



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

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



Број: 400-1020/2022-04/19
Београд, 1. новембар 2022. године



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

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

Општина Темерин је сачињавала планове јавних набавки на основу захтева за набавкама који нису садржали техничке спецификације и потребне количине предмета набавки.



Кључне препоруке Општини Темерин

- Да приликом исказивања потреба за предметом јавне набавке одреде количину предмета и прилажу његову техничку спецификацију
- Да у поступку планирања јавних набавки спроводи испитивање и истраживање тржишта и да се наведене радње у писаној форми евидентирају и документују
- Да процењену вредност јавних набавки у поступку планирања одређују у складу са техничким спецификацијама предмета набавки и планираним количинама
- Да се радње квантитативног и квалитативног праћења извршења уговора, у прописаној форми, евидентирају и документују

Предлагачи јавних набавки у Општини Темерин нису, у фази планирања јавних набавки, достављали техничке спецификације и потребне количине носиоцима планирања. Важећим Правилником и раније важећим Правилником предвиђена је ова обавеза. Предлагачи јавних набавки нису испунили наведену обавезу јер су захтеве за набавкама испостављали на до тада устаљен начин што може довести до тога да планирани предмети јавних набавки неће одговорати стварним потребама Општине Темерин.

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

У поступку планирања носиоци активности нису располагали свим информацијама потребним за израду плана ЈН јер су предлагачи јавних набавки истраживали тржиште непосредно пре покретања поступака јавних набавки, а не пре израде планова јавних набавки како је уређено интерним актима. Планирањем на овакав начин може се догодити да се планира набавка предмета који није доступан на тржишту што негативно утиче на пружање услуга грађанима од стране Општине Темерин.



Садржај

СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ	5
I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ	6
II УВОД	11
1. ПРОБЛЕМ.....	11
2. ЦИЉ РЕВИЗИЈЕ.....	13
3. РЕВИЗИЈСКА ПИТАЊА.....	13
4. ОБИМ И ОГРАНИЧЕЊА РЕВИЗИЈЕ	14
5. МЕТОДОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ РАДА.....	15
III ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ.....	16
1. ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР.....	16
2. ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ О ОПШТИНИ ТЕМЕРИН КАО СУБЈЕКТУ РЕВИЗИЈЕ.....	21
3. ИНФОРМАЦИЈЕ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА ОПШТИНЕ ТЕМЕРИН	21
IV ЗАКЉУЧЦИ	22
ЗАКЉУЧАК 1: ПЛАНОВИ ЈАВНИХ НАБАВКИ СУ САЧИЊАВАНИ НА ОСНОВУ ИСКАЗАНИХ ПОТРЕБА, АЛИ ПОТРЕБЕ НИСУ УТВРЂИВАНЕ НА ПРАВИЛАН И ЕФИКАСАН НАЧИН	23
<i>Налаз 1.1. Општина Темерин је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за утврђивања и исказивања стварних потреба за предметом набавки ..</i>	<i>24</i>
<i>Налаз 1.2. Општина Темерин, у поступку планирања, није утврдила стварне потребе у квантитативном и квалитативном обиму.....</i>	<i>27</i>
<i>Налаз 1.3. Општина Темерин је сагласно одредбама интерних аката о јавним набавкама, за планске године, формирала тим за планирање као носиоца планирања јавних набавки и има запослена лица који се баве пословима јавних набавки</i>	<i>30</i>
<i>Налаз 1.4. Општина Темерин је радње које је спроводила у поступку утврђивања и исказивања стварних потреба за предметом набавке, евидентирала и документовала у писаној форми.....</i>	<i>31</i>
ЗАКЉУЧАК 2: У ПОСТУПКУ ПЛАНИРАЊА ЈАВНИХ НАБАВКИ У НАЈВЕЋЕМ ДЕЛУ НИСУ КОРИШЋЕНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ КОЈЕ СЕ ПРИКУПЉАЈУ ИСПИТИВАЊЕМ И ИСТРАЖИВАЊЕМ ТРЖИШТА НИТИ СУ У ПИСАНОЈ ФОРМИ ЕВИДЕНТИРАНЕ И ДОКУМЕНТОВАНЕ.....	33
<i>Налаз 2.1. Општина Темерин је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за поступак испитивања и истраживања тржишта</i>	<i>34</i>
<i>Налаз 2.2. Потребне информације за израду плана ЈН Општине Темерин, које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта нису прикупљане благовремено у фази планирања јавних набавки.....</i>	<i>37</i>
<i>Налаз 2.3. Процењене вредности предмета јавних набавки, у поступку планирања, нису утврђиване на основу техничких спецификација предмета набавке и планираних количина</i>	<i>39</i>
<i>Налаз 2.4. Испитивање и истраживање тржишта у фази планирања јавних набавки није у писаној форми евидентирано и документовано.....</i>	<i>43</i>
ЗАКЉУЧАК 3: ПЛАНОВИ ЈН НИСУ У ПОТПУНОСТИ РЕАЛИЗОВАНИ БЛАГОВРЕМЕНО И У ПЛАНИРАНОМ ОБИМУ	44
<i>Налаз 3.1: Општина Темерин је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за реализацију плана ЈН</i>	<i>45</i>
<i>Налаз 3.2: Поступци јавних набавки нису у потпуности покретани благовремено у планираним временским оквирима.....</i>	<i>47</i>

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



<i>Налаз 3.3. Планови ЈН нису у потпуности реализовани у планираном обиму.....</i>	<i>51</i>
<i>Налаз 3.4: Спроведене радње у поступцима јавних набавки су у писаној форми евидентиране и документоване, док у праћењу извршења одређеног броја уговора о јавним набавкама документација није сачињавана благовремено и у прописаној садржинској форми</i>	<i>54</i>
V ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	58
VI ПРИЛОГ	59
1. ПРИЛОГ 1 – МЕТОДОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ РАДА	59



Скраћенице и термини

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



I Резиме и препоруке

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

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

Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:



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

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



ЗАКЉУЧАК 1: Општина Темерин је сачињавала планове јавних набавки на основу захтева за набавкама који нису садржали техничке спецификације и потребне количине предмета набавки.

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

Налаз 1.2: Предлагачи јавних набавки у Општини Темерин, у фази планирања јавних набавки, нису достављали техничке спецификације и потребне количине носиоцима планирања. Важећим Правилником и раније важећим Правилником предвиђена је ова обавеза. Предлагачи јавних набавки нису испунили наведену обавезу јер су захтеве за



набавкама испостављали на до тада устаљен начин што може довести до тога да планирани предмети јавних набавки неће одговарати стварним потребама Општине Темерин.

Налаз 1.3: Општина Темерин је сагласно одредбама интерних аката о јавним набавкама, за планске године, формирала тим за планирање као носиоца планирања јавних набавки и има запослена лица који се баве пословима јавних набавки.

Налаз 1.4: Општина Темерин је радње које је спроводила у поступку утврђивања и исказивања стварних потреба за предметом набавке, евидентирала и документовала у писаној форми.



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

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

Налаз 2.2: У поступку планирања носиоци активности нису располагали свим информацијама потребним за израду плана ЈН јер су предлагачи јавних набавки истраживали тржиште непосредно пре покретања поступака јавних набавки, а не пре израде планова јавних набавки како је уређено интерним актима. Планирањем на овакав начин може се догодити да се планира набавка предмета који није доступан на тржишту што негативно утиче на пружање услуга грађанима од стране Општине Темерин.

Налаз 2.3: Општина Темерин, процењене вредности јавних набавки није утврђивала на основу техничких спецификација и планираних количина јавних набавки. Ове вредности је утврђивала претежно на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и предрачунске вредности радова за које је израђен пројекат и без састављања писаног образложења процењене вредности. Интерним актима Општине Темерин је утврђена обавеза да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта и да се о томе састави писано образложење.

Предлагачи јавних набавки нису испунили наведену обавезу јер су процењене вредности предмета јавних набавки утврђивали на до тада устаљен начин, што може довести до тога да процењене вредности неће бити одговарајуће и реалне, у односу на вредности тих предмета набавке на тржишту.



Налаз 2.4: Општина Темерин, радње испитивање и истраживање тржишта у фази планирања јавних набавки није у писаној форми евидентирала и документовала, јер супротно одредбама интерног акта о јавним набавкама прописане радње није благовремено и у потпуности спроводила. Предлагачи јавних набавки нису поштовали наведену обавезу јер су поступали на до тада устаљен начин, што је довело до тога да нису спровођене контролне активности од стране носиоца планирања у делу правилног и ефикасног коришћења информација прикупљених испитивањем и истраживањем тржишта потребних за израду плана ЈН.



ЗАКЉУЧАК 3: Планови ЈН нису у потпуности реализовани благовремено и у планираном обиму, имајући у виду планирано оквирно време покретања поступака јавних набавки, планирани број поступака, процењену и уговорену вредност предмета набавки.

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

Налаз 3.2: Планирани поступци јавних набавки са оквирним временом покретања у прва два квартала 2022. године, у мањем броју нису благовремено покретани, а одређени број поступака није ни покренут у планираним временским оквирима. Узрок непоштовања планиране динамике покретања поступака јавних набавки је неблаговремено подношење захтева за покретање, као и одсуство контролних активности и делу праћења благовремености предузимања наведених радњи. Неблаговремено покретање поступка и из тих разлога неблаговремена доступност предмета набавке његовом кориснику, ствара ризик да из тих разлога неће благовремено и у пуном обиму односно капацитету извршавати своје обавезе односно законом утврђене надлежности и поверене послове. Поступци јавних набавки из Плана ЈН за 2021. годину су у претежном делу покретани у планираном оквирном времену, уз минимална временска одступања код мањег броја поступака. Одређени број поступака из Плана ЈН за 2020. годину није покретан у планираном оквирном времену, због кадровских и техничких ограничења у организацији послова везаних за реализацију поступака јавних набавки, узрокованих ванредним околностима због пандемије COVID 19.

Налаз 3.3: План ЈН за 2020. годину није реализован у планираном обиму због кадровских и техничких ограничења у спровођењу планираних поступака јавних набавки као и смањењу потреба узрокованих ванредним околностима и пандемијом COVID 19. План ЈН за 2021. годину је реализован приближно уговореном обиму изузев одређеног броја предмета јавних набавки у којима је због потребе за додатним радовима вршена измена првобитно закључених уговора о јавним набавкама. Код једне од измене утврђено је прекорачење вредности у односу на прописима¹ дозвољени максимум, из разлога изостанка

¹ Члан 157. став 2. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)



контролне активности у праћењу извршења уговора и примене прописа у том делу, што је имало за последицу извшење издатака насталих супротно прописима.

Налаз 3.4: Општина Темерин је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током спровођења поступака јавних набавки, у складу са интерним актима, осим у делу праћења где није благовремено, и у утврђеној форми, сачињавала записнике о квантитативном и квалитативном пријему. Неадекватним праћењем спровођења уговора повећава се ризик да реализација уговора неће бити у складу са уговореном.

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

1. Препоручује се одговорним лицима Општине Темерин да благовремено формирају тим за планирање, како би тим као носилац планирања јавних набавки, инструкције за планирање јавних набавки сачинио у прописаном року сагласно одредбама интерног аката о јавним набавкама. (Приоритет 1)² - Налаз 1.2.
2. Препоручује се одговорним лицима Општине Темерин да приликом исказивања потреба за предметом јавне набавке одреде количину предмета и прилажу његову техничку спецификацију, како би носилац планирања могао да спроводе контролне активности у вези са утврђивањем и исказивањем потреба за предметима набавки и на тај начин умањи ризик од планирања и набавке предмета који у квантитативном и квалитативном обиму не одговарају стварним потребама. (Приоритет 1) - Налаз 1.2.
3. Препоручује се одговорним лицима Општине Темерин да у поступку планирања јавних набавки у складу са интерним актом о јавним набавкама, спроводе радње испитивања и истраживања тржишта у циљу прикупљања потребних информација за израду плана ЈН и да их у писаној форми евидентирају и документују, како би носилац планирања могао да спроводи контролне активности и смањи ризик од планирања предмета набавки који, у квантитативном и квалитативном обиму и по процењеној вредности, није доступан на тржишту. (Приоритет 1) - Налаз 2.2 и 2.4.
4. Препоручује се одговорним лицима Општине Темерин да процењене вредности предмета јавне набавке одређују у складу са техничким спецификацијама предмета и планираним количинама, користећи резултате претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног испитивања и истраживања тржишта. (Приоритет 1) - Налаз 2.3.
5. Препоручује се одговорним лицима Општине Темерин да поступке јавних набавки покрећу у планираном оквирном времену наведеног у Плану јавних набавки, како би се кориснику обезбедила благовремена доступност предмета за којим је исказао потребу. (Приоритет 2) - Налаз 3.2.

² Приоритет 1, означава несврхисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана



6. Препоручује се одговорним лицима Општине Темерин да измене уговора о јавним набавкама у погледу додатних добара, услуга и радова врши поштујући ограничења у односу на првобитну уговорену вредност. (Приоритет 2)³ - Налаз 3.3.

7. Препоручује се одговорним лицима Општине Темерин да се радње квантитативног и квалитативног праћења извршења уговора у прописаној форми евидентирају и документују, како би се смањио ризик да пријем извршења предмета набавке у квантитативном и квалитативном обиму неће одговорати уговореном. (Приоритет 2) - Налаз 3.4.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

1. новембар 2022. године

³ Приоритет 2, означава несврхисходности које је могуће отклонити у року до годину дана



II Увод

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

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

1. Проблем

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

Од стране Канцеларије за јавне набавке у Годишњем извештају о јавним набавкама у Републици Србији⁴ за период 1. јануар 2020 – 31. децембар 2020. године у закључцима и препорукама, између осталог, констатовано је недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. Даље се наводи да је учешће обустављених поступака у укупном броју спроведених поступака јавних набавки износило 9%, док је 91% покренутих поступака успешно окончано, закључењем уговора или оквирног споразума. У описаном Извештају нису навођени узроци обуставе тих поступака јавних набавки.

