



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

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



**Број: 400-1024/2022-04/18
Београд, 22. новембар 2022. године**





У циљу побољшања квалитета услуга које локална самоуправа пружа грађанима потребно је повећати ефикасност у планирању јавних набавки кроз укључивање свих актера у реално утврђивање потреба и у складу са приоритетима уз прикупљање свих информација истраживањем тржишта. Ово ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године и правовременом задовољавању потреба.

Законом је прописана обавеза наручиоца да приликом планирања набавки и сачињавања плана набавки јасно утврде стварне потребе и изврше истраживање и испитивање тржишта ради прикупљања свих потребних информација за утврђивање процењене вредности и да документују све радње приликом планирања, спровођења и извршења јавних набавки.

У спроведеним ревизијама од стране Државне ревизорске институције у 2020. и 2021. години, у делу правилности пословања на тему јавних набавки, од 36 локалних власти, код њих 10 односно код 28% ревидираних субјеката утврђене су неправилности везане за истраживање и испитивање тржишта, односно документовање спроведених активности.

На основу анализе расположивих података закључили смо да постоји ризик да стварне потребе нису утврђиване на објективан начин, јер потребе нису исказиване по процедури која је прописана интерним актом, док за део набавки потребе нису исказане у предвиђеном року. Такође, постоји ризик да процењене вредности предмета јавних набавки нису објективне и засноване на испитивању и истраживању тржишта свих елемената, јер су за део набавки уговорене вредности знатно ниже од процењених вредности наведених у плану јавних набавки и није правилно одређена врста поступка, а такође нису ни све радње током тог процеса евидентирани и документоване.



За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.

Прикупљене информације приликом испитивања и истраживања тржишта нису ефикасно коришћене за део набавки, а за део набавки нису прикупљене, јер процењена вредност код дела набавки одступа од уговорене вредности, нити су све радње током тог процеса евидентирани и документоване.

Директни корисници буџетских средстава општине Бела Паланка план набавки су извршили благовремено и у претежном делу у планираном обиму.

Препоруке

Државна ревизорска институција дала је одговорним лицима општине Бела Паланка препоруке да:

- ✎ утврђују и исказују потребе за сваку набавку која се планира и да том приликом поштују прописану процедуру и да носиоци планирања доставе организационим јединицама инструкције за планирање.
- ✎ у писаној форми евидентирају и документују све радње током утврђивања и исказивања потреба и истраживања тржишта.
- ✎ обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин да се прикупе све потребне информације за израду плана набавки и у складу са интерним актом.
- ✎ процењене вредности појединачних набавки одређују прикупљањем свих потребних података и да врсту поступка одређују у складу са одредбама Закона.
- ✎ наставе са добро устаљеном праксом у делу праћења реализације плана набавки и да важећим интерним актом на детаљнији начин дефинишу ову област као што је било разрађено претходно важећим Правилником.
- ✎ План набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама према приоритетима, а на основу провере валидности процењене вредности на тржишту.



Садржај

Скраћенице и термини	6
I Резиме и препоруке	7
II Увод	10
1. Проблем	10
2. Циљ ревизије	11
3. Ревизијска питања.....	11
4. Обим и ограничења ревизије	13
5. Методологија у поступку рада	14
III Опис предмета ревизије	14
1. Законодавни и институционални оквир	14
2. Основне информације о субјекту ревизије.....	17
3. Информације о јавним набавкама	19
IV Закључци	21
Закључак 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.....	22
Налаз 1.1. Скупштина општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво, донели су интерне акте којима су ближе уредили поступак утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама, док Председник општине и Општинско веће исте нису донели.	22
Налаз 1.2. Органи и организационе јединице општине Бела Паланка су исказали стварне потребе за већину планираних набавки, али не на начин прописан интерним актом и носиоци планирања нису у писаној форми доставили организационим јединицама инструкције за планирање, на прописаним обрасцима и табелама.	24
Налаз 1.3. Општина Бела Паланка је интерним актима одредила ко ће и на који начин да обавља послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, у оквиру активности планирања јавних набавки.....	26
Налаз 1.4. Носилац планирања и организационе јединице Општине Бела Паланка нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.	27
Закључак 2. Прикупљене информације приликом испитивања и истраживања тржишта нису ефикасно коришћене за део набавки, а за део набавки нису прикупљене, јер процењена вредност код дела набавки одступа од уговорене вредности, нити су све радње током тог процеса евидентирани и документовани.	29
Налаз 2.1. Скупштина општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво, донели су интерне акте којима су ближе уредили поступак испитивања и истраживања тржишта, међутим Председник општине и Општинско веће нису донели интерне акте, а самим тим нису ни уредили поступак испитивања и истраживања тржишта.	30
Налаз 2.2. Општина Бела Паланка односно органи и организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, али нису прикупљене све информације које су	



прописане интерни актом, док је за део набавки испитивање и истраживање тржишта вршено пред покретање поступка јавне набавке уместо у фази планирања.32

Налаз 2.3. Код директних корисника буџетских средстава општине Бела Паланка код већине набавки процењена вредност јавних набавки је утврђена на прописан начин, осим код поступака код којих је процењена вредност мењана кроз измене планова набавки или за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности и код две врсте услуга код којих врста поступка није одређена у складу са Законом.....34

Налаз 2.4. Општина Бела Паланка је за већину планираних набавки у писаној форми евидентирала и документовала све радње које су спроведене током испитивања и истраживања тржишта, осим за део набавки планираних у 2020. и 2021. години.....39

Закључак 3. Директни корисници буџетских средстава општине Бела Паланка план набавки су извршили благовремено и у претежном делу у планираном обиму.41

Налаз 3.1. Скупштина општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво су својим интерним актима уредили послове везане за планове јавних набавки, осим што у важећим Правилницима о ближе уређивању поступака јавних набавки није детаљније наведено ко и на који начин прати реализацију плана набавки, док Председник општине и Општинско веће нису интерним актом уредили ову област.42

Налаз 3.2. Општина Бела Паланка је поступке јавних набавки у ревидираном периоду покренула у планираним временским оквирима.44

Налаз 3.3. Општина Бела Паланка је план јавних набавки реализовала у складу са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID 19, односно половина планираних набавки у 2020. години није спроведена, док је код најмање шест обустављених па поново спроведених поступака у 2020. и 2021. години уговорена мања количина у односу на планиране потребе да не би дошло до промене процењене вредности, чиме је угрожено задовољење исказаних стварних потреба.45

Налаз 3.4. Општина Бела Паланка је у писаној форми евидентирала и документовала радње током извршења уговора о јавној набавци, али сачињени извештаји о извршењу уговора не садрже све прописане податке, док код дела набавки нису сачињавана документа о квантитативном и квалитативном пријему предмета набавке која су прописана интерним актима.52

V Мере предузете у току ревизије.....53

VI Захтев за доставу одазивног извештаја.....54

1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....55



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Закон о јавним набавкама 2019	Закон о јавним набавкама
Закон о јавним набавкама 2015	Претходно важећи закон
Директни корисници буџетских средстава	ДКБС



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности и правилности пословања Општине Бела Паланка на тему: Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава од 1.1.2020. године до 30.6.2022. године.

