	99,00	118,80	19,80	20%
	63	Замрзнут помфрит 2,5/1	кг	1620	95,00	114,00	19,00	20%
	64	Замрзнута кукуруз шећерац 2,5/1	кг	85	115,00	138,00	23,00	20%
	65	Замрзнута спанаћ	кг	160	125,00	150,00	25,00	20%
Партија 13	66	Замрзнута броколи		100	150,00	180,00	30,00	20%
	67	Замрзнута карфиол		100	170,00	204,00	34,00	20%
	68	Брашно пшенично Т-500 25/1	кг	580	34,00	51,00	17,00	50%
	69	Брашно кукурузно бело	кг	325	53,00	62,00	9,00	17%
	70	Шећер кристал 50/1	кг	975	66,00	81,00	15,00	23%
	71	Уље сунцокретово ПВЦ 1/1	лит	975	141,00	179,00	38,00	27%
	72	Палмино уље	лит	975	180,00	220,00	40,00	22%
	73	Јаја „А“ класа	ком	26650	8,50	11,50	3,00	35%
	74	Пиринач 10/1	кг	330	82,00	90,00	8,00	10%
	75	Макарона ринфуз	кг	240	85,00	110,00	25,00	29%
	76	Резанци за супу	кг	130	90,00	120,00	30,00	33%
	77	Маргарин стони 250 гр	кг	290	166,00	200,00	34,00	20%
	78	Маслац у ал.фолији 20 гр.	ком	4900	15,00	17,00	2,00	13%
	79	Кромпир пире у пахуљиц.	кг	405	180,00	202,00	22,00	12%
	80	Кечап 1/1	ком	810	82,00	95,00	13,00	16%
	81	Еуро-блок 50 гр.	ком	2780	26,00	31,00	5,00	19%
	82	Чоколада за кување	кг	80	225,00	260,00	35,00	16%
	83	Шлаг 1/1	кг	100	240,00	305,00	65,00	27%
	84	Концентрат за супу 1/1	кг	95	218,00	260,00	42,00	19%
85	Шећер у праху 500 гр.	кг	110	82,00	105,00	23,00	28%	
86	Пудинг 1/1	кг	94	90,00	155,00	65,00	72%	
87	Сок у брик паковању	ком	13000	12,00	17,00	5,00	42%	
88	Мед 25 гр.	ком	6370	13,00	16,00	3,00	23%	
89	Млеко у тетрапаку 250 мл.	ком	2790	35,00	41,00	6,00	17%	
90	Чоколадно млеко у тетрапаку 250 мл.	ком	2600	26,00	33,00	7,00	27%	
91	Воћни дезерт пудинг	ком	3220	26,00	31,00	5,00	19%	
92	Воћни јогурт	ком	1850	31,00	36,00	5,00	16%	
93	Милк шејк 250мл.	ком	1630	42,00	46,00	4,00	10%	
94	Чоколадни дезерт 30 гр.	ком	3450	15,00	22,00	7,00	47%	