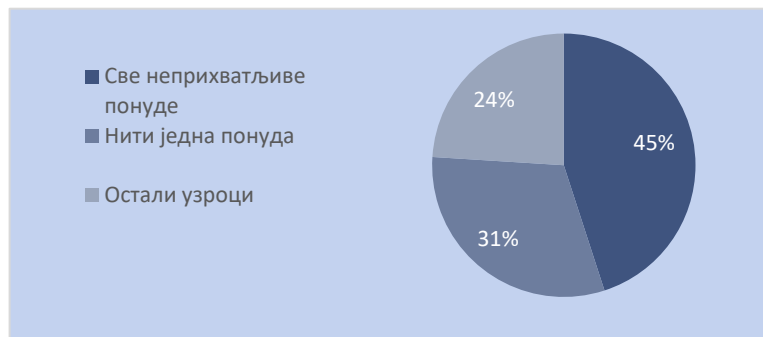
Према годишњем извештају Управе за јавне набавке за 2019. годину, учешће обустављених поступака у укупном броју поступака јавних набавки у 2019. години, такође је износило 9%, али у овом Извештају су наведени узроци тих обустава.

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

⁴ <https://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>



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



Разлози за релативно висок удео поступака у којима није поднета ниједна понуда, према наводима у Извештају⁵, могу да буду перцепција учесника да је набавка „намењена” одређеном понуђачу или да су захтеви корисника одређени на начин који није препознат од стране потенцијалних понуђача, тј. тржишта.

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

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.⁶ Наручиоци на основу претходно одређених објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. Сагласно ЗЈН⁷, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

Утврђивање стварних потреба наручиоца и у оквиру тога спровођење истраживања и испитивања тржишта, представљају кључне активности у поступку планирања јавних набавки. Одредбом ЗЈН⁸, прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и

⁵ Страна 18. Извештај о јавним набавкама у републици србији за период 1. јануара 2019 – 31. децембра 2019. године

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

⁷ Члан 29. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

⁸ Члан 41. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



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

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

2. Циљ ревизије

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

3. Ревизијска питања

Приликом формулисања ревизијских питања, имали смо у виду кључне фазе планирања јавних набавки које се огледају у активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба, након тога спровођењу истраживања и испитивања тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавки, доступности предмета набавки и присутности привредних субјеката⁹ на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке¹⁰ кроз који ће се ти предмети набављати.

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

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

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

Илустрација 1. Ревизијска питања

⁹ Члан 2. став 1. тачка 7. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

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

¹⁰ Члан 51. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



4. Обим и ограничења ревизије

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

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

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

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

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

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

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

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



- Како су спровођене радње везане за реализацију плана ЈН, који је обим реализације, ток и провера евидентирања и документовања радњи;
 - Како је праћена реализација закључених уговора о јавним набавкама, ток и провера евидентирања и документовања радњи које су спровођене.
- С обзиром на циљ и тему ревизије, предмет испитивања није било поштовање одредби ЗЈН приликом спровођења поступака јавних набавки.

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

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

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

У 2020. години фокус је био на радњама и активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба и испитивању и истраживању тржишта, односно на радњама (пословима) које претходе изради плана ЈН.

У 2020. и 2021. години поред наведених активности планирања, фокус је био и на радњама извршења односно реализације плана ЈН и извршењу уговора о јавним набавкама како би анализирали и ефекте планирања у односу на реализовани обим.

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

У ревидираном периоду област јавних набавки као и друга питања од значаја за јавне набавке су била уређена раније важећим ЗЈН¹¹ који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим ЗЈН који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године. Поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене важећег ЗЈН, у складу са чланом 239. став 1. овог Закона, окончани су по прописима према којима су започети. Сходно ставу 2. наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план ЈН ускладе са одредбама истог. Имајући у виду наведено, важећи ЗЈН је био основни извор критеријума за вршење поступка ревизије. На основу одредби важећег Закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене поједине области, активности и питања везана за непосредну примену Закона.

5. Методологија у поступку рада

Избор субјекта ревизије је вршен применом критеријума за избор, а на основу података достављених од стране јединица локалне самоуправе путем апликације <http://upitnik.dri.rs/>. Захтев за попуну упитника је достављен свим јединицама локалне самоуправе. Критеријуми за избор

¹¹ „Сл. гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015



субјеката су се заснивали на односу укупно процењене вредности планираних јавних набавки и укупно процењене вредности спроведених јавних набавки, затим, односу укупно процењене вредности и укупно уговорених вредности спроведених јавних набавки, затим, односу броја спроведених и планираних поступака јавних набавки, као и број обустављених поступака у односу на број спроведених поступака.

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Планирање јавне набавке подразумева више радњи које наручилац предузима у циљу припреме и спровођења поступка јавне набавке и каснијег закључења и реализације уговора. Радње планирања су: утврђивање потреба за набавком и истраживање тржишта, одређивање средстава усвајањем буџета или финансијског плана, као и доношење плана набавки који садржи динамику спровођења набавки, врсту поступка, процењену вредност¹² и остале потребне елементе¹³.

Сходно наведеном, ефикасно планирање јавних набавки представља благовремену, целовиту, систематичну и адекватну реализацију наведених активности. Ефикасним планирањем јавних набавки и реализацијом плана, локална самоуправа ствара предуслове од којих зависи да ли ће и како обављати послове из своје надлежности¹⁴ у циљу задовољавања потреба локалног становништва.

Локална самоуправа остварује се у општини, граду и граду Београду (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе)¹⁵. Органи општине су: Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа¹⁶. Органи града су: Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градска управа¹⁷. Положај града Београда уређује се посебним законом¹⁸, Закон о главном граду¹⁹.

Чланом 3. став 1. тачка 3. ЗЈН²⁰, одређено је да су јавни наручиоци органи јединице локалне самоуправе. Наручиоци су дужни да донесу годишњи план ЈН који садржи податке прописане

¹² Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.

¹³ Члан 88. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

¹⁴ Члан 20. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁵ Члан 3. став 1. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁶ Члан 27. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁷ Члан 65. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁸ Члан 26. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁹ ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 37/2019 и 111/2021 - др. закон)

²⁰ "Сл. гласник РС", бр. 91/2019



чланом 88. Закона. Наручилац је дужан да посебним актом, између осталог, ближе уреди начин планирања. Предметни акт, наручилац је дужан да објави на својој интернет страници.²¹

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

Утврђивање стварних потреба

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

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

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

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

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

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

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



Без наведених информација не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност нити оквирно време за покретање поступка . Уређивање начина планирања подразумева прописивање активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу. Током планирања наручилац је дужан да све радње евидентира и документује у писаној форми.

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

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

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

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

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

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



Након исказаних потреба за набавком добара, услуга и радова, спроводи се истраживање и испитивање тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавке, доступности предмета набавке и присутности привредних субјеката на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке кроз који ће се тај предмет набављати.

Испитивање и истраживање тржишта

Наручиоци на основу претходно утврђених стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација. Не постоје експлицитне законске одредбе која прописује на који начин се врши испитивање и истраживање тржишта, али сагласно важећем ЗЈН²² наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања који између осталог подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта на чију обавезу спровођења упућују остале одредбе Закона.

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

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

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

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

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

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

²² Члан 49. став 2. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



Ризик неефикасног истраживања тржишта на наведену тему је тај да се планира процењена вредност предмета која не одговара тржишној вредности, па у случају кад је цена нижа, ризикује се да се поступак јавне набавке не оконча (све достављене понуде изнад процењене вредности), или кад је знатно виша од тржишне, та разлика у средствима остаје „заробљена“ до окончања поступка јавне набавке, а могла је бити искоришћена или планирана за друге намене.

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

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

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

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

План јавних набавки

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

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

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

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



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

2. Основне информације о Општини Темерин као субјекту ревизије

Општина Темерин се налази у Јужнобачком округу Аутономне Покрајине Војводине у Републици Србији и простире се на површини од 170 км². Целом територијом Општина Темерин се налази на јужном делу Бачке лесне заравни. На истоку се граничи са Општином Жабаљ, на северу са Општином Србобран, западно је Општина Врбас и јужно град Нови Сад. Општина Темерин, према податку са званичне интернет странице Општине Темерин (<https://temerin.rs/opstina-temerin/upoznajte-opstinu-temerin/>), са становницима свих насељених места у њеном саставу, има приближно 34.300 становника.

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

На основу Закона о локалној самоуправи донет је Статут Општине Темерин, а на основу Закона и Статута донет је Пословник Скупштине општине Темерин. Статутом Општине Темерин утврђено је да територију општине чине насељена места: Темерин, Бачки Јарак и Сириг.

Органи Општине и директни корисници буџетских средстава Општине Темерин су: Скупштина општине, Општинско веће, Председник општине и Општинска управа. У складу са законом којим се уређује правобранилаштво, орган Општине је и Општинско правобранилаштво. Председник општине и Општинско веће су извршни органи општине. За вршење управних послова у оквиру права и дужности Општине и стручних послова за потребе Скупштине општине, Председника општине и Општинског већа образована је Општинска управа. Унутрашња организација и делокруг рада Општинске управе су дефинисани Одлуком о Општинској управи општине Темерин.

Чланом 14. и 15. Статута Општине Темерин утврђене су надлежности Општине, у складу са Уставом и законом које обухватају изворне и поверене послове.

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

Рачун извршења буџета Општине Темерин је 840-118640-04 и отворен је као подрачун у оквиру Консолидованог рачуна трезора Општине Темерин. Седиште Општине је у Темерину, Новосадска број 326. Матични број је 08330514, ПИБ 101869888, шифра делатност 8411 Делатност државних органа.

3. Информације о јавним набавкама Општине Темерин

Важећим Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи и Општинском правобранилаштву од 27. децембра 2021. године, прописано је да се послови јавних набавки обављају у оквиру Одељења за инвестиције, јавне набавке и нормативно правне послове, где се пословима јавних набавки, поред начелника одељења као руководиоца, баве још два лица на радном месту под називом: Радно место за послове јавне набавке и нормативно правни послови, са звањем самостални саветник. Поред ових лица, Правилником је одређено да



део послова који се односи на јавне набавке врше и два извршиоца на радном месту под називом Рачуноводствено-финансијски послови у вези извршења инвестиција са звањем саветник.

Уз описана радна места, пословима планирања јавних набавки, односно координацијом послова у фази планирања и израде предлога плана ЈН, бави се тим за планирање јавних набавки као носилац планирања, којег решењем именује Председник општине²³, за сваку планску годину.

Општина Темерин је поступак планирања јавних набавки, уредила Правилником о ближем уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама бр. 016-119/2020-02 од 28. октобра 2020. године са изменом Правилника број: 016-57/2021-02 од 19. априла 2021. године. До доношења наведеног Правилника, послове везане за поступак планирања јавних набавки, Општина је уредила Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке бр. 016-70/2018-02 од 11. септембра 2018. године и односио се на директне кориснике буџетских средстава Општине Темерин.

Директни корисници буџетских средстава Општине Темерин нису доносили планове јавних набавки, због обима потреба које су по вредности ниже од прагова јавних набавки утврђених ЗЈН, из тог разлога њихове потребе су збирно планиране у Плану јавних набавки Општинске управе општине Темерин.

Општина Темерин је у 2020. години у плану ЈН планирала добра, услуге и радове укупно процењене вредности у износу 341.196.178 динара и то кроз 44 поступка јавних набавки, док је у 2021. години планирала 26 поступака укупне процењене вредности у износу 342.121.002 динара. За 2022 . годину планирано је 20 поступака, укупно процењене вредности у износу 131.675.862 динара.

IV Закључци

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

²³ Члана 6. Правилника о ближем уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о јавним набавкама број: 016-119/2020-02 од 28. октобра 2020. године



ЗАКЉУЧАК 1: Планови јавних набавки су сачињавани на основу исказаних потреба, али потребе нису утврђиване на правилан и ефикасан начин

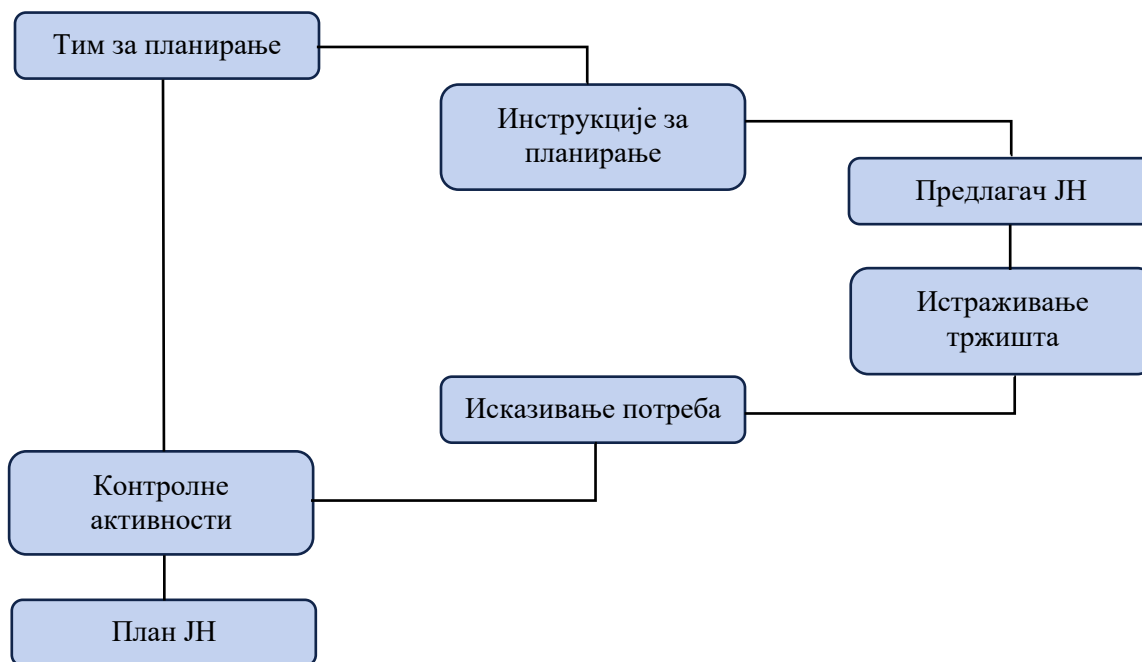


Општина Темерин је сачињавала планове јавних набавки на основу захтева за набавкама који нису садржали техничке спецификације и потребне количине предмета набавки.