У спроведеним ревизијама од стране Државне ревизорске институције у 2020. и 2021. години, у делу правилности пословања на тему јавних набавки, од 36 локалних власти, код њих 10 односно код 28% ревидираних субјеката утврђене су неправилности везане за истраживање и испитивање тржишта односно документовање спроведених активности.

Општи интерес у систему планирања јавних набавки је да се обезбеди да овај систем функционише ефикасније и ефективније, односно да се потребе планирају што реалније у складу са приоритетима, да се приликом истраживања и испитивања тржишта прикупе све релевантне информације да би се процењена вредност одредила на објективан начин, да би се потребе за добрима, услугама и радовима благовремено задовољиле што утиче на квалитет извршавања надлежности локалне самоуправе.

Након спроведене ревизије сврсисходности и правилности пословања Општине Бела Паланка на тему: Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава од 1.1.2020. године до 30.6.2022. године утврдили смо следеће:

У циљу побољшања квалитета услуга које локална самоуправа пружа грађанима потребно је повећати ефикасност у планирању јавних набавки кроз укључивање свих актера у реално утврђивање потреба и у складу са приоритетима уз истраживање тржишта. Ово ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године и правовременом задовољавању потреба.

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

1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.

Налаз 1.1. Скупштина општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво, донели су интерне акте којима су ближе уредили поступак утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама, док Председник општине и Општинско веће исте нису донели.

Налаз 1.2. Органи и организационе јединице општине Бела Паланка су исказали стварне потребе за већину планираних набавки, али не на начин прописан интерним актом и носиоци планирања нису у писаној форми доставили организационим јединицама инструкције за планирање, на прописаним обрасцима и табелама.

Налаз 1.3. Општина Бела Паланка је интерним актима одредила ко ће и на који начин да обавља послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, у оквиру активности планирања јавних набавки.

Налаз 1.4. Носилац планирања и организационе јединице Општине Бела Паланка нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.



2. Прикупљене информације приликом испитивања и истраживања тржишта нису ефикасно коришћене за део набавки, а за део набавки нису прикупљене, јер процењена вредност код дела набавки одступа од уговорене вредности, нити су све радње током тог процеса евидентирани и документовани.

Налаз 2.1. Скупштина општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво, донели су интерне акте којима су ближе уредили поступак испитивања и истраживања тржишта, међутим Председник општине и Општинско веће нису донели интерне акте, а самим тим нису ни уредили поступак испитивања и истраживања тржишта.

Налаз 2.2. Општина Бела Паланка односно органи и организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, али нису прикупљене све информације које су прописане интерним актом, док је за део набавки испитивање и истраживање тржишта вршено пред покретање поступка јавне набавке уместо у фази планирања.

Налаз 2.3. Код директних корисника буџетских средстава општине Бела Паланка код већине набавки процењена вредност јавних набавки је утврђена на прописан начин, осим код поступака код којих је процењена вредност мењана кроз измене планова набавки или за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности и код две врсте услуга код којих врста поступка није одређена у складу са Законом.

Налаз 2.4. Општина Бела Паланка је за већину планираних набавки у писаној форми евидентирала и документовала све радње које су спроведене током испитивања и истраживања тржишта, осим за део набавки планираних у 2020. и 2021. години.

3. Директни корисници буџетских средстава општине Бела Паланка план набавки су извршили благовремено и у претежном делу у планираном обиму.

Налаз 3.1. Скупштина општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво су својим интерним актима уредили послове везане за планове јавних набавки, осим што у важећим Правилницима о ближе уређивању поступка јавних набавки није детаљније наведено ко и на који начин прати реализацију плана набавки, док Председник општине и Општинско веће нису интерним актом уредили ову област.

Налаз 3.2. Општина Бела Паланка је поступке јавних набавки у ревидираном периоду покренула у планираним временским оквирима.

Налаз 3.3. Општина Бела Паланка је план јавних набавки реализовала у складу са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID 19, односно половина планираних набавки у 2020. години није спроведена, док је код најмање шест обустављених па поново спроведених поступака у 2020. и 2021. години уговорена мања количина у односу на планиране потребе да не би дошло до промене процењене вредности, чиме је угрожено задовољење исказаних стварних потреба.

Налаз 3.4. Општина Бела Паланка је у писаној форми евидентирала и документовала радње током извршења уговора о јавној набавци, али сачињени извештаји о извршењу уговора не садрже све прописане податке, док код дела набавки нису сачињавана документа о квантитативном и квалитативном пријему предмета набавке која су прописана интерним актима.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије: Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава од 1.1.2020. године до 30.6.2022. године, даје следеће препоруке:



Препоручујемо одговорним лицима општине Бела Паланка да:

- 1) утврђују и исказују потребе за сваку набавку која се планира и да приликом исказивања потреба детаљно поштују прописану процедуру и да носиоци планирања доставе организационим јединицама инструкције за планирање у писаној форми (Налаз 1.2. Препорука број 2 - Приоритет 1¹);
- 2) у писаној форми евидентирају и документују све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба (Налаз 1.4. Препорука број 3 - Приоритет 1);
- 3) обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин да се прикупе све потребне информације за израду плана набавки и у складу са интерним актом (Налаз 2.2. Препорука број 5 - Приоритет 1);
- 4) приликом израде плана набавки процењене вредности појединачних набавки одређују прикупљањем свих потребних података испитивањем и истраживањем тржишта за све набавке добара, радова и услуга и да врсту поступка одређују у складу са одредбама Закона (Налаз 2.3. Препорука број 6 - Приоритет 1);
- 5) поштују процедуру прописану позитивним прописима и интерним актима за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта (Налаз 2.4. Препорука број 7 - Приоритет 1);
- 6) наставе са добро устаљеном праксом у делу праћења реализације плана набавки и да важећим интерним актом за све директне кориснике (органе) на детаљнији начин дефинишу ову област као што је било разрађено претходно важећим Правилником о ближем уређењу поступака јавних набавки (Налаз 3.1. Препорука број 8 - Приоритет 1);
- 7) План набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама према приоритетима, а на основу провере валидности процењене вредности на тржишту (Налаз 3.3. Препорука број 9 - Приоритет 2²);
- 8) обезбеде детаљно евидентирање и документовање свих радњи приликом извршења уговора, односно да приликом праћења извршења уговора сачињавају сва акта која су прописана интерним процедурама (Налаз 3.4. Препорука број 10 - Приоритет 2).

Генерални државни ревизор

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

¹ ПРИОРИТЕТ 1 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року од 90 дана.

² ПРИОРИТЕТ 2 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.



II Увод

Ревизија сврсисходности и правилности пословања општине Бела Паланка на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“ је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији³, Пословником Државне ревизорске институције⁴ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину⁵.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним Оквиром професионалних 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 њих 10 односно код 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 Србији⁶ за период 1.1.2020 – 31.12.2020. године у закључцима и препорукама између осталог констатовано је и 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 предметном 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 случају 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 обустављених 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.

Разлози за релативно висок удео поступака у којима није поднета ниједна понуда, према наводима у Извештају⁷ могу да буду или перцепција учесника да је набавка „намењена“ некоме или да су захтеви корисника дефинисани на начин који није препознат од стране потенцијалних понуђача, тј. тржишта.

У 2019. години број обустављених поступака из разлога што није добијена ни једна понуда порастао је са 25% на 31%. По мишљењу Управе, произлази да је, у будућем периоду, неопходно 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 дефинисао 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

³ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 9/09

⁵ Програм ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину-пречишћен текст, број: 06-1950/2021-02/1-3 од 3 фебруара 2022. године и измене и допуне Програма број 06-1950/2021-02/1-8 од 27. маја 2022. године

⁶ <https://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>

⁷ Страна 18. Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2019 – 31.12.2019. године



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.⁸ Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. Сагласно Закону о јавним набавкама⁹, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, која 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 складу са тим истраживање и испитивање тржишта представљају кључне активности у поступку планирања јавних набавки.

Сагласно одредби Закона о јавним набавкама¹⁰, наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и 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 јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“.

2. Циљ ревизије

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

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

3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије формулисали смо три главна питања и ревизијска потпитања која смо везали за фазу планирања јавних набавки.

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

⁸ Члан 6 став 1 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19).

⁹ Члан 29 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19).

¹⁰ Члан 41 став 1 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19).



привредних субјеката¹¹ на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке¹² кроз који ће се ти предмети набављати.

Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања и потпитања:

1. Да ли је план јавних набавки сачињаван на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба?

- 1.1 Како су субјекти ревизије уредили поступак утврђивања и исказивања стварних потреба?
- 1.2 На који начин је вршено утврђивање и исказивање стварних потреба?
- 1.3 Да ли субјекти ревизије имају организациони део и запослене који се баве пословима утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки?
- 1.4 Да ли субјекти ревизије у писаној форми евидентирају и документују све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки?

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

- 2.1. Како су субјекти ревизије уредили поступак испитивања и истраживања тржишта?
- 2.2. Да ли су испитивањем и истраживањем тржишта прикупљене потребне информације за израду плана јавних набавки?
- 2.3. Како је одређивана процењена вредност јавне набавке и врста поступка?
- 2.4. Да ли су субјекти ревизије у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта?

3. Да ли је план јавних набавки реализован благовремено и у планираном обиму?

- 3.1. Како су субјекти ревизије уредили послове везане за реализацију плана јавних набавки?
- 3.2. Да ли су поступци јавних набавки покретани у планираним временским оквирима?
- 3.3. Који је обим реализације плана јавних набавки у односу на квантитативно и квалитативно планиране потребе?
- 3.4. Да ли су субјекти ревизије у писаној форми евидентирали и документовали све радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци?

Како би одговорила на постављена ревизорска питања, Државна ревизорска институција је успоставила критеријуме који су базирани на закону и подзаконским и интерним актима, прихватљивим стандардима према којима се може проценити и оценити ефикасност планирања јавних набавки.

Извори критеријума за оцену предмета ревизије су:

- Закони о јавним набавкама¹³ и подзаконска акта
- Општи акт наручиоца у вези јавних набавки и друга интерна акта
- Стандарди из научно-истраживачког рада, докумената, стручних и/или међународних организација.

¹¹ Члан 2 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

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

¹² Члан 51 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

¹³ „Сл. гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015 и „Сл. гласник РС“, бр. 91/19



4. Обим и ограничења ревизије

Период ревизије обухвата 1.1.2020-30.6.2022.године, што представља активности у вези планирања јавних набавки обухваћене плановима јавних набавки за 2020., 2021. и 2022. годину.

Предмет испитивања су биле активности субјекта ревизије које су се односиле на уређеност начина планирања набавки, односно на:

- ✓ успостављене критеријуме за планирање;
- ✓ начин исказивања потреба, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку појединачну набавку;
- ✓ правила и начин одређивања предмета набавке и техничких спецификација предмета набавке;
- ✓ правила и начин одређивања процењене вредности;
- ✓ начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке (степен развијености тржишта, упоређивања цена више потенцијалних понуђача, квалитета, периода гаранције, одржавања, рокова испоруке и слично);
- ✓ радње у вези са провером врсте поступка и примене одговарајућег поступка и утврђивање истоврсности јавне набавке;
- ✓ реализацију плана јавних набавки благовремено и у планираном обиму и
- ✓ документовање свих радњи током планирања јавних набавки и извршења уговора.

У ревизији нисмо испитивали активности субјекта ревизије које су се односиле на спровођење поступака јавних набавки (од овлашћења и одговорности за спровођење поступка, до сачињавање предлога и доношење одлука, решења, извештаја и других аката у поступку, као и критеријума за избор, вршења избора и документовања наведених радњи).

Једна од 15 одабраних јединица локалне самоуправе код којих се спроводи ревизија на ову тему је и општина Бела Паланка. Органи општине Бела Паланка, односно ДКБС код којих се спроводи ревизија су: (1) Скупштина општине, (2) Председник општине; (3) Општинско веће, (4) Општинско правобранилаштво и (5) Општинска управа.