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

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

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



Илустрација 2: Хронологија израде Плана јавних набавки у Општини Темерин

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

Поступак утврђивања и исказивања стварних потреба за предметом набавки, Општина Темерин је уредила у складу са прописаном обавезом из члана 49. став 2. важећег ЗЈН²⁵, доношењем Правилника о ближем уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама бр. 016-119/2020-02 од 28. октобра 2020. године и изменом Правилника број: 016-57/2021-02 од 19. априла 2021. године (у даљем тексту: важећи Правилник).

Општина је важећи Правилник објавила на својој интернет страници²⁶.

Носилац планирања²⁷ је у складу са чланом 7. важећег Правилника, донео Инструкције за планирање јавних набавки за 2021. годину број 404-83/2020-03 од 15. октобра 2020. године (у даљем тексту: Инструкције за 2021. годину) и Инструкције за планирање јавних набавки за 2022. годину број 404-95/2021-03 од 24. децембра 2021. године (у даљем тексту: Инструкције за 2022.

²⁵ "Сл. гласник РС", бр. 91/2019, у претежном делу одредби у примени од 1. јула.2020. године

²⁶ <https://temerin.rs/wp-content/uploads/2022/06/pravilnik-javne-nabavke-prec.-tekst.doc>

²⁷ Члан 6. важећег Правилника



годину). Инструкције за планирање јавних набавки, представљају детаљна правила за планирање јавних набавки у планским годинама за које су донете.

До доношења важећег Правилника, послове везане за утврђивања и исказивања стварних потреба за предметом набавки, Општина Темерин је уредила Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке бр. 016-70/2018-02 од 11. септембра 2018. године (у даљем тексту: раније важећи Правилник) донетим у складу са прописаном обавезом из члана 22. став 1. раније важећег ЗЈН.

У складу са чланом 8. раније важећег Правилника, од стране носиоца планирања²⁸ донета је Инструкција за планирање јавних набавки број 404-117/2019-03 од 4. децембра 2019. године (у даљем тексту: Инструкције за 2020. годину).

У даљем тексту, дат је кратак преглед најзначајнијих одредаба наведених аката:

Начин утврђивања и исказивања стварних потреба за предметом набавке, учесници у овом поступку, као и контролне активности које се предузимају у овој фази планирања јавних набавки, у претежном делу, уређени су члановима 7-11 раније важећег Правилника.

Чланом 7. раније важећег Правилника, утврђени су критеријуми за планирање јавних набавки, а предлагач набавки²⁹ је дужан да их се придржава приликом исказивања потреба за предметом јавне набавке. Прописани критеријуми се између осталог, односе на сврху, својства и карактеристике предмета који се предлаже за набавку. Проверу да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање, врши носилац планирања³⁰.

Чланом 8. став 1. раније важећег Правилника, одређено је да је носилац планирања тим задужен за координацију поступка планирања, који пре почетка поступка исказивања потреба за предметима набавки, доставља инструкције за планирање предлагачима набавки. Инструкцијама се стандардизује исказивање потреба за предметом набавке³¹. Инструкцијама се, такође, одређују полазни елементи за планирање потреба који се базирају на предметима јавних набавки, оцени оправданости исказаних потреба, процени вредности набавке, оквирним датумима закључење и извршење уговора у планској години. Стварне потребе за добрима, услугама и радовима које треба набавити, предлагач набавки утврђује у складу са критеријумима за планирање набавки³². Стварне потребе за предметом набавки исказује на обрасцу за исказивање потреба предмета јавне набавке, који је саставни део Правилника (Прилог 1- Правилника).

Инструкција за планирање јавних набавки за 2020. годину донета је 4. децембра 2019. године. Чланом 2. Инструкција, одређено је да се стварне потребе за предметима набавке исказују на обрасцима за исказивање потреба предмета јавне набавке, чија садржина је прописана Правилником, а које предлагачима набавки доставља носилац планирања. Ставом 2. овог члана прописано је да уз попуњен образац за исказивање потреба предмета јавне набавке, предлагач

²⁸ Члан 8. став 2. раније важећег Правилника

²⁹ Члан 10. раније важећег Правилника

³⁰ Члан 11. раније важећег Правилника

³¹ Члан 9. став 1. раније важећег Правилника

³² Члан 10. став 2. раније важећег Правилника



набавке прилаже и техничку спецификацију на посебном документу и доставља их носиоцу планирања.

Чланом 11. став 1. алинеја 1. Инструкција, између осталог, прописано је да предлагачи набавки утврђују и исказују потребе за предметима набавки (предлагачи набавки морају доставити описе предмета набавки, количине, процењену вредност, као и образложења која су од значаја за оцену оправданости, процену приоритета набавке, као и одређивање врсте поступка набавке) и достављају документ са исказаним потребама носиоцу планирања.

Носилац планирања проверава исказане потребе (врши формалну, рачунску и логичку контролу предложених предмета, количина, процењене вредности, приоритета набавки као и осталих података) предлаже њихове исправке и о томе обавештава предлагача набавки³³.

Општина Темерин је важећим Правилником, у складу са чланом 49. став 2. важећег ЗЈН³⁴, уредила начин утврђивања и исказивања стварних потреба за предметом набавке, одређени су учесници у поступку утврђивања и исказивања стварних потреба, као и контролне активности које се предузимају у овој фази планирања јавних набавки.

Поступак утврђивања и исказивања потреба за 2021. и 2022. годину, претежним делом, Општина је уредила члановима 5-12 важећег Правилника. Чланом 5. наведеног акта, одређени су критеријуми за планирање јавних набавки. Прописани критеријуми, између осталог, односе се на сврху, својства и карактеристике предмета који се предлаже за набавку.

Носилац планирања јавних набавки је тим формиран у оквиру Наручиоца који је задужен за координацију поступка планирања јавних набавки³⁵. Носилац планирања јавних набавки израђује инструкције за планирање јавних набавки које представљају детаљна правила за планирање јавних набавки.

За разлику од одредаба раније важећег Правилника који није прописивао рокове за доношење инструкција за планирање, чланом 7. став 4. важећег Правилника Општина је прописала да се инструкције доносе до краја октобра текуће године за планирање јавних набавки за наредну планску годину. Носилац планирања израђује образац за исказивање потреба (Прилог 1 Правилника) и доставља га предлагачима јавних набавки, који их попуњавају и достављају носиоцу планирања³⁶. Чланом 12. важећег Правилника прописано је да се процењена вредност јавних набавки одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта, а све у складу са Законом.

Услед наведеног, важно је назначити да документовање техничких спецификација и потребних количина, представља једну од кључних информација и предуслова у циљу ефикасног спровођења даљих активности планирања и реализације поступка јавне набавке.

³³ Члан 11. став 1. алинеја 2. Инструкције за 2020. годину

³⁴ "Сл. гласник РС", бр. 91/2019, у претежном делу одредби у примени од 1. јула. 2020. године

³⁵ Члан 6. раније важећег Правилника

³⁶ Члан 8. став 1. и члан 9. став 2. важећег Правилника



Упоредном анализом Инструкција за 2021. годину и Инструкција за 2022. годину, нису уочене разлике у начину регулисања поступка утврђивања и исказивања потреба, па у наредном прегледу истичемо најбитније одредбе које се односе на обе инструкције:

Чланом 2. наведених аката, прописано је да се стварне потребе за предметима набавки исказују на обрасцима за исказивање потреба предмета јавне набавки, који су одређени актом којим се ближе одређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, а које предлагачима набавке доставља носилац планирања.

Садржина обрасца за исказивање потреба предмета јавне набавке, техничка спецификација и количине одређеног предмета набавке треба да одговарају стварним потребама наручиоца, а у складу са актом којим се уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца³⁷.

Чланом 12. став 1. тачка 1. алинеја 1. Инструкције, прописано је да предлагачи набавки утврђују и исказују потребе за предметима набавки (предлагачи набавки морају доставити описе предмета набавки, количине, процену вредности набавке, као и образложење која су од значаја за оцену оправданости, процену приоритета набавки, као и одређивање врсте поступка јавних набавки). Чланом 12. став 1. тачка 1. алинеја 3. Инструкције, прописана је обавеза да носилац планирања проверава исказане потребе (врши формалну, рачунску и логичку контролу предложених предмета и предлаже њихове исправке) и о томе обавештава предлагача набавки, одређујући рок за исправке.

Претходно наведене одредбе Инструкције посебно истичемо због значаја одређивања ближе садржине и начина исказивања потреба, као и обавеза спровођења контролних активности од стране носиоца планирања и евидентирања и документовања тих радњи.

Налаз 1.2. Општина Темерин, у поступку планирања, није утврдила стварне потребе у квантитативном и квалитативном обиму



Предлагачи јавних набавки у Општини Темерин, у фази планирања јавних набавки, нису достављали техничке спецификације и потребне количине носиоцу планирања. Важећим Правилником и раније важећим Правилником предвиђена је ова обавеза. Предлагачи јавних набавки нису испунили наведену обавезу јер су захтеве за набавкама испостављали на до тада устаљен начин што може довести до тога да планирани предмети јавних набавки неће одговорати стварним потребама Општине Темерин.

Утврђивање и исказивање потреба за предметом набавке у 2020. години

У поступку ревизије, утврђено је да је Општина Темерин у складу са раније важећим Правилником формирала тим за планирање као носиоца планирања у оквиру наручилаца Општинске управе Темерин, Председника општине Темерин, Општинског већа општине Темерин и Скупштине општине Темерин за 2020. годину. Тим од три члана је формиран

³⁷ Члан 5. став 1. Инструкције



Решењем³⁸ Председника општине Темерин. Задатак носиоца планирања је да координира спровођење поступка планирања јавних набавки предузимањем свих потребних радњи у циљу израде предлога планова ЈН Општине Темерин, као и сачињавање инструкција за планирање јавних набавки којима се стандардизује исказивање потреба за одређеним добрима, услугама и радовима који су предмет набавке.

Тим за планирање јавних набавки, као носилац планирања, у складу са раније важећим Правилником, сачинио је Инструкције за планирање јавних набавки за 2020. годину³⁹.

У поступку ревизије, анализирајући расположиву документацију у вези утврђивања и исказивања потреба за 2020. годину, утврђено је да су предлагачи јавних набавки, на основу члана 10. став 2. раније важећег Правилника, стварне потребе за добрима, услугама и радовима за 2020. годину, у највећој мери, исказивали на прописаним обрасцима за исказивање потреба за предметом набавки који су саставни део раније важећег интерног акта о јавним набавкама (Прилог 1 раније важећег Правилника). Попуњене обрасце, предлагачи јавних набавки, достављали су тиму за планирање као носиоцу планирања јавних набавки.

Међутим, предлагачи јавних набавки на обрасцима за исказивање потреба нису одређивали количине предмета набавке (приложена уз само један од 41 образац), што није у складу са чланом 11. став 1. алинеја 1. Инструкција за планирање јавних набавки, нити су уз образац за исказивање потреба, прилагали техничку спецификацију предмета набавке (приложена уз само један од 41 образац), што није у складу са чланом 2. став 2. Инструкција за планирање.

Према писаном изјашњењу одговорних лица Општине Темерин, предлагачи јавних набавки уз Образац за исказивање потреба за предметом набавки нису достављали техничке спецификације и количине предмета набавке за којег се исказује потреба, већ су те податке достављали службенику за јавне набавке, након усвајања плана ЈН, а пре покретања самог поступка јавне набавке.

Услед описаног поступања, изостала је контролна активност тима за планирање као носиоца планирања јавних набавки из члана 11. у вези са чланом 7. раније важећег Правилника, као и члана 11. став 1. алинеја 3. Инструкција за планирање.

Наведена контролна активност огледа се у прописаној обавези⁴⁰ носиоца планирања да проверава исказане потребе на начин да врши формалну, рачунску и логичку контролу предложених предмета и предлаже њихове исправке. Носилац планирања обавештава предлагача набавки о уоченим грешкама и недостацима, одређујући рок за исправке.

Утврђивање и исказивање потреба за предметом набавке у 2021. и 2022. години

У поступку ревизије, анализирајући расположиву документацију у вези утврђивања и исказивања потреба за 2021. годину, утврђено је да је Општина Темерин у складу са важећим Правилником формирала тим за планирање као носиоца планирања у оквиру наручилаца

³⁸ Решење број 06-1/2019-190-01 од 29. новембра 2019. године

³⁹ Инструкције за планирање јавних набавки за 2020. годину, број 404-117/2019-03 од 29. новембра 2019. године

⁴⁰ Члан 12. став 1. тачка 1. алинеја 3. Инструкција



Општинске управе Темерин, Председника општине Темерин, Општинског већа општине Темерин и Скупштине општине Темерин за 2021. годину.

Тим од пет чланова, формиран је Решењем⁴¹ Председника општине Темерин. Задатак носиоца планирања, одређен Решењем је да координира спровођење поступка планирања јавних набавки предузимањем свих потребних радњи у циљу израде предлога плана ЈН у Општини Темерин, као и сачињавање инструкција за планирање јавних набавки.

Такође, у поступку ревизије, утврђено је да је тим за планирање у складу са важећим Правилником, благовремено, дана 15. октобра 2020. године, сачинио Инструкције за планирање јавних набавки за 2021. годину⁴².

Анализирајући расположиву документацију у вези утврђивања и исказивања потреба за 2022. годину, утврђено је да је Општина Темерин, на основу члана 6. важећег Правилника формирала тим за планирање јавних набавки као носиоца планирања у оквиру наручилаца Општинске управе Темерин, Председника општине Темерин, Општинског већа општине Темерин и Скупштине општине Темерин за 2022. годину. Тим од пет чланова, формиран је Решењем Председника општине Темерин⁴³. Као и за претходне године у ревидираном периоду, задатак носиоца планирања, одређен Решењем је да координира спровођење поступка планирања јавних набавки предузимањем свих потребних радњи у циљу израде предлога плана ЈН у Општини Темерин, као и сачињавање инструкција за планирање јавних набавки.

У поступку ревизије утврђено је да је тим за планирање јавних набавки сачинио Инструкцију за планирање јавних набавки за 2022. годину⁴⁴ дана 20. децембра 2021. године што није у складу са чланом 7. став 4. важећег Правилника којим је прописано да се инструкције доносе до краја октобра текуће године за планирање јавних набавки за наредну планску годину.

Неблаговремено доношење Инструкције за планирање за 2022. годину, последица је чињенице да је тим за планирање, као носилац планирања у чијој надлежности је доношење Инструкције, формиран тек 20. децембра 2021. године. Неблаговремено доношење инструкција за планирање доводи до ризика да се активности које је потребно извршити у поступку планирања јавних набавки, односно у фази утврђивања и исказивања потреба, не изврше на правилан и ефикасан начин.

Поступак утврђивања и исказивања потреба за предметом набавке за 2021. и 2022. годину регулисан је важећим Правилником, као и Инструкцијама за планирање јавних набавки за 2021. годину и Инструкцијама за планирање јавних набавки за 2022. годину. Упоредном анализом поменутих инструкција, нису уочене разлике у регулисању фазе утврђивања и исказивања потреба за предметом набавке у 2021. и 2022. планској години.

У поступку ревизије, утврђено је да су предлагачи јавних набавки, на основу члана 8. став 1. важећег Правилника стварне потребе за добрима, услугама и радовима за 2021. и 2022. годину, у највећој мери, исказивали на прописаним обрасцима за исказивање потреба за предметом

⁴¹ Решење број 06-1/2020-178-01 од 12. октобра 2020. године

⁴² Инструкције за планирање јавних набавки за 2021. годину број 404-83/2020-03 од 15. октобра 2020. године

⁴³ Решење број 06-1/2021-240-01 од 20. децембра 2021. године

⁴⁴ Инструкција за планирање јавних набавки за 2022. годину број 404-83/2020-03 од 20. децембра 2021. године



набавки који су саставни део важећег интерног акта о јавним набавкама (Прилог 1 важећег Правилника). Попуњене обрасце, предлагачи јавних набавки, достављали су тиму за планирање као носиоцу планирања јавних набавки. Међутим, предлагачи јавних набавки на обрасцима за исказивање потреба нису одређивали количине предмета набавке (ни у једном од 56 сачињених образаца за 2021. и 2022. годину), што није у складу са чланом 5. став 1. и чланом 12. став 1. тачка 1. алинеја 1. Инструкција за планирање.

Такође, предлагачи јавних набавки, уз обрасце за исказивање потреба нису прилагали техничке спецификације предмета набавке, а чланом 5. алинеја 2., важећег Правилника одређено је да је један од критеријума за планирање јавних набавки да предложене техничке спецификације и утврђене количине одређеног предмета набавке одговарају стварним потребама Наручиоца.

Услед описаног поступања, односно услед тога што предлагачи јавних набавки, у обрасцима за исказивање потреба нису исказивали количину предмета набавке, нити су уз поменуте обрасце прилагали техничку спецификацију предмета набавке, изостала је контролна активност тима за планирање, као носиоца планирања јавних набавки, прописана чланом 12. став 1. тачка 1. алинеја 3. Инструкција за планирање.

Изостанком контролне активности у поступку утврђивања и исказивања потреба настаје ризик да Општина Темерин планира и изврши набавку предмета који у квантитативном и квалитативном смислу не одговарају њеним стварним потребама.

На основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Темерин и прибављених писаних изјашњења, извели смо закључак да је узрок непоштовања одредби интерних аката о јавним набавкама од стране учесника у процесу планирања, поступање на до тада устаљен начин из разлога непрепознавања ризика да такво поступање може довести до тога да планирани предмети јавних набавки неће одговорати стварним потребама Општине Темерин.

Наведени узрок је утицао на организацију процес рада где је као пракса устаљено поступање на такав начин. Општина Темерин није котролисала примену наведених одредби што је утицало да не буду поштоване.

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

Налаз 1.3. Општина Темерин је сагласно одредбама интерних аката о јавним набавкама, за планске године, формирала тим за планирање као носиоца планирања јавних набавки и има запослена лица који се баве пословима јавних набавки

Важећим Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи и Општинском правобранилаштву од 27. децембра 2021. године, прописано је да се послови јавних набавки обављају у оквиру Одељења за инвестиције, јавне набавке и нормативно правне послове, где се пословима јавних набавки, поред начелника одељења као руководиоца, баве још два лица на радном месту број 53, под називом: Радно место за послове јавне набавке и нормативно правни послови, са звањем самостални саветник.



Уз послове јавних набавки, важећим Правилником је одређено да се лица на овим радним местима баве и другим врстама послова, а не само пословима јавних набавки (нормативно правни послови за потребе органа Општине, припрема предлога годишњег програма уређивања грађевинског земљишта и други послови из делокруга радног места по налогу непосредног руководиоца).

Поред ових лица, важећим Правилником је прописано да део послова који се односи на јавне набавке врше и два извршиоца на радном месту број 55, под називом Рачуноводствено-финансијски послови у вези извршења инвестиција са звањем саветник. Ова лица се баве пословима јавних набавки инвестиционог карактера (учествују у изради Плана ЈН, припреми конкурсне документације, воде евиденцију о јавним набавкама и раде друге послове одређене Правилником).

У периоду вршења ревизије, систематизовано је и попуњено радно место Начелник одељења за инвестиције, јавне набавке и нормативно правне послове који је руководилац одељења, док је од два систематизована радна места под називом: Радно место за послове јавне набавке и нормативно правни послови, једно место попуњено, а друго је упражњено. Такође, од два систематизована радна места под називом Рачуноводствено-финансијски послови у вези извршења инвестиција, који се такође, у једном делу баве пословима јавних набавки, једно место је попуњено, а друго је упражњено, јер је лицу које је обављало послове на овом радном месту, радни однос у мировању до 30. септембра 2022. године.

Уз описана радна места, пословима планирања јавних набавки, односно координацијом послова у фази планирања и израде предлога плана ЈН, бави се тим за планирање јавних набавки као носилац планирања, који на основу члана 6. важећег Правилника за сваку планску годину, решењем именује Председник општине. Задатак носиоца планирања одређен решењем је да координира спровођење поступка планирања јавних набавки предузимањем свих потребних радњи у циљу израде предлога плана ЈН у Општини Темерин, као и сачињавање инструкција за планирање јавних набавки којима се стандардизује исказивање потреба за одређеним добрима, услугама и радовима који су предмет набавке. Тим има пет чланова, а чине га лица правне и економске струке од којих једно лице поседује сертификат службеника за јавне набавке.

У поступку утврђивања и исказивања потреба, као почетној фази планирања, тим за планирање јавних набавки координира радом предлагача јавних набавки који чине Председник општине, заменик Председника општине, начелник Општинске управе, седам чланова општинског већа и шест начелника одељења којима пре почетка сваке планске године доставља инструкције за планирање јавних набавки.

Налаз 1.4. Општина Темерин је радње које је спроводила у поступку утврђивања и исказивања стварних потреба за предметом набавке, евидентирала и документовала у писаној форми

Чланом 16. став 1. тачком 1. раније важећег ЗЈН, прописана је дужност наручиоца да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.



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

Чланом 4. став 2. тачка 3., раније важећег Правилника, у делу општих циљева, између осталог одређено је да је један од општих циљева Правилника, евидентирање свих радњи и аката током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавним набавкама. Чланом 51. став 1. наведеног Правилника, између осталог, прописано је да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива.

Чланом 26. важећег Правилника прописана је обавеза да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци. Радње из претходно описаног става у фази планирања врши носилац планирања, у поступку јавне набавке комисија за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак набавке, а у фази праћења реализације уговора о набавци лица задужена за праћење реализације уговора⁴⁵. Сагласно претходно наведеном, документацијом се сматра било који документ који је настао током планирања набавке, спровођења поступка набавке и извршења уговора о набавци.

Чланом 14. став 2. Инструкције за планирање за 2020. годину, односно чланом 15. став 2. инструкција за планирање за 2021. и 2022. годину, прописано је да ће инструкције за планирање бити објављене на огласној табли Општинске управе Темерин и достављене предлагачима јавних набавки.

У поступку ревизије, на основу презентоване документације, а у вези са формирањем тима за планирање јавних набавки као носиоца планирања и доношењем инструкција за планирање констатује се следеће:

Општина Темерин је сходно наведеним прописима у писаној форми, евидентирала и документовала решења о формирању тимова за јавне набавке⁴⁶ и инструкције за планирање јавних набавки⁴⁷.

Такође, у поступку ревизије, на основу презентоване документације за узроковане јавне набавке, утврђено је да су у поступку планирања јавних набавки за 2020, 2021 и 2022. годину, носиоцу планирања од стране предлагача јавних набавки достављани попуњени обрасци за исказивање потреба за предметом јавне набавке.

У вези са достављањем инструкција за планирање предлагачима јавних набавки, од стране носиоца планирања, Општина Темерин је за 2021. и 2022. годину, документовала достављање

⁴⁵ Члан 26. став 2. важећег Правилника

⁴⁶ Решење број 06-1/2019-190-01 од 29. новембра 2019. године, Решење број 06-1/2020-178-01 од 12. октобра 2020. године и Решење број 06-1/2021-240-01 од 20. децембра 2021. године

⁴⁷ Инструкције за планирање јавних набавки за 2020. годину, број 404-117/2019-03 од 29. новембра 2019. године, Инструкције за планирање јавних набавки за 2021. годину број 404-83/2020-03 од 15. октобра 2020. године и Инструкције за планирање јавних набавки број 404-95/2021-03 од 24. децембра 2021, године



инструкција свим предлагачима јавних набавки, док за 2020. годину, достављање инструкције није документовано само за једног предлагача јавних набавки.

Радње прописане Правилником и инструкцијама за планирање које Општина Темерин није вршила у поступку утврђивања и исказивања потреба ближе су описане Налазу 1.2.

ЗАКЉУЧАК 2: У поступку планирања јавних набавки у највећем делу нису коришћене информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта нити су у писаној форми евидентирани и документовани



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

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на друго ревизијско питање, да ли су у поступку планирања јавних набавки коришћене информације прикупљене испитивањем и истраживањем тржишта. На основу постављеног циља истражили смо како је Општина Темерин уредила поступак испитивања и истраживања тржишта, да ли су испитивањем и истраживањем тржишта прикупљене потребне информације за израду плана ЈН, како је одређивана процењена вредност јавне набавке и врста поступка и да ли су у писаној форми евидентирани и документовани све радње током испитивања и истраживања тржишта. Наручиоци на основу претходно дефинисаних стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација. Сагласно важећем ЗЈН⁴⁸ наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања који између осталог подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта на чију обавезу спровођења упућују и остале одредбе Закона.

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

⁴⁸ Члан 49. став 2. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



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

Поступак испитивања и истраживања тржишта Општина Темерин је сагласно законским обавезама уредила раније важећим и важећим Правилником, као и Инструкцијама за планирање јавних набавки, донетим по основу одредби наведених аката. Време и правни основ доношења, прецизније су описани у делу Налаза 1.1 овог извештаја.

У даљем тексту наводимо краћи преглед најзначајнијих одредаба наведених аката, који се тичу поступка испитивања и истраживања тржишта:

Чланом 7. раније важећег Правилника, чије одредбе у даљем тексту образлажемо, утврђени су критеријуми за планирање јавних набавки, а предлагач набавки⁴⁹ је дужан да их се придржава приликом исказивања потреба за предметом јавне набавке. Прописани критеријуми се, између осталог, односе на то да процењена вредност набавке буде одговарајућа, с обзиром на циљеве набавке, имајући у виду техничке спецификације, неопходне количине и стање на тржишту (цене и остали услови набавке).

Чланом 8. став 1. раније важећег Правилника, између осталог одређено је да носилац планирања, као тим задужен за координацију поступка планирања, пре почетка поступка исказивања потреба за предметима набавки доставља инструкције за планирање предлагачима набавки.

Чланом 9. раније важећег Правилника, прописано је да се Инструкцијама стандардизује исказивање потреба за предметом набавке, одређују полазни елементи за планирање потреба који се базирају на предметима јавних набавки, а између осталог и на процени вредности набавке, која мора бити заснована на информацијама добијеним испитивањем и истраживањем тржишта.

Стварне потребе за добрима, услугама и радовима које треба набавити, сагласно члану 10. став 2., предлагач набавки утврђује у складу са критеријумима за планирање набавки. Стварне потребе за предметом набавки исказује на Обрасцу за исказивање потреба предмета јавне набавке, који је саставни део Правилника (Прилог 1), који поред податка о предмету јавне набавке, треба да садржи и податак о процењеној вредности набавке, без ПДВ-а, на годишњем нивоу и укупно, у складу са инструкцијама за планирање, као и податак да ли се уз наведени образац прилаже техничка спецификација.

Сходно члану 11. поменутог акта, проверу да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки, као контролну активност, врши носилац планирања, који након провере обавештава предлагача набавки о свим уоченим неслагањима.

Члан 14. прописује да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта. Техничке спецификације одређује лице које има стручна знања, сходно члану 13. став 3. и 5. поменутог

⁴⁹ Члан 3. став 8. раније важећег Правилника



акта и то лице потписује сваку страну техничке спецификације, чиме потврђује да њена садржина одговара предмету јавне набавке.

Предлагачи набавки, сходно члану 15. испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке, и то тако што: испитују степен развијености тржишта, упоређују цене више потенцијалних понуђача, прате квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове испоруке, постојеће прописе и стандарде, могућности на тржишту за задовољавање потреба наручиоца на другачији начин и др.

Чланом 16. раније важећег Правилника, између осталог је прописано да носилац планирања одређује врсту поступка за сваки предмет набавке, у складу са укупном процењеном вредношћу истоврсног предмета набавке и у складу са ЗЈН.

Чланом 21. став 1. тачка 1. алинеја 1. прописане су обавезе и одговорности учесника у планирању, као и активности које се морају обавити током месеца новембра, а то је да предлагачи набавке утврђују и исказују потребе за предметима набавки, између осталог и достављањем података о процењеној вредности набавке.

Чланом 7. важећег Правилника, чије одредбе у даљем тексту образлажемо, као и по одредбама раније важећег акта прописано је да носилац планирања, пре почетка планирања за наредну планску годину, израђује Инструкције за планирање, које представљају детаљна правила за планирање набавки и које се достављају свим предлагачима јавних набавки. За разлику од одредби раније важећег Правилника, наведена одредба важећег акта прописује прецизније одреднице о садржају Инструкције, која би требала нарочито да садржи методологију и упутства за истраживање тржишта и утврђивање и исказивање потреба за набавкама, као и полазне елементе за планирање потреба (стање залиха, очекиване ванредне активности у наредној планској години и друге податке од значаја за утврђивање потреба за набавкама, попут начина одређивања процењене вредности набавке) и њима се стандардизује исказивање потреба за предметима јавних набавки, а доносе се до краја октобра текуће године за планирање набавки за наредну планску годину. Чланом 9. важећег Правилника, као и по одредбама раније важећег акта, прописан је начин исказивања потреба на прописаном Обрасцу⁵⁰, који се као Прилог 1 садржински не разликује од ранијег.