У 2020. години фокус је био на радњама и активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба и испитивању и истраживању тржишта ради одређивања њихових процењених вредности, доступности предмета набавки на тржишту и одређивања врсте поступка јавне набавке кроз који ће се јавна набавка спроводити, односно на радњама (пословима) које претходе изради плана јавних набавки.

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

У 2022. години фокус је био на радњама планирања, с обзиром да је у периоду спровођење ревизије, план јавних набавки 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 30.6.2022. године спроведени.

У ревидираном периоду област јавних набавки као и друга питања од значаја за јавне набавке су била уређена раније важећим Законом о јавним набавкама¹⁴ који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим Законом о јавним набавкама¹⁵ 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 Закона о јавним набавкама, сагласно члану 239. став 1. истог, окончани су по прописима према којима су започети. Сагласно ставу 2. наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су

¹⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

¹⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 91/19



били дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама истог. Имајући у виду наведено, важећи Закон о јавним набавкама је био преовлађујући извор критеријума. На основу одредби предметног закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене поједине области, активности и питања везана за непосредну примену Закона.

Материјалност није била опредељујући критеријум код одређивања субјекта, јер је акценат стављен на ефикасност поступака планирања јавних набавки у јединицама локалних власти.

Потенцијална ограничења за спровођење ревизије:

Ако се о радњама и активностима везаним за процес планирања јавних набавки, реализације и праћења извршења уговора о јавним набавкама, не води писана евиденција или се исте не документују, постоји ризик квалитета и тачности, односно поузданости информација и података добијених интервјуисањем одговорних лица. Околност да није вођена евиденција односно да не постоји документација о предузетим активностима, не значи да исте нису и предузимане.

Ризик да одговори који су достављени на Упитник о планирању јавних набавки за 2020., 2021. и 2022. годину не одражавају стварно стање у јединицама локалних власти. Питања у Упитнику су дефинисана на јасан и недвосмислен начин, али постоји ризик да лица која су попуњавала Упитник, нису лица која су учествовала у активностима и пословима јавних набавки на које се ти подаци односе, односно нису познаваоци терминологије из области јавних набавки, па да су нека питања на другачији начин протумачила, а да се нису обратила ДРИ за додатна појашњења.

Поступци и активности које смо предузели у циљу умањивања ових ризика су прибављање и провера информација и података из других извора (Портал јавних набавки) и обавили смо интервјуисање одговорних лица као и лица која су учествовала у радњама односно активностима везаних за поступак планирања на директан или индиректан начин.

Утврдили смо у току ревизије да постоји разлика у подацима које смо прикупили у фази планирања ревизије кроз Упитнике које су субјекти ревизије попунили и података до којих смо дошли у току спровођења ревизије путем интервјуисања одговорних лица и упитника.

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 попуњу 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.

Методологија у поступку рада детаљније је описана у Прилогу 1 овог Извештаја.

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Поступак планирања јавних набавки регулисан је Законом о јавним набавкама. У ревидираном периоду 1.1.2020. године до 30.6.2022. године на снази су два Закона о јавним набавкама. У ревидираном периоду област јавних набавки је био уређена раније важећим



Законом о јавним набавкама¹⁶ који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим Законом о јавним набавкама¹⁷ који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године.

Одредба члана 6. став 1) Закона о јавним набавкама, 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.

Имајући у виду цитирану одредбу Закона да је наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава, несумњиво, ближе уређење начина планирања између осталог мора да обухвати начин утврђивања стварних потреба наручиоца у складу са сврхом и наменом за коју ће се користити, кроз исказивање потреба у квантитативном и квалитативном смислу као и временског оквира када исказане потребе морају бити расположиве. Без наведених информација не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност нити оквирно време за покретање поступка¹⁸. Уређивање начина планирања подразумева прописивање активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу.

Према члану 22. претходно важећег Закона, Наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

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 наручиоца¹⁹, који је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама.

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 и др.

У складу са одредбом члана 49. Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

Законом о јавним набавкама није прописана обавеза Канцеларије за јавне набавке да ближе уреди садржину овог акта, тако да су наручиоци дужни да самостално уреде садржину предметног акта.

Наручиоци на основу претходно дефинисаних стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација. Не постоје експлицитне одредбе закона која прописује на који начин се врши

¹⁶ „Сл. гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

¹⁷ „Сл. гласник РС”, бр. 91/19

¹⁸ Члан 88 став 1 Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

¹⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 106/13



испитивање и истраживање тржишта, али сагласно Закону о јавним набавкама 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 субјеката²⁰ на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке²¹ кроз који ће се тај предмет набављати²².

Чланом 29. Закона о јавним набавкама 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 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.

Према истом члану Закона, наручилац не може одређивати процењену вредност јавне набавке, с намером избегавања примене овог закона или правила одређивања врсте поступка у односу на процењену вредност јавне набавке.

Члановима 30 – 35 Закона о јавним набавкама ближе је одређен начин одређивања процењене вредности предмета јавне набавке за појединачне врсте поступака.

Законом је прописан и начин одређивања процењене вредности код набавки које су подељене по партијама и истим је прописано да наручилац одређује процењену вредност сваке партије и да укупна процењена вредност обухвата вредност свих партија, за период за који се закључује уговор.

Закон такође прописује да се процењена вредност предмета јавне набавке исказује у динарима, без пореза на додату вредност, а обухвата процену укупних плаћања које ће извршити наручилац, укључујући све опције уговора и могуће продужење уговора, уколико је предвиђено у конкурсној документацији.

Врсте поступака јавне набавке су претходно важећим Законом одређене у члану 31. и то као: (1) отворени поступак; (2) рестриктивни поступак; (3) квалификациони поступак; (4) преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда; (5) преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда; (6) конкурентни дијалог; (7) конкурс за дизајн и (8) поступак јавне набавке мале вредности. Члановима 32 – 39а Закона дати су услови за спровођење појединих врста поступака.

Ступањем на снагу Закона о јавним набавкама престале су да важе одредбе члана 39. претходно важећег Закона којим је прописано спровођење поступка јавне набавке мале вредности за набавку радова, добара и услуга чија је процењена вредност, односно укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу у распону од 500.000 динара до 5.000.000 динара, односно поступак јавне набавке мале вредности више не постоји.