У вези са поменутиим чланом 9. Правилника, посебно истичемо став 1. алинеју 2., која није била садржана у одредбама раније важећег Правилника, а која прописује да предложена процењена вредност исказане потребе за предметом јавне набавке мора да садржи образложење, што представља значајну информацију за даље поступање и спровођење контролних активности од стране носиоца планирања.

Прилог 1 – Образац за исказивање потреба предмета јавне набавке, као саставни део важећег Правилника, не садржи део односно рубрику у којој би предлагачи набавке наводили образложење, што би требало да чине информације о томе како су утврдили и чиме документују предложену процењену вредност. Такође, анализом садржаја Инструкција нисмо уочили наводе која упућује на наведени садржински елемент везан за образлагање процењене вредности.

⁵⁰ Прилог 1 Образац за исказивање потреба предмета јавне набавке



Услед наведених чињеница, утврдили смо да део прописаног Обрасца за исказивање потреба предмета јавне набавке и Инструкција за планирање јавних набавки нису сачињени у складу са одредбом члана 9. став 1. алинеја 2. важећег Правилника. Описани недостатак може бити један од узрока неправилног поступања Општине Темерин у делу утврђивања процењене вредности, што детаљније описујемо у делу питања 2.3 овог извештаја.

Чланом 12. важећег Правилника, прописано је да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта, а све у складу са Законом. Члан 13. наводи околности у односу на које предлагачи набавки испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке, као и начин на који се спроводи.

На основу резултата истраживања тржишта сваког предмета набавке, као и реалних потреба Општине Темерин сходно члану 14. важећег Правилника, предлагач набавки одређује оквирне датуме закључења уговора и периода на који се уговор закључује (извршење уговора).

Предлагачи набавки, сходно члану 15. важећег Правилника, исказују стварне потребе, између осталог и на основу истраживања тржишта, док носиоци планирања врше потребне измене, у делу који се односи на процењену вредност јавне набавке, њену оправданост и слично, у случају уочених потребних корекција, обједињују истоврсне предмете набавке и дефинишу податак о врсти поступка, за сваки предмет јавне набавке, сходно члану 16. поменутог акта.

Чланом 19. став 1. тачка 1. алинеја 1. важећег Правилника, утврђене су обавезе и одговорности учесника у планирању и активности које се морају обавити током месеца новембра, а то је да предлагачи набави утврђују и исказују потребе за предметима набавки, између осталог и достављањем података о процењеној вредности набавке.

Општина Темерин је сходно раније важећем Правилнику, донела Инструкцију за планирање јавних набавки за 2020. годину⁵¹. За потребе припреме Плана ЈН за 2021. и 2022. годину, сходно важећем Правилнику, носилац планирања сачинио је Инструкције за планирање јавних набавки за 2021.⁵² и Инструкције за планирање јавних набавки за 2022.⁵³ годину. Предметним Инструкцијама прописане су активности у вези испитивањем и истраживањем тржишта, као и информације које се на тај начин прикупљају и сврху у коју се користе.

Упоредном анализом Инструкција за 2021. и Инструкција за 2022. годину, нису уочене значајније разлике у начину на који се врши испитивање и истраживање тржишта. У завршним одредбама Инструкција, између осталог, прописано је да ће исте бити достављене предлагачима набавки, из чега је произилазила и обавеза Општине Темерин да то документује, односно да располаже доказом да је то и учинила.

⁵¹ Број 404-1172019-03 од 4. децембра 2019. године

⁵² Број 404-832020-03 од 15. октобра 2020. године

⁵³ Број 404-952021-03 од 24. децембра 2021. године



Налаз 2.2. Потребне информације за израду плана ЈН Општине Темерин, које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта нису прикупљане благовремено у фази планирања јавних набавки



У поступку планирања носиоци активности нису располагали свим информацијама потребним за израду плана ЈН јер су предлагачи јавних набавки истраживали тржиште непосредно пре покретања поступака јавних набавки, а не пре израде планова јавних набавки како је уређено интерним актима. Планирањем на овакав начин може се догодити да се планира набавка предмета који није доступан на тржишту што негативно утиче на пружање услуга грађанима од стране Општине Темерин.

Сходно важећем Правилнику⁵⁴ и инструкцијама за планирање јавних набавки, предлагачи набавки утврђују и исказују потребе за предметима набавки достављањем образаца за исказивање потреба за предметима јавне набавке, који садрже рубрике за исказивање предмета набавки, количина, процењене вредности набавке, као и навођењем образложења која су од значаја за оцену оправданости, процену приоритета набавке, као и одређивање врсте поступка набавке.

Све инструкције за планирање из ревидираног периода су на готово идентичан начин уредиле начин поступања носиоца планирања, након достављања докумената са исказаним потребама – образаца за исказивања потреба, у смислу да носилац планирања проверава исказане потребе (врши формалну, рачунску и логичку контролу предложених предмета) и предлаже њихове исправке и о томе обавештава предлагача набавки, уз одређивање рока за исправке.

У поступку ревизије, увидом у расположиву документацију, констатовали смо да су предлагачи набавки, у поступку исказивања потреба ради припреме планова јавних набавки за 2020. 2021. и 2022. годину, у претежном делу носиоцу планирања достављали Обрасце за исказивање потреба за предметима јавних набавки, предвиђене правилницима.

Подаци наведени у Обрасцу за исказивање потреба, које предлагач набавки доставља носиоцу планирања, посебно у делу описа предмета набавки и његове процењене вредности, морају бити засновани на евидентираним и документованим информацијама добијеним испитивањем и истраживањем тржишта⁵⁵.

Општина Темерин је начин испитивања и истраживања тржишта уредила одредбама наведених правилника⁵⁶.

Прописано је да предлагачи набавки испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке, и то тако што: испитују степен развијености тржишта, упоређују цене више потенцијалних понуђача, прате квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове

⁵⁴ Члан 9. важећег Правилника

⁵⁵ Члан 9. важећег Правилника и члан 6. Инструкција за планирање

⁵⁶ Члан 15. раније важећег Правилника и члан 13. важећег Правилника



испоруке, постојеће прописе и стандарде, могућности на тржишту за задовољавање потреба наручиоца на другачији начин и др.

Правилницима је прописано да се тржиште може испитивати користећи информације из претходних искустава у набавци појединачног предмета набавке (постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима), истраживањем путем интернета (ценовници понуђача, Портал јавних набавки, сајтови других наручилаца, сајтови надлежних институција за објаву релевантних информација о тржишним кретањима...), испитивање искустава других наручилаца, примарно сакупљање података (анкете, упитници...), на други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно.

Наведене активности би се примарно требале спроводити од стране предлагача набавке⁵⁷ у фази исказивања потреба за предметима набавке и као такве евидентирати и документовати.

У поступку ревизије, одговорна лица Општине Темерин су се писаним путем изјаснила да се подаци који представљају истраживање тржишта не прикупљају у моменту кад се јавна набавка планира и исказују потребе за њеним уношењем у План ЈН, већ се прикупљање информација са тржишта врши непосредно пре покретања поступка јавне набавке. У поступку ревизије, током интервјуа нам је саопштено да су у поступку планирања јавних набавки користили резултате претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, али да те радње нису у писаној форми евидентирале и документовале у фази планирања набавки.

На основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Темерин и прибављених писаних изјашњења, извели смо закључак да је узрок непоштовања одредби интерних аката о јавним набавкама од стране учесника у процесу планирања, поступање на до тада устаљен начин из разлога непрепознавања ризика да се планирањем на овакав начин може догодити да се планира набавка предмета који није доступан на тржишту што негативно утиче на пружање услуга грађанима од стране Општине Темерин.

Наведени узрок је утицао на организацију процес рада где је као пракса устаљено поступање на такав начин. Општина Темерин није котролисала примену наведених одредби што је утицало да не буду поштоване.

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

Увидом у одређени број узоркованих јавних набавки констатовали смо да Општина поседује одређену документацију везану за истраживање тржишта, које спроводила у фази пре самог покретања поступака јавних набавки.

Због наведеног поступања, информације са тржишта, потребне за израду плана ЈН, нису биле благовремено доступне носиоцу планирања, у време израде плана ЈН. Из тог разлога нису спровођене контролне активности у том делу, чиме би се избегао ризик да се планира предмет

⁵⁷ Члан 6. став 1. Инструкција за планирање



набавке који у квантитативном и квалитативном обиму и по процењеној вредности није доступан на тржишту.

Тим за планирање јавних набавки, увидом у неправилно попуњен Образац за исказивање потреба предмета јавних набавки није могао утврдити квалитативни и квантитативни обим предмета набавке, као и начин утврђивања процењене вредности.

Одсуство контролних активности и надзора над применом одредби наведених општинских аката, у делу који уређује начин испитивања и истраживања тржишта, као и информација које се на тај начин прикупљају, је узрок неблаговременог прикупљања информација са тржишта, неопходних за правилно и ефикасно планирање јавних набавки.

Налаз 2.3. Процењене вредности предмета јавних набавки, у поступку планирања, нису утврђиване на основу техничких спецификација предмета набавке и планираних количина



Општина Темерин, процењене вредности јавних набавки није утврђивала на основу техничких спецификација и планираних количина јавних набавки. Ове вредности је утврђивала претежно на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и предрачунске вредности радова за које је израђен пројекат и без састављања писаног образложења процењене вредности. Интерним актима Општине Темерин је утврђена обавеза да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта и да се о томе састави писано образложење.

Предлагачи јавних набавки нису испунили наведену обавезу јер су процењене вредности предмета јавних набавки утврђивали на до тада устаљен начин, што може довести до тога да процењене вредности неће бити одговарајуће и реалне, у односу на вредности тих предмета набавке на тржишту.

Чланом 29. став 1. и 2. важећег ЗЈН, прописано је 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 да мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки.

Начин одређивања процењене вредности јавне набавке је на сличан начин уређен и раније важећим ЗЈН, који у члану 64. став 3. прописује да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и која мора бити валидна у време покретања поступка.

Чланом 7. раније важећег Правилника, утврђено је да је процењена вредност набавке један од критеријума за планирање, где се наводи да мора бити одговарајућа, с обзиром на циљеве



набавке, имајући у виду техничке спецификације, неопходне количине и стање на тржишту (цене и остали услови набавке).

Исто тако, чланом 5. став 1. алинеја 5. важећег Правилника, процењена вредност набавке је прописана као један од критеријума који се примењују за планирање сваке набавке, а која мора бити одговарајућа и реална.

Чланом 9. став 1. алинеја 2. важећег Правилника прописано је да предлагачи јавних набавки своје стварне потребе исказују тако што у образац за исказивање потреба предмета јавне набавке уносе податке у складу са инструкцијама за планирање, па између осталих и податак о процењеној вредности набавке, без ПДВ-а, на годишњем нивоу и укупно, са образложењем.

У поступку ревизије, анализом расположиве документације, констатовали смо да је процењена вредност предмета јавних набавки исказивана на Обрасцу за исказивање потреба предмета набавке. Процењена вредност је исказивана претежно на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и предрачунске вредности радова за које је израђен пројекат, али о тим информацијама у поступку исказивања потреба није се сачињавало писано образложење, прописано претходно наведеном одредбом важећег Правилника. Имајући у виду да је општим актима Општине Темерин уређен начин како се утврђује процењена вредност предмета набавке⁵⁸, наведено образложење би требало да чине информације како су је утврдили и чиме су те радње документовали.

Имајући у виду чињеницу да предлагачи набавки, супротно наведеној одредби члана 9. став 1. алинеја 2. важећег Правилника, образложења о утврђеној процењеној вредности нису састављали у писаној форми и достављали носиоцу планирања, из тог разлога изостало је спровођење контролних активности и провера поштовања критеријума за планирање набавки у делу процењене вредности, на околности да ли је одговарајућа и реална⁵⁹.

Анализом расположиве документације, констатовали смо да део прописаног Прилога 1 – Образац за исказивање потреба предмета јавне набавке, као саставни део важећег Правилника, није сачињен сагласно одредби члана 9. став 1. алинеја 2. важећег Правилника, јер не садржи део односно рубрику у којој би предлагачи набавке наводили образложење о томе како су утврдили и чиме документују предложену процењену вредност. Такође, ни анализом садржаја Инструкција нисмо уочили експлицитну одредбу која упућује на наведени садржински елемент. Наведене неусаглашености аката могу представљати један од узрока претходно описаног неправилног поступања.

Чланом 12. важећег Правилника, прописано је да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта. Модалитети испитивања тржишта ближе су прописани чланом 13. Правилника.

⁵⁸ Члан 12. важећег Правилника

⁵⁹ Члан 5. став 1. алинеја 5. важећег Правилника



Члан 14. раније важећег Правилника прописује да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта. Техничке спецификације одређује лице које има стручна знања, сходно члану 13. став 3. и 5. поменутог акта и то лице потписује сваку страну техничке спецификације, чиме потврђује да њена садржина одговара предмету јавне набавке.

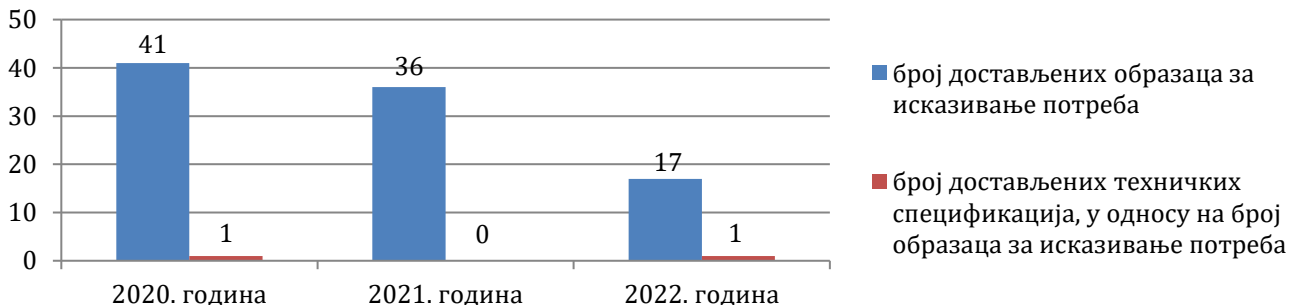
У поступку ревизије, анализом расположиве документације, констатовали смо да техничке спецификације, у највећем делу нису достављане уз Образац за исказивање потреба предмета јавне набавке, који је саставни део и раније важећег и важећег Правилника (Прилог 1). Такође, ни количине предмета набавке нису исказиване нити у једном од поднетих Образаца.

Анализом достављене документације, утврђено је да су од укупно достављених 41 образаца за исказивање потреба предмета јавних набавки, у поступку припреме Плана ЈН за 2020. годину, предлагачи назначили да уз 35 образаца нису приложили техничке спецификације, уз један образац су достављене техничке спецификације, док у пет образаца није ни назначено да ли се достављају техничке спецификације или не.

Од укупно достављених 36 образаца за исказивање потреба, у поступку припреме Плана ЈН за 2021. годину, у 35 образаца је назначено да се не прилаже техничка спецификација, док за једну јавну набавку није ни назначено да ли постоји техничка спецификација или не.

Од укупно достављених 17 образаца за исказивање потреба, у поступку припреме Плана ЈН за 2022. годину, у 14 образаца је назначено да се уз њих не достављају техничке спецификације, уз један образац је назначено да је достављена техничка спецификација, док за две јавне набавке није ни назначено да ли се прилаже техничка спецификација или не.

Наведено је ближе приказано у следећем графикону:



На основу писаног изјашњења одговорних лица Општине Темерин, констатовали смо да су техничке спецификације и количине предмета јавних набавки највећим делом сачињаване пре самог покретања поступака јавних набавки, а не у фази припреме и доношења планова јавних набавки, како смо претходно и констатовали. На исти начин је поступано и по питању спровођења испитивања и истраживања тржишта у ревидираном периоду, јер се оно спроводило пре покретања поступака јавних набавки, али није вршено у фази припреме и доношења планова јавних набавки.



Једна од контролних активности носиоца планирања прописана је чланом 16. важећег Правилника, обзиром да су, у случају уочених потребних корекција у садржини примљених попуњених образаца за исказивање потреба предмета јавне набавке, а у сарадњи са предлагачима јавних набавки, носиоци планирања овлашћени да изврше потребне измене у делу који се односи на процењену вредност јавне набавке, оправданост јавне набавке и слично. Чланом 11. став 1. раније важећег Правилника прописано је да провере да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање врши носилац планирања, а један од критеријума је да ли је процењена вредност одговарајућа, обзиром на стање на тржишту⁶⁰.

Инструкције за 2020. годину прописују да Носилац планирања у што краћем року проверава исказане потребе (врши формалну, рачунску и логичку контролу предложених предмета, количина, процењене вредности, приоритета набавки као и осталих података) предлаже њихове исправке и о томе обавештава предлагача набавки⁶¹.

Чланом 12. став 1. тачка 1. алинеја 3. Инструкција за 2021. и 2022. годину, прописана је дужност носиоца планирања да проверава исказане потребе (врши формалну, рачунску и логичку контролу предложених предмета и предлаже њихове исправке) и о томе обавештава предлагача набавки, одређујући рок за исправке.

У предметном случају, супротно наведеним одредбама правилника и инструкција, изостала је контролна активност носиоца планирања, у делу провере објективности утврђене процењене вредности предложених предмета јавних набавки, јер у време подношења Обрасца за исказивање потреба предмета набавке није имао увид у документоване податке о количинама и техничким спецификацијама, који представљају кључне информације за одређивање процењене вредности јавне набавке, а сагласно наведеним овлашћењима није захтевао допуну, односно исправку.

На основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Темерин и прибављених писаних изјашњења, извели смо закључак да је узрок непоштовања одредби интерних аката о јавним набавкама од стране учесника у процесу планирања, поступање на до тада устаљен начин из разлога непрепознавања ризика да такво поступање може довести до тога да процењене вредности неће бити одговарајуће и реалне, у односу на вредности тих предмета набавке на тржишту.

Наведени узрок је утицао на организацију процес рада где је као пракса устаљено поступање на такав начин, Општина Темерин није котролисала примену наведених одредби што је утицало да не буду поштоване. Непоштовање наведених одредби у поступку одређивања процењене вредности предмета набавки, као устаљену праксу поступања потврђују чињенице да је на идентичан начин поступано у планским активностима у 2020. 2021 и 2022. години које су обухваћене ревидираним периодом.

Одсуство ове врсте контролне активности ствара ризик планирања процењених вредности које неће бити одговарајуће и реалне, у односу на вредности тих предмета набавке на тржишту.

⁶⁰ Члан 7. став 1. тачка 3. раније важећег Правилника

⁶¹ Члан 11. став 1. алинеја 2. Инструкције за 2020. годину



Налаз 2.4. Испитивање и истраживање тржишта у фази планирања јавних набавки није у писаној форми евидентирано и документовано



Општина Темерин, радње испитивање и истраживање тржишта у фази планирања јавних набавки није у писаној форми евидентирала и документовала, јер супротно одредбама интерног акта о јавним набавкама прописане радње није благовремено и у потпуности спроводила. Предлагачи јавних набавки нису поштовали наведену обавезу јер су поступали на до тада устаљен начин, што је довело до тога да нису спровођене контролне активности од стране носиоца планирања у делу правилног и ефикасног коришћења информација прикупљених испитивањем и истраживањем тржишта потребних за израду плана ЈН.

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

Раније важећи Правилник, у делу општих циљева⁶², између осталог тачком 3. је прописао да је један од општих циљева евидентирање свих радњи и аката током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавним набавкама. Чланом 51. ставом 1. наведеног Правилника, између осталог, наведена одредба раније важећег Закона о јавним набавкама је на детаљнији начин прописана у делу који се односи на евидентирање, документовање, начин и рок чувања документације.

Чланом 26. важећег Правилника прописана је обавеза да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци. Радње из претходно описаног става у фази планирања врши носилац планирања, у поступку јавне набавке комисија за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак набавке, а у фази праћења реализације уговора о набавци лица задужена за праћење реализације уговора⁶³. Сагласно претходно наведеном, документацијом се сматра било који документ који је настао током планирања набавке, спровођења поступка набавке и извршења уговора о набавци, а у даљем тексту става одређени су рокови њеног чувања⁶⁴.

У поступку ревизије, анализом расположиве документације и увидом у предмете у вези сачињавања планова јавних набавки, констатовали смо да радње испитивања и истраживања тржишта, у фази планирања јавних набавки, нису у писаној форми евидентирани и документовани. Такође, током интервјуа од стране одговорних лица Општине Темерин нам је саопштено да су у поступку планирања користили резултате претходног искуства у набавци

⁶² Члан 4. став 2. раније важећег Правилника

⁶³ Члан 26. став 2. важећег Правилника

⁶⁴ Члан 26. став 3. важећег Правилника



конкретног предмета набавке, постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима.

Наведене констатације су потврђене и писаним изјашњењем одговорних лица Општине Темерин, где је наведено да испитивање и истраживање тржишта није вршено у фази припреме и доношења планова јавних набавки, већ је спровођено пре покретања поступака јавних набавки. На наведене околности смо обавили интервју са одговорним лицима Општине Темерин, том приликом нам је саопштено да је разлог за накнадног спровођења испитивања и истраживања тржишта устаљена пракса рада у Општини Темерин и да су ове радње обављане у циљу припремних радњи за спровођење поступка јавних набавки. Устаљена пракса рада је узрокована непоштовањем одредби интерних аката о јавним набавкама од стране учесника у процесу планирања, из разлога непрепознавања последице да је такво поступање онемогућило спровођење контролних активности од стране носиоца планирања у делу правилног и ефикасног коришћења информација прикупљених испитивањем и истраживањем тржишта потребних за израду плана ЈН.

Општина Темерин није котролисала примену наведених одредби што је утицало да не буду поштоване.

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

У поступку ревизије, путем интервјуа, одговорна лица Општине, саопштила су и то да су поступку планирања јавних набавки користили резултате претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, али да те радње нису у писаној форми евидентирани и документовани.

ЗАКЉУЧАК 3: Планови ЈН нису у потпуности реализовани благовремено и у планираном обиму



Имајући у виду планирано оквирно време покретања поступака јавних набавки, њихов планирани број, процењену и уговорену вредност предмета набавки, планови ЈН нису у потпуности реализовани благовремено и у планираном обиму, а праћење извршења уговора није благовремено документовано и у прописаној садржинској форми.

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



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

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

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

Наведеним Правилницима, а везано за реализацију плана ЈН, између осталог уређена је процедура иницирања и спровођења поступака јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци и одређене контролне активности у вези истог. У поступку ревизије, анализом садржаја предметних аката, нисмо уочили суштинске разлике у одредбама које уређују предметне области. У даљем тексту, дат је кратак преглед најзначајнијих одредаба, везаних за реализацију плана ЈН.

Одредбама наведених аката, уређена је процедура реализације плана ЈН, почев од иницијалних аката односно захтева за покретање поступка јавне набавке којима формално отпочиње његова реализација, по основу тога спровођење поступака јавних набавки и након тога начин праћења извршења уговора о набавци.

Након усвајања плана ЈН, отпочиње фаза реализације плана ЈН односно спровођења планираних поступака јавних набавки. Поступак реализације плана набавке формално отпочиње подношењем захтева за покретање поступка јавне набавке, са садржинским елементима, како је прописано одредбама наведених правилника⁶⁵.

Прописани начин и поступак одлучивања и поступања по Захтеву описујемо у тексту који следи:

На предлог руководиоца одељења Општинске управе која користи или у чијој надлежности је предмет конкретне јавне набавке, а након одобрења Захтева за покретањем поступка јавне набавке са попуњеним елементима истог, односно потписом одговорног лица јавног наручиоца захтева и фактички започиње процес реализације плана ЈН.

Важећим Правилником, одређена је могућност спровођења јавне набавке заједнички са другим наручиоцем да спроведе одређени поступак јавне набавке, у складу са Законом, или може да овласти другог наручиоца или да буде овлашћена од стране другог наручиоца да у његово име

⁶⁵ Чланови 29. и 30. важећег Правилника и члан 33. раније важећег Правилника



и за његов рачун спроведе поступак јавне набавке или предузме одређене радње у том поступку. У поступку ревизије утврдили смо да Општина Темерин није користила наведене могућности.

Чланом 33. раније важећег и чланом 29. важећег Правилника уређена је процедура спровођења поступка јавне набавке која започиње исказивањем потребе за покретањем поступка јавне набавке, подношењем захтева (налога) за покретање поступка јавне набавке који мора бити одобрен од стране одговорног лица Општине Темерин, односно Председника општине уколико су у питању инвестиционе набавке на предлог руководиоца одељења Општинске управе која користи или у чијој надлежности је предмет конкретне јавне набавке. Чланом 34. раније важећег и чланом 30. важећег Правилника прописано је да у случају покретања преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда подносилац захтева, уз захтев за покретање поступка јавне набавке, доставља детаљно образложење.

На основу потпуног захтева односно његове провере од стране службеника за јавне набавке, службеник сачињава предлог одлуке о спровођењу поступка јавне набавке који заједно са захтевом за покретање поступка јавне набавке и осталом пратећом документацијом коју могу да чине о образложења за покретање преговарачког поступка, доставља на потпис одговорном лицу јавног наручиоца.

Комисија за јавну набавку, односно лице задужено за спровођење поступка, припрема конкурсну документацију и обавља комуникацију са заинтересованим понуђачима путем портала јавних набавки и уколико је потребно, писменим путем захтева додатна објашњења предмета набавке од стручних лица, односно предлагача јавне набавке уколико представник предлагача није уједно и члан комисије.

Након јавног отварања понуда, стручне оцене понуда и одлуке о додели уговора закључује се уговор о јавној набавци. Квантитативно и квалитативно праћење реализације закљученог уговора врши лице одређено у одлуци о спровођењу поступка јавне набавке.

Начин праћења извршења уговора о јавним набавкама и контролне активности које се односе на период након његовог извршења, као и њихово документовање, нормативно су уређене одредбама наведених правилника⁶⁶.

У делу праћења извршења уговора о јавним набавкама истичемо одредбе важећег Правилника које су у односу на претходни акт, детаљније разрађене у том делу. Одредбе члана 56. важећег Правилника прописују активности, права, обавезе и одговорности у вези одређивања лица за праћење извршења уговора, док се одредбе члана 57. односе на критеријуме, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова.

У делу контролних активности извршења уговора о јавним набавкама које се односе на период након његовог извршења, истичемо одредбе члана 62. важећег Правилника који прописује правила састављања извештаја (анализе) о извршењу уговора, као и чланова од 63. до 67 који се односе на контролу извршења уговора о јавној набавци.

⁶⁶ Раније важећи Правилник чланови 56- 62, важећи Правилник чланови 56- 67



Наведене одредбе одговорним лицима Општине Темерин омогућавају успостављање значајних контролних активности у делу праћења извршења уговора као и спровођење одређених контролних и извештајних активности и након извршења уговора. Евидентирање и документовање поступање по наведеним одредбама, а између осталог везаним за праћење реализације уговора, ближе описујемо у делу Налаза 3.4. овог извештаја.

Налаз 3.2: Поступци јавних набавки нису у потпуности покретани благовремено у планираним временским оквирима



Планирани поступци јавних набавки са оквирним временом покретања у прва два квартала 2022. године, у мањем броју нису благовремено покретани, а одређени број поступака није ни покренут у планираним временским оквирима. Узрок непоштовања планиране динамике покретања поступака јавних набавки је неблаговремено подношење захтева за покретање, као и одсуство контролних активности и делу праћења благовремености предузимања наведених радњи. Неблаговремено покретање поступка и из тих разлога неблаговремена доступност предмета набавке његовом кориснику, ствара ризик да из тих разлога неће благовремено и у пуном обиму односно капацитету извршавати своје обавезе односно законом утврђене надлежности и поверене послове. Поступци јавних набавки из Плана ЈН за 2021. годину су у претежном делу покретани у планираном оквирном времену, уз минимална временска одступања код мањег броја поступака. Одређени број поступака из Плана ЈН за 2020. годину није покретан у планираном оквирном времену, због кадровских и техничких ограничења у организацији послова везаних за реализацију поступака јавних набавки, узрокованих ванредним околностима због пандемије COVID 19.