У складу са чланом 51. Закона о јавним набавкама поступци јавне набавке су: (1) отворени поступак; (2) рестриктивни поступак; (3) конкурентни поступак са преговарањем; (4) конкурентни дијалог; (5) преговарачки поступак са објављивањем јавног позива; (6) партнерство за иновације; (7) преговарачки поступак без објављивања јавног позива.

Према одредбама Закона о јавним набавкама, јавни наручилац доделу уговора по правилу врши у отвореном или рестриктивном поступку, а може да врши и у другим

²⁰ Члан 2 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

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

²¹ Члан 51 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

²² Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.



поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани овим законом. Члановима 52 до 63. Закона дати су услови за спровођење појединих врста поступака.

Јавни наручилац је дужан да примењује одредбе Закона о јавним набавкама за набавку радова, добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн чија је процењена вредност:

- 1) једнака или већа од 1.000.000 динара за набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн;
- 2) једнака или већа од 3.000.000 динара за набавку радова и
- 3) једнака или већа од 15.000.000 динара за набавку друштвених и других посебних услуга из члана 75. закона (Прилог 7. Закона).

Документовање и евидентирање свих радњи током планирања јавних набавки прописано је чланом 16. претходно важећег Закона, односно чланом 41. Закона о јавним набавкама скоро на идентичан начин. Наведеним члановима прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци и да чува целокупну документацију везану за јавне набавке, односно било који документ који је настао током планирања јавне набавке, спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци.

У складу са чланом 52. претходно важећег Закона и чланом 88. Закона о јавним набавкама, прописано је да Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.

Чланом 51. претходно важећег Закона и чланом 88. Закона о јавним набавкама одређено је да је наручилац дужан да у годишњем плану јавних набавки поред осталог наведе обавезно (1) процењену вредност јавне набавке; (2) врсту поступка јавне набавке и (3) оквирни датум покретања поступка, односно у плановима јавних набавки, за сваку конкретну набавку обавезно је одређивање оквирног времена покретања поступка (раније месец, а сада квартал).

Наведеним члановима претходно важећег Закона и Закона о јавним набавкама прописано је да План јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења, а при том изменом и допуном плана јавних набавки сматра се измена у погледу повећања процењене вредности јавне набавке за више од 10%, измена предмета јавне набавке, односно планирање нове јавне набавке.

Такође, Наручилац нема обавезу објављивања процењене вредности јавне набавке и података из плана јавних набавки који представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података.

У складу са чланом 154. Закона о јавним набавкама наручилац је обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.

2. Основне информације о субјекту ревизије

Општина Бела Паланка се налази у Југоисточној Србији, у Пиротском округу. Општина се простире на површини од 517км², између Суве планине на југозападу и Сврљишких планина на североистоку. Територију општине пресеца река Нишава, међународни пут и пруга, који представљају најкраћу везу између Европе и Блиског Истока.

Највећи део територије припада брдско-планинском подручју који обухвата 76%, брежуљасто-брдски терен обухвата 19%, а свега 5% подручја Општине је равничарски терен око Нишаве. На територији општине присутна је добра разгранатост путне мреже која спаја Белу Паланку са 44 сеоских насеља на територији општине. На територији Општине живи 12.126 становника (према попису из 2011. године) од тога 8.143 у градском подручју, а 3.983 живи у 35 сеоских месних заједница. Ако упоредимо број становника између два пописа у периоду 2002. године до 2011. године евидентно је смањење броја становника за 2.255, а данас



број становника наставља тренд даљег смањења. Од укупног броја становника старији од 60 година чине 33,25% што посебно намеће проблем старачке популације.

Образовну мрежу општине Бела Паланка чине две основне школе (основна школа „Љупче Шпанац“ и основна школа „Јован Аранђеловић“ Црвена река) и једна средња школа (Средња школа „Никета Ремезијански“).

Општина Бела Паланка је основала:

- ЈКП „Комнис“ Бела Паланка,
- Установа за спорт „Спортски центар – Бањица“ Бела Паланка,
- Туристичка организација Беле Паланке,
- Дом здравља Бела Паланка,
- Установа културе „Ремезијана“ Бела Паланка,
- Народна библиотека „Вук Караџић“,
- Предшколска установа „Драгица Лаловић“ и
- 35 Месних заједница.

Чланом 24. Статута општине Бела Паланка²³ одређени су органи Општине: Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа.

Скупштина општине је највиши орган Општине који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и Статутом. Скупштина општине има 29 одборника, који се бирају на четири године. Највиши правни акт Општине је Статут, којим се ближе уређују начин, услови и облици вршења права и дужности из надлежности Општине. Скупштина општине има секретара који се стара о обављању стручних послова.

Извршни органи Општине су Председник општине и Општинско веће. Председник општине има заменика. Општинско веће има седам чланова, кога чине Председник општине, Заменик председника општине и пет чланова. Чланови Општинског већа могу бити на сталном раду у Општини.

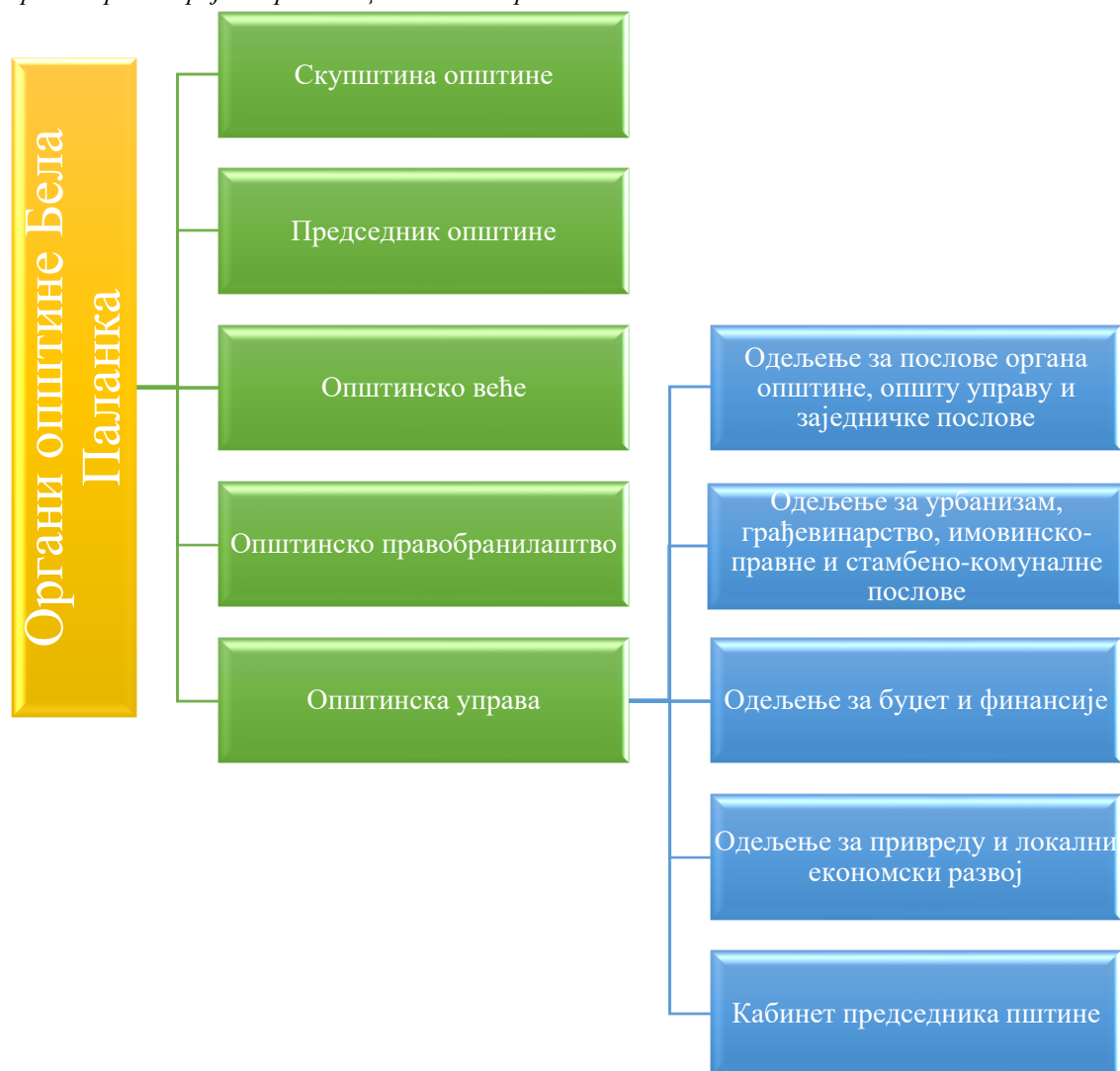
За вршење послова локалне самоуправе утврђених Уставом, законом, Статутом и другим прописима образована је јединствена Општинска управа.

Општинска управа општине Бела Паланка има четири основне унутрашње организационе јединице, и то четири одељења која су образоване за вршење међусобно повезаних управних, стручних и других послова из одређених области. У оквиру Општинске управе као посебна организациона јединица формиран је Кабинет председника општине.

²³ „Службени лист града Ниша“ број 98/08



Графички приказ број 1: Организациона шема органа општине Бела Паланка



У складу са одредбама Закона о локалној самоуправи Општина има статус правног лица. Седиште општине Бела Паланка је у улици Карађорђева број 28. Матични број Општине је 07106564, ПИБ 100822027, шифра делатности 8411 – делатност државних органа. Рачун извршења буџета је 840-161640-14 и води се у Управи за трезор Ниш експозитура Бела Паланка. Делокруг рада општине Бела Паланка прописан је чланом 20. Закона о локалној самоуправи и чланом 21. Статута општине Бела Паланка.

3. Информације о јавним набавкама

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.²⁴ Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. Сагласно Закону о јавним набавкама²⁵ 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

²⁴ Члан 6 став 1 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

²⁵ Члан 29 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)



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. Наручилац је обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.

Директни корисници буџетских средстава општине Бела Паланка (Скупштина општине, Општинско веће, Председник општине и Општинска управа) као наручиоци били су у обавези да донесу посебне планове набавки на које се Закон примењује, односно на које се Закон не примењује. Међутим, донета су два плана набавки, код којих је у једном наручилац Општинска управа, а у другом је наведено да је наручилац Општина, што није у складу са важећим прописима. Остали директни корисници нису доносили планове, јер нису ни вршили набавке добара, услуга и радова.

Према достављеним подацима за набавке код којих је наручилац Општинска управа је у 2020. години, поред основног, донето још пет измена и допуна плана јавних набавки. Општинска управа је планирала добра, услуге и радове у укупном износу 55.241.664 динара, и то кроз 13 поступака јавних набавки, док је у 2021. години планирала исто 13 поступака у вредности 52.989.965 динара, без измене и допуне плана. За 2022. годину за период 1.1.2022.-30.6.2022. године планирано је 12 поступака, процењене вредности 57.140.000 динара. У 2020. и 2021. години спроведени су сви планирани поступци, по којима су закључени уговори у вредности 44.518.728 динара без ПДВ-а за 2020. годину, односно уговори у вредности 42.778.906 динара без ПДВ-а за 2021. годину. Такође, према достављеним подацима у 2020. години је било четири, а у 2021. години два обустављена поступка, односно за неке поступке су обустављене одређене партије, али су сви поступци поново покренути, спроведени и закључени уговори.

Према достављеним подацима за набавке код којих је као наручилац наведена општина Бела Паланка у 2020. години је поред основног, донето још четири измене и допуне плана јавних набавки. У наведеној години су планирана добра, услуге и радове у укупном износу 114.709.907 динара, и то кроз 14 поступака јавних набавки, док је у 2021. години планирано осам поступака у вредности 43.223.357 динара. За 2022. годину за период 1.1.2022. - 30.6.2022. године планирано је четири поступка, процењене вредности 115.008.851 динара. У 2020. години спроведено је седам поступака процењене вредности 94.429.661 динара, по којима су закључени уговори у вредности 94.038.315 динара без ПДВ-а. У 2021. години спроведено је седам поступака процењене вредности 36.806.690 динара, а закључени су уговори у вредности 35.832.423 динара без ПДВ-а. Према достављеним подацима у 2020. години није било обустављених поступака, а у 2021. години су обустављена три, од којих су два поново покренута, спроведена и закључени су уговори, док је један поступак планиран планом за наредну годину и у истој је покренут и спроведен.



IV Закључци

На основу анализе података и документације достављених од стране субјекта ревизије, података прикупљених путем упитника и након спроведених аналитичких поступака и анализе додатних информација и објашњења представника субјекта ревизије донели смо следеће закључке:

Закључак 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.

Закључак 2. Прикупљене информације приликом испитивања и истраживања тржишта нису ефикасно коришћене за део набавки, а за део набавки нису прикупљене, јер процењена вредност код дела набавки одступа од уговорене вредности, нити су све радње током тог процеса евидентиране и документоване.

Закључак 3. Директни корисници буџетских средстава општине Бела Паланка план набавки су извршили благовремено и у претежном делу у планираном обиму.

У наставку извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.



Закључак 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је општина Бела Паланка ефикасно и правилно планирала јавне набавке на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба.

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

- Како је општина Бела Паланка уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба?
- На који начин је вршено утврђивање и исказивање стварних потреба?
- Да ли општина Бела Паланка има организациони део и запослене који се баве пословима утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки?
- Да ли општина Бела Паланка у писаној форми евидентира и документује све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки?

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

Закључак 1. донели смо на основу следећих налаза:

- 1.1. Скупштина општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво, донели су интерне акте којима су ближе уредили поступак утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама, док Председник општине и Општинско веће исте нису донели.
- 1.2. Органи и организационе јединице општине Бела Паланка су исказали стварне потребе за већину планираних набавки, али не на начин прописан интерним актом и носиоци планирања нису у писаној форми доставили организационим јединицама инструкције за планирање, на прописаним обрасцима и табелама.
- 1.3. Општина Бела Паланка је интерним актима одредила ко ће и на који начин да обавља послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, у оквиру активности планирања јавних набавки.
- 1.4. Носилац планирања и организационе јединице Општине Бела Паланка нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

Налаз 1.1. Скупштина општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво, донели су интерне акте којима су ближе уредили поступак утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама, док Председник општине и Општинско веће исте нису донели.

У складу са Законом о јавним набавкама сви органи локалне самоуправе који се сматрају наручиоцем (Председник Скупштине општине, Председник општине, Општинско веће, Општинска управа и Општинско правобранилаштво) дужни су да донесу акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке, а самим тим и поступак планирања јавних набавки. Међутим, органи Председник општине и Општинско веће нису донели интерни акт којим би уредили поступак јавне набавке који између осталог обухвата уређивање поступка утврђивања и исказивања стварних потреба. Скупштина општине, Општинско



правобранилаштво и Општинска управа донели су интерни акт, али са закашњењем. Узрок оваквог поступања према писаној информацији је то што нису имали сазнања да сваки орган који се сматра наручиоцем треба да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке. Уколико се не донесу интерни акти којима ће се ближе уредити поступак утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама за све директне буџетске кориснике (органа) који се сматрају наручиоцима, јавља се ризик да неће доћи до утврђивања и исказивања стварних и објективних потреба за набавкама код конкретного наручиоца.

Према члану 22. претходно важећег Закона о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки. Садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца²⁶, који је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама²⁷.

Одредбама члана 49. Закона о јавним набавкама, прописано је шта је наручилац дужан посебним актом ближе да уреди. 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.

Начелник Општинске управе донео је Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке број: 404-309/1-2016-IV/01 од 14.12.2016. године који се односи на Општинску управу. У наведеном правилнику процес исказивања и утврђивања стварних потреба прописан је члановима 8-12. и 21. Правилника.

Поступак утврђивања и исказивања потреба се одвија на следећи начин: Организациона јединица која је задужена за координацију поступка (носилац планирања) израђује и доставља свим организационим јединицама инструкције за планирање, на стандардизованим обрасцима и табелама и обавештава их о року за пријављивање потреба. Носилац планирања у конкретном случају је Одељење за урбанизам, грађевинарство, имовинско - правне и стамбено- комуналне послове, тачније службеник за јавне набавке запослен у оквиру овог одељења. Организационе јединице утврђују и исказују потребе тако што наводе опис предмета набавке, количине, процењену вредност набавки и образложење које је од значаја за оцену оправданости, процену приоритета набавке и одређују врсту поступка или наводе разлоге за изузеће од примене закона. Носилац планирања проверава исказане потребе, и то врши формалну и рачунску контролу, проверава количине и вредности и ако је основано предлаже исправку и о томе обавештава организационе јединице. Организационе јединице врше неопходне исправке, утврђују стварне потребе и достављају их носиоцу планирања. Носилац планирања обједињује потребе на нивоу целог наручиоца. Организациона јединица задужена за контролу разматра усклађеност пријављених са стварним потребама наручиоца, а пре свега са стратешким приоритетима, оперативним циљевима и одобреним пројектима и оцењује оправданост потреба. Након тога носилац планирања израђује Нацрт плана јавних набавки.

После ступања на снагу важећег Закона о јавним набавкама начелник Општинске управе донео је Правилник о ближе уређивању планирања јавних набавки, спровођења поступка јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама број: 404-30/2021-IV/02 од 26.05.2021. године иако је Закон у примени од 1.7.2020. године. Члановима 6-8. наведеног Правилника суштински на сличан начин прописан је поступак исказивања и утврђивања потреба, као и у претходно важећем Правилнику, са неколико мањих измена. У важећем

²⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 106/13

²⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 91/19



Правилнику за разлику од претходног није прописан начин провере и контроле исказаних потреба и обавеза обједињавања потреба на нивоу наручиоца, али су као новина унети датуми у којима се исказују и утврђују потребе и да одељења приликом исказивања потреба требају да наведу оквирни датум закључења уговора и предлог периода на који се уговор закључује. Тако је прописано да се образци за планирање достављају носиоцу планирања до 30. октобра, а изузетно и накнадно до 31. децембра текуће године, иако се Нацрт одлуке о буџету локалне власти, према буџетском календару израђује до 15. октобра текуће године за наредну годину.

Поред Правилника о ближем уређивању поступака јавних набавки који се односе на Општинску управу, општина Бела Паланка је донела и правилнике који се односе на Скупштину општине и Општинско правобранилаштво, и то Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 404-270/1-2016-IV/01 од 5.11.2016. године и Правилник о ближем уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама број: 404-30/1-2021-IV/02 од 26.04.2021. године. У Правилнику од 5.11.2016. године није био прописан поступак утврђивања и исказивања стварних потреба, док је у Правилнику од 26.04.2021. године овај поступак регулисан на исти начин и истим члановима као и у важећем Правилнику који се односи на Општинску управу, што је претходно описано.