Наручилац је дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи предмет јавне набавке и „СРВ“ ознаку, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирно време покретања поступка⁶⁷. Садржину плана ЈН, Општина Темерин је прописала и одредбама⁶⁸ важећег Правилника.

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки⁶⁹.

Општина Темерин је донела планове јавних набавки за 2020, 2021. и 2022. годину. Ови планови су садржали наведене обавезне елементе самим тим и оквирно време покретања поступка. Оквирно време покретања поступка као податак извођен је из Прилога 1- „Образац за исказивање потреба предмета јавне набавке“ који је саставни део претходно описаних

⁶⁷ Члан 88. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

⁶⁸ Члан 4. став 2. важећег Правилника

⁶⁹ Члан 88. став 6. и 7. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



правилника, а које су у поступку спровођења планских активности достављали предлагачи јавних набавки тиму за планирање.

Предметни податак садржан је у тачки 3. Обрасца, а представља оквирни датум закључења уговора исказан од стране предлагача јавних набавки, што представља временски оквир када би исказане потребе морале бити расположиве кориснику.

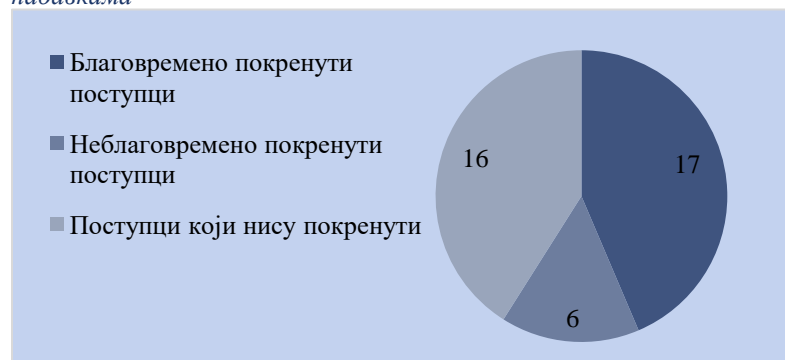
У поступку ревизије анализирајући расположиву документацију, констатовали смо следеће:

Планом јавних набавки за 2020. годину према раније важећем ЗЈН, а на основу последње измене плана ЈН планирана су 33 поступка јавне набавке. Након 1. јула 2020. године и усклађивања плана ЈН на основу одредби важећег ЗЈН и након последње измене плана ЈН, планирано је 11 поступака јавних набавки. Из претходно наведеног произилази да је Општина Темерин за 2020. годину планирала укупно 44 поступка јавне набавке. Од 44 планирана поступка, Општина Темерин је спровела 27 поступака од којих, 23 поступка по плану јавних набавки на основу раније важећег ЗЈН и 4 поступка према плану јавних набавки на основу важећег ЗЈН.

У 2020. години према плану јавних набавки по раније важећем ЗЈН, благовремено односно у оквиру планираног времена за покретање поступка, покренуто је 17 поступака јавних набавки укупно процењене вредности 93.365.342 динара, док шест поступака укупно процењене вредности 28.333.333 динара уз мања или већа временска одступања, није покренуто у планираном временском оквиру.

Од наведених 6 неблаговремено покренутих поступака јавних набавки, пет поступака је покренуто након истека планираног времена за покретање, док је један поступак покренут раније у односу на планирано време.

Графикон 2: Благовременост покретања поступака у 2020. години – планирани поступци према раније важећем Закону о јавним набавкама



Након 1. јула 2020. године, односно након почетка примене претежног дела одредби важећег ЗЈН, Општина Темерин је сагласно законској обавези⁷⁰ извршио усклађивање плана ЈН са одредбама наведеног прописа. Након тако усклађеног плана, исти је садржао 11 поступака јавних набавки са садржинским елементима сагласно

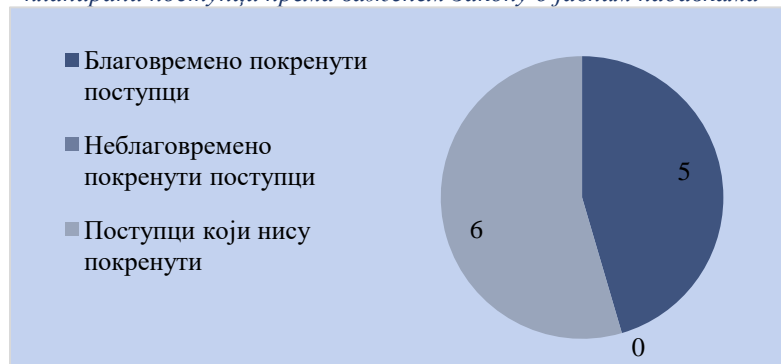
законским одредбама⁷¹ и између осталог наведеним и оквирним временом за покретање поступка.

⁷⁰ Члан 239 став 2 Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)

⁷¹ Члан 88 став 2 Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)



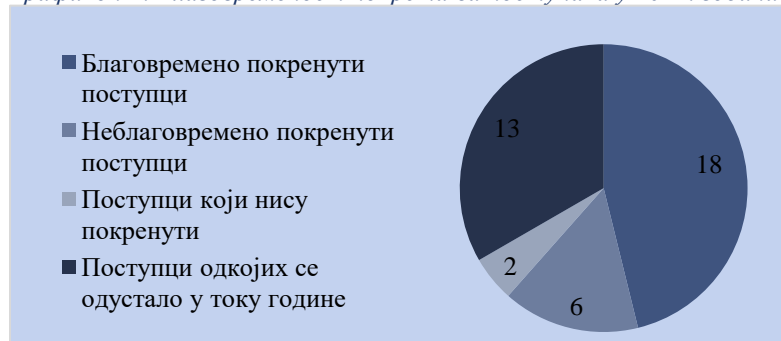
Графикон 3: Благовременост покретања поступака у 2020. години
- планирани поступци према важећем Закону о јавним набавкама



Благовремено односно у оквиру планираног времена за покретање, покренуто је четири поступка јавних набавки укупно процењене вредности 12.279.167 динара, док 6 планираних поступака јавних набавки укупно процењене вредности 153.250.000 динара није ни покренуто односно ни спроведено, а један поступак, процењене вредности, 2.500.000

динара, је обустављен.

Графикон 4: Благовременост покретања поступака у 2021. години



Општина Темерин је Планом ЈН за 2021. годину, која је након првобитног усвајања 8. фебруара 2021. године и каснијих шест измена, планирала укупно 26 поступака јавних набавки. Од наведеног броја планираних поступака, благовремено односно у оквирном времену за покретање, покренуто је 18 поступака јавних набавки укупно процењене

вредности 200.891.000 динара. Неблаговремено у односу на планирано оквирно време, али са минималним временским одступањима од плана, покренуто је шест поступака јавних набавки укупно процењене вредности 136.980.000 динара док два планирана поступка јавних набавки није покренуто односно спроведено.

Графикон 5: Благовременост покретања поступака у 2022. години



За 2022. годину Планом јавних набавки планирано је 20 поступака јавних набавки. Од наведеног броја за 18 поступака као оквирно време за покретање планиран је први односно други квартал 2022. године, док је по један поступак јавне набавке, планиран за трећи, односно четврти квартал.

Закључно са крајем јуна 2022. године, односно у прва два квартала покренуто је 11 поступака, од којих су два поступка јавних набавки укупне процењене вредности 5.207.667 динара покренута



неблаговремено у односу на планирано време, док седам оступака јавних набавки укупно процењене вредности 26.812.879 динара није покренуто у планираном периоду.

У поступку ревизије на основу информација прикупљених од одговорних лица Општине Темерин, ревизорски тим је дошао до сазнања да су ванредне околности узроковане пандемијом COVID 19⁷² један од главних узрока неблаговремености покретања поједини поступака јавних набавки у односу на планирано оквирно време, као и неспровођење одређеног броја планираних поступака у 2020. години.

Због кадровских, техничких и организационих проблема насталих као последица ванредних околности (рад од куће, одсуство запослених због здравствених проблема, и др.), као и одлука државних органи донетих из истих разлога, Општина Темерин је, по њиховом казивању, била онемогућена да у потпуности испоштује планирану динамику за реализацију Плана ЈН. Такође одговорна лица Општине, изјавила су да су због новонастале ситуације рестриктивно приступали трошењу планираних средстава јер се смањило и сам обим као и потреба за одређеним предметима набавки.

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

Узрок непоштовања планиране динамике покретања поступака, непредузимање планских активности од стране активно легитимисаних лица за подношење захтева (налога) за покретање поступка јавне набавке⁷³, као и одсуство контролних активности и делу праћења благовремености подношења предметних захтева.

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

Неблаговремена доступност предмета набавке његовом кориснику, ствара ризик да из тих разлога неће благовремено и у пуном обиму и капацитету извршавати своје обавезе односно законом утврђене надлежности и поверене послове.

⁷² Одлука о проглашењу ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 29/2020)

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

⁷³ Прилог 2 важећег Правилника



Налаз 3.3. Планови ЈН нису у потпуности реализовани у планираном обиму



План ЈН за 2020. годину није реализован у планираном обиму због кадровских и техничких ограничења у спровођењу планираних поступака јавних набавки као и смањењу потреба узрокованих ванредним околностима и пандемијом COVID 19. План ЈН за 2021. годину је реализован приближно уговореном обиму изузев одређеног броја предмета јавних набавки у којима је због потребе за додатним радовима вршена измена првобитно закључених уговора о јавним набавкама. Код једне од измене утврђено је прекорачење вредности у односу на прописима дозвољени максимум, уз разлога изостанка контролне активности у праћењу извршења уговора и примене прописа у том делу, што је имало за последицу извршење издатака насталих супротно прописима.

Како смо и констатовали закључком и налазима у првом и другом ревизијском питању у ситуацијама када су предлагачи јавних набавки достављали Обрасце за исказивање потреба за предметом набавке⁷⁴ носиоцу планирања⁷⁵, што им је била обавеза⁷⁶, том приликом нису достављали податке о потребним количинама као ни техничке спецификације које описују квалитативна својства потенцијалног предмета набавке.

Поступајући на наведени начин, потребе нису исказиване у квантитативном и квалитативном обиму у фази планирања. Квантитативна и квалитативна својства предмета јавних набавки утврђивана су након усвајања планова јавних набавки, са циљем припреме неопходних података за спровођење самог поступка јавне набавке и сачињавања конкурсне документације у том делу.

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

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

Реализација Плана ЈН за 2020. годину

Општина Темерин је Планом јавних набавки за 2020. годину планирала укупно 44 поступка јавне набавке од чега је спроведено 27 поступка, што са аспекта обима реализације плана ЈН (број спроведених поступака) представља 61,36%.

⁷⁴ Прилога 1 - „Образац за исказивање потреба предмета јавне набавке“

⁷⁵ Члан 6. важећег Правилника и 8. раније важећег Правилника

⁷⁶ Члан 9. став 2. важећег Правилника



Обим реализације Плана ЈН анализирали смо са финансијског аспекта, разматрајући однос процењене вредности спроведених поступака јавних набавки и процењене вредности свих планираних поступака јавних набавки. Анализом расположиве документације, предочене у поступку ревизије, констатовали смо да је у 2020. години укупна процењена вредност планираних поступак јавних набавки износила 341.196.178 динара, док је процењена вредност спроведених поступака износила 143.137.842 динара. Наведени подаци указују да је проценат реализације Плана ЈН са финансијског аспекта 41,95%.

Даљом анализом расположиве документације констатовали смо да је у 2020. години укупно уговорена вредност предмета јавних набавки без пдв-а, износила 139.159.707 динара, док је њихова процењена вредност планирана у износу од 143.137.842 динара. Наведени подаци указују да је проценат уговорених односно преузетих обавеза у односу на процењена односно планирана финансијска средства по том основу износила 97,22%.

Анализом расположиве документације предочене у поступку ревизије констатовали смо да је у 2020. години уговорена вредност спроведених поступака јавних набавки без пдв-а укупно износила 139.159.707 динара, док је вредност реализације без пдв-а, првобитно закључених уговора из тих поступака износила 128.321.085 динара. Наведени подаци указују да је проценат реализације првобитно уговорених вредности уговора износила 92,21%.

Реализација Плана ЈН за 2021. годину

Планом јавних набавки за 2021. годину планирано је укупно 26 поступка јавне набавке од чега је спроведено 22 поступка, што са аспекта обима реализације плана ЈН (број спроведених поступака) представља 84,62%.

Обим реализације Плана ЈН анализирали смо и са финансијског аспекта и дошли до закључка да је укупна процењена вредност планираних поступак јавних набавки у 2021. години износила 342.121.002 динара, док је процењена вредност спроведених поступака износила 227.787.668 динара. Наведени подаци указују да је проценат реализације 66,58%.

Укупно уговорена вредност предмета јавних набавки без пдв-а, у 2021. години, износила је 181.521.181 динара, док је њихова процењена односно планирана вредност износила 227.787.668 динара. Наведени подаци указују да је проценат уговорених односно преузетих обавеза у односу на процењена односно планирана финансијска средства износила 79,69%.

Укупно уговорена вредност јавних набавки без пдв-а, у 2021. години, износила је 181.521.181 динара, док је вредност реализације првобитно закључених уговора закључно са 30. јуном 2022. године износила 110.966.295 динара. Наведени подаци указују да је проценат реализације првобитно уговорених вредности уговора до назначеног датума, износила 61,13%.

На основу презентованих податка се не може донети коначни закључак о обиму реализације из разлога што је смањени обим у наведеној години проузрокован чињеницом да одређени број уговора још у реализацији јер су закључени са роком важења дужим од једне буџетске године.

Анализом повећања обима предмета радова, у поступку ревизије, утврђено је да је за 2020. годину повећања обима предмета набавке било у три поступка, чија је укупна вредност повећања као и процентуално повећање по сваком предмету набавке, приказано у табели број 1.