Из свега наведеног проистиче да општина Бела Паланка није донела акт којим ће ближе уредити начин планирања поступака јавних набавки код Председника општине и Општинског већа, већ само код Скупштине општине, Општинске управе и Општинског правобранилаштва. *Графички приказ број 2: Поступак планирања и прикупљања потреба*



У току спровођења ревизије Општина Бела Паланка је отклонила ову неправилност (више детаља у вези са овим налазом дато је у делу V Мере предузете у току ревизије – мера исправљања број 1).

Налаз 1.2. Органи и организационе јединице општине Бела Паланка су исказали стварне потребе за већину планираних набавки, али не на начин прописан интерним актом и носиоци планирања нису у писаној форми доставили организационим јединицама инструкције за планирање, на прописаним образцима и табелама.

У складу са интерним актом (Правилницима о уређивању поступака јавних набавки) предвиђено је да организационе јединице општине Бела Паланка, које планирају набавке, своје стварне потребе за набавкама исказују тако што у писаној форми достављају планиране потребе за наредну годину које морају бити исказане у одговарајућим количинским јединицама и са свим осталим прописаним елементима и које се достављају носиоцима планирања приликом израде Одлуке о буџету. Такође, прописано је да најпре носиоци планирања достављају организационим јединицама инструкције за планирање потреба у писаној форми. Међутим, носиоци планирања нису у писаној форми доставили организационим јединицама инструкције за планирање потреба. Организационе јединице јесу доставиле своје потребе али не на начин прописан интерним актом, односно за већину потреба доставили су у писаној форми податке о предмету и количини, али нису наведена



образложења која су од значаја за оцену оправданости набавке, вредност набавке, оквирни датум закључења уговора, предлог периода на који се уговор закључује, врста поступка који треба спровести или разлоге за изузеће од примене закона, а што је све прописано интерним актима субјекта ревизије. За неколико набавки потребе су достављане усмено. Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у неразумевању процеса планирања набавки као једног сложеног процеса од стране организационих јединица које достављају своје потребе, и у неадекватном информисању, односно неупознавању учесника у процесу планирања са донетим смерницама, као и неадекватној сарадњи и координацији организационих јединица које достављају потребе и носилаца планирања набавки и недовољном броју запослених који је додатно смањен због одсуства са посла услед пандемије COVID 19. Неадекватан приступ процесу планирања може да доведе до тога да се планира више или мање него што је потребно, што би последично могло да доведе до тога да се превелика средства ангажују или остају неискоришћена уз истовремени ризик да наручилац набавља добра, услуге или радове за којима реално не постоји потреба или да нема на располагању добра и услуге потребна за неометано обављање делатности.

Члановима 8 - 12 и 21. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке и члановима 6 - 8. важећег Правилника прописан је начин утврђивања и исказивања стварних потреба који се односе на Општинску управу.

Правилником о ближем уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама који се односи на Скупштину општине и Општинско правобранилаштво, прописан је идентичан начин утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама.

Општинска управа општине Бела Паланка је за скоро све набавке добара, услуга и радова које су планиране у 2020., 2021. и 2022. години утврдила и исказала стварне потребе, у писаној форми. Унутрашње организационе јединице су носиоцу планирања достављали потребе за набавкама, у којима су уз навођење описа предмета набавке биле наведене и количинске јединице, али не и остале елементе који су прописани интерним актом. На овај начин су исказиване потребе за следећим добрима и услугама: електрична енергија за потребе јавне расвете и за зграду општине, гориво, канцеларијски материјал, добра за репрезентацију, геодетске услуге, средства за хигијену, услуге поправке аутомобила и друго. За одређене врсте услуга и за радове потребе су утврђене и исказиване у складу са израђеним техничким спецификацијама, пријавама на конкурс за одређене пројекте, извештајима надлежних органа, Акционим планом општине Бела Паланка за 2015-2020. годину, Планом развоја општине Бела Паланка за 2021-2028. годину, Стратегијом одрживог развоја за 2010-2020. годину и другом документацијом.

Међутим, за одређене набавке у 2020. и 2021. години потребе нису исказане на прописан начин, односно нису исказане у прописаном року и то за: Набавку, едукацију и дистрибуцију безбедносних седишта за децу у сврху едукације и промоције њиховог коришћења за 2020. годину, Угоститељске услуге - манифестације општине Бела Паланка (Дан општине, Дани банице и друге манифестације) у 2021. години и Рекултивацију земљишта, садњу парковног зеленила и уградњу дечјег мобилијара за 2021. годину.

Код набавки код којих су потребе исказиване у писаној форми, нису исказиване са свим елементима и уз поштовање свих фаза, који су прописани интерним актима. Код већине набавки потребе су исказане у прописаном року, док код одређених то није могуће утврдити јер није наведен датум исказивања потреба.

У току ревизије нису достављени докази да је носилац планирања израдио и доставио свим организационим јединицама као учесницима у планирању, инструкције за планирање на прописан начин и са назнаком рока за пријављивање потреба.



Приликом исказивања потреба за набавком добара и одређених услуга (административни односно канцеларијски материјал, гориво, средства за репрезентацију, средства за хигијену, електрична енергија, пелет, геодетске услуге, механичарске услуге), наведено је коме се потребе упућују, опис предмета набавке, јединица мере, количина предмета набавке и код већине датум исказивања потреба, али нису наведена образложења која су од значаја за оцену оправданости набавке, оквирни датум закључења уговора, предлог периода на који се уговор закључује, врста поступка који треба спровести или разлоге за изузеће од примене закона, а што је све прописано интерним актима субјекта ревизије. Када се ради о процени вредности набавке (интерним актима прописано да се иста мора навести приликом исказивања потреба) вредност није исказана приликом исказивања потреба, иако су приликом испитивања и истраживања тржишта провераване и утврђиване вредности за сваку од претходно наведених набавки.

Код набавке одређених услуга (нпр. Помоћ у кући) и пре свега радова за које се за финансирање истих аплицирало на конкурсима код различитих институција, осим количина наведене су и вредности конкретних набавки.

Приликом исказивања потреба за одређеним набавкама у свакој од ревидираних година (канцеларијски материјал, средства за репрезентацију и средства за хигијену), није наведен датум исказивања потреба, тако да није могуће утврдити да ли су потребе исказане до 30. октобра, односно најкасније до 31. децембра текуће године, како је прописано интерним актом.

Разлоге за одступање чињеничног стања у односу на прописано/уређено можемо наћи у: (1) неразумевању процеса планирања набавки као једног сложеног