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



Табела број 1: Повећање обима предмета набавки у 2020. години

Редни број	Предмет јавне набавке	Првобитно уговорена вредност без ПДВ-а	Износ анекса без ПДВ-а	Процент увећања
1	Одржавање категорисаних и некатегорисаних путева	41.666.667,00	7.600.000,00	18,24%
2	Одржавање тротоара Општине Темерин	15.833.333,00	3.250.000,00	20,53%
3	Радови на реконструкцији фасаде МЗ Бачки Јарак	6.777.778,00	1.808.935,00	26,69%
Укупно/ просечно	3	64.277.778,00	12.658.935,00	21,82%

Анализом повећања обима предмета радова, у поступку ревизије, утврђено је да је за 2021. годину повећања обима предмета набавке такође било у три поступака као и у претходној години, чија је укупна вредност повећања као и процентуално повећање по сваком предмету набавке, приказано у табели број 2.

Табела број 2: Повећање обима предмета набавки у 2021. години

Редни број	Предмет јавне набавке	Првобитно уговорена вредност без ПДВ-а	Износ анекса без ПДВ-а	Процент увећања
1	Капела на западном гробљу	1.286.775,00	258.500,00	20,09%
2	Радови на реконструкцији МЗ Сириг	18.790.984,31	9.389.806,49	49,97%
3	Израда и одржавање пешачких и бицикличких стаза	16.666.667,00	2.172.880	13,04%
			6.700.000	40,20%
Укупно/ просечно	3	36.744.426,31	18.521.186,49	41,10%

У поступку ревизије на основу информација прикупљених од одговорних лица Општине Темерин, ревизорски тим је дошао до сазнања да су ванредне околности узроковане пандемијом



COVID 19⁷⁷ један од главних узрока неспровођење одређеног броја планираних поступака у 2020. години. Због новонастале ситуације рестриктивно су приступали трошењу планираних средстава јер се смањила потреба за одређеним предметима набавки, а предметне околности узроковале су кадровска и техничка ограничења која су отежавала спровођење планираних поступака јавних набавки.

У наведеном периоду по одлуци надлежних органа организован је рад од куће, а одређени број запослених је због последица пандемије из здравствених разлога одсуствовао са посла.

У поступку ревизије увидом у расположиву документацију везану за реализацију радова по основу претходно спроведеног поступка јавне набавке „израде и одржавања бицикличких стаза“, утврђено је да је Општина Темерин извршила две измене основног Уговора о јавној набавци⁷⁸ у погледу додатних радова позивајући се на чланове 156. и 157. важећег ЗЈН. Укупна вредност измене Уговора износила је 8.872.880 динара (2.172.880 динара и 6.700.000 динара) што представља за 53,24% повећање вредности првобитно закљученог Уговора која је износила 16.666.667 динара, чиме је поступљено супротно члану 157. став 2. важећег ЗЈН, којим је прописано да повећање вредности уговора не може да буде веће од 50% вредности првобитног уговора. Укупна вредност преузетих обавеза основног Уговора са изменом износила је 25.539.547 динара, а укупна реализација 25.522.225 динара.

Налаз 3.4: Спроведене радње у поступцима јавних набавки су у писаној форми евидентирани и документовани, док у праћењу извршења одређеног броја уговора о јавним набавкама документација није сачињавана благовремено и у прописаној садржинској форми



Општина Темерин је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током спровођења поступака јавних набавки, у складу са интерним актима, сем у делу праћења где није благовремено, и у утврђеној форми, сачињавала записнике о квантитативном и квалитативном пријему. Неадекватним праћењем спровођења уговора повећава се ризик да реализација уговора неће бити у складу са уговореном.

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

Раније важећим Правилником, у делу општих циљева правилника, дефинисаних чланом 4. став 2. између осталог тачком 3. је дефинисано да је један од општих циљева евидентирање свих радњи и аката током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавним набавкама.

⁷⁷ Одлука о проглашењу ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 29/2020), Уредба о мерама за време ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 60/2020, 123/2020)

⁷⁸ Уговор о јавној набавци 404-56-6/2021-03 од 30. августа 2021. године



Чланом 51. ставом 1. наведеног Правилника, између осталог, на детаљнији начин је разрађена наведена одредба раније важећег Закона о јавним набавкама која се односи евидентирање, документовање, начин и рок чувања документације.

Члан 26. важећег Правилника прописана је обавеза да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци. Ставом 2. истог члана прописано је да радње из претходно описаног става у фази планирања врши носилац планирања, у поступку јавне набавке комисија за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак набавке, а у фази праћења реализације уговора о набавци лица задужена за праћење реализације уговора. Ставом 3. је прописано да се документацијом из става 1. овог члана сматра било који документ који је настао током планирања набавке, спровођења поступка набавке и извршења уговора о набавци, а у даљем тексту става одређени су рокови њеног чувања.

Анализом расположиве документације презентоване у поступку ревизије, за узорковане предмете јавних набавки, констатовали смо да након усвајања плана ЈН, захтевом за покретање поступка као иницијалним актом⁷⁹ отпочиње фаза реализације плана ЈН и спровођења планираних поступака јавних набавки, што нам је и документовано. Садржина Захтева за покретањем поступка јавне набавке дефинисана је одредбама наведених правилника, а сажети су у прописаном обрасцу (Прилог 2 правилника). Документација везана за спровођење узоркованих поступака јавних набавки је евидентирана и документована на Порталу јавних набавки.

У делу контролних активности у вези праћења извршења уговора о јавним набавкама, чланом 56. важећег Правилника, између осталог прописана је обавеза подносиоца захтева за покретање поступка јавне набавке, да одреди лице које ће бити одговорно за праћење извршења закљученог уговора.

У ставу 2. наведеног члана, прописане су обавезе лица одговорног за праћење извршења закљученог уговора на начин да је дужно да прати, контролише, води потребне евиденције и извештава о реализацији, застојима, неправилностима и свим другим информацијама значајним за реализацију уговора за чије је праћење извршења одговоран.

Сагласно ставу 3. истог члана, Одлуком о спровођењу поступка јавне набавке одређује се обавеза одговорног лица да, периодично, месечно, квартално или полугодишње или у другим, одлуком о спровођењу поступка јавне набавке дефинисаним временским периодима, у писаној форми, извештава одговорно лице јавног наручиоца, о току реализације уговора, у складу са претходним ставом овог члана (прилог 5 Правилника).

Имајући виду наведене одредбе, одређивање лица које ће бити одговорно за праћење извршења закљученог уговора је обавезно, као и његова дужност да у писаној форми извештава одговорно лице јавног наручиоца, о току реализације уговора. Међутим, у завршном делу става 3. наведеног члана, последњом реченицом прописан је изузетак у односу на обавезу писаног извештавања од стране наведеног лица за праћење извршења закљученог уговора, уколико, с

⁷⁹ Члан 33. раније важећег Правилника и члан 29. важећег Правилника



обзиром на специфичност предмета јавне набавке, периодично извештавање није неопходно. Одлуком о спровођењу поступка јавне набавке то мора изричито бити утврђено.

У поступку ревизије увидом у расположиву документацију предмета јавних набавки констатовали смо да је поступано по наведеној одредби и одређивана су лице за праћење извршења закљученог уговора, што је документовано одлукама о спровођењу поступка јавне набавке, где су та лица сагласно одредби Правилника, именована.

У претежном броју узоркованих набавки, у одлукама о спровођењу поступака јавних набавки Општина је користила право на изузетак уз навођење да лице за праћење извршења закљученог уговора није у обавези да начелнику општинске управе доставља периодичне извештаје с обзиром на специфичност предмета јавне набавке.

Поред претходно наведених чињеница, у одређеном броју набавки, у одлукама о спровођењу поступака јавних набавки је навођено да су лице за праћење у обавези да начелнику Општинске управе Темерин и председнику општине Темерин на њихово тражење доставе извештај о реализацији уговора о јавној набавци коју прати. У поступку ревизије, увидом у расположиву документацију предмета јавних набавки, закључило смо да одговорна лица нити у једном случају нису тражили достављање наведених извештаја.

Имајући у виду наведену одредбу члана 56. став 3. важећег Правилника, одговорна лица Општине Темерин нису користила додатну контролну активност над извршењем уговора у виду периодичног документовања радњи на праћењу извршења уговора, што би додатно допринело ефикасности у праћењу реализације уговора и додатно смањило ризик да реализација уговора у квантитативном и квалитативном обиму неће одговарати уговореном.

У делу додатних контролних активности након извршења уговора о јавним набавкама, чланом 62. важећег Правилника прописана је могућност да на тражење начелника Општинске управе или председника Општине, по окончаном извршењу закљученог уговора, одговорно лице сачињава извештај о извршењу уговора, у којем констатује да ли је уговор извршен у свему у складу са уговореним и наводи проблеме који су уочени у извршењу уговора (анализа).

У поступку ревизије увидом у расположиву документацију и кроз обављене интервјуе са одговорним лицима Општине Темерин, констатовали смо да начелник Општинске управе, као ни председник Општине Темерин, по окончаном извршењу закљученог уговора нису тражили сачињава извештај о извршењу уговора.

Имајући у виду наведену одредбу члана 62. важећег Правилника, одговорана лица Општине Темерин нису користила додатну контролну активност над извршењем уговора у виду документовања радњи на праћењу извршења уговора, што би додатно допринело ефикасности реализације будућих уговора, јер би се кроз дате анализе проблема који су уочени у извршењу уговора на исте или сличне проблеме могли превентивним активностима деловати у будућности, како се исти или слични проблеми не би јављали.

Одредбама члана 57. важећег Правилника прописани су критеријуми, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова о чему лица која врше квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова сачињава Записник о квантитативном и квалитативном пријему.



Садржина Записника прописана је одредбама важећег Правилника, а сажети су у прописаном обрасцу који као Прилог 6 чини саставни део наведеног акта.

Ставом 3. истог члана, прописано је да се предметни Записник сачињава у ситуацијама ако другачије није прописано општим актима и процедурама Наручиоца или закљученим уговором, што је у одређеном броју узоркованих јавних набавки и био случај, где је одредбама уговора дефинисан начин контроле и провере квантитативног и квалитативног извршења предмета набавке.

Одредба члана 61. раније важећег Правилника исто тако уређује активности и радње у делу квантитативног и квалитативног пријем добара, услуга или радова и такође предвиђа сачињавање записника али не на посебном обрасцу, као у случају примене важећег Правилника.

Приликом интервјуа, одговорна лица Општине су изјавила да се спроводи квантитативна и квалитативна контрола извршења тих уговора, контролом извештаја добијених од стране добављача, а да се извршење уговора констатује записником који се сачињава на крају уговорног периода. Поред наведеног, када је тако уговорено, добављачи су достављали и периодичне извештаје о извршењу услуга, што смо и констатовали увидом у документацију за одређени број јавних набавки.

Анализом расположиве документације презентоване у поступку ревизије, за узорковане предмете јавних набавки, констатовали смо да за одређене услуге и испоручена добра, где је плаћање уз пратећу рачуноводствену документацију вршено на месечном нивоу односно више пута у периоду реализације уговора, нису сачињавани и записници о квантитативном и квалитативном пријему за тај период, него су ти записници сачињавани након реализације уговора о јавној набавци. Увидом у предметне Записнике констатовали смо да исти не садрже податке прописане чланом 57. став 3. важећег Правилника.

Одсуство контролних активности и надзора над применом одредби наведеног општег акта је узрок неблагоприятног сачињавања записника о квантитативном и квалитативном пријему и његове садржајне неуподобљености са чланом 57. став 3. наведеног акта.

Код узоркованих јавних набавки радова, одредбама уговора претежно је уговоран и начин квалитативног и квантитативног пријема односно примопредаје радова, одређујући форму, начин и поступак у којем ће се те активност и извршити, што смо и констатовали увидом у документацију.



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 које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

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

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

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

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

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



подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене неправилности/несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

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

VI Прилог

1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Методологија и опис критеријума за избора субјекта ревизије

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

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

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

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



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

Методолошки оквир за прво ревизијско питање

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

У циљу добијања одговора на прво ревизијско питање, извршили смо преглед општих и појединачних аката (решења, белешке, записници, захтеви, извештаји и сл.), како бисмо анализирали организациону структуру везану за послове и активности планирања јавних набавки у делу утврђивања и исказивања стварних потреба.

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

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

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

Извори неопходних информација код Општине Темерин, били су планови ЈН, општа и појединачна акта Општине Темерин (акт о организацији послова набавки, правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавезама и одговорностима, писана документација Општине Темерин везана за процес утврђивања и исказивање стварних потреба као што су инструкције за планирање јавних набавки, решења о формирању тимова за планирање јвних набавки, белешке, обрасци за исказивање потреба итд).

Методолошки оквир за друго ревизијско питање

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

У циљу добијања одговора на друго ревизијско питање, извршили смо преглед општих и појединачних аката (решења, белешки, записника, инструкција, планова, електронске преписке и сл.), како бисмо упознали и анализирали организациону структуру везану за послове и активности планирања јавних набавки, у делу испитивања и истраживања тржишта у циљу



прикупљања информација о предмету, за чијом набавком је исказана потреба и присутности потенцијалних понуђача на тржишту.

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

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

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

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

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

Извори неопходних информација су планови ЈН, општа и појединачна акта Општине Темерин (Акт о организацији послова набавки, Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавезама и одговорностима, писана документација Општине Темерин везана за процес испитивања и истраживања тржишта (решења, белешки, записника, инструкција, планова, електронске преписке и сл.), писане процедуре и друга интерна акта Општине Темерин везана за процес планирања набавки и интервјуи са одговорним лицима.

Методолошки оквир за треће ревизијско питање

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

У циљу добијања одговора на треће ревизијско питање, извршили смо преглед општих и посебних аката односно Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке којег је субјект ревизије донео на основу раније важећег ЗЈН и Правилника о ближем уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама, донетог на основу важећег ЗЈН, како бисмо спознали и анализирали организациону структуру везану за послове спровођења поступака јавних набавки и праћење извршења закључених уговора. У циљу утврђивања чињеничног стања, у смислу контроле примене наведених



правилника, извршили смо преглед захтева за исказивањем потребе за покретањем поступка јавне набавке, одлука о покретању поступка јавних набавки односно одлука о спровођењу поступка јавних набавки, уговора о јавним набавкама и записника о квалитативном и квантитативном пријему добара, услуга и радова и осталу расположиву документацију.

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

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

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

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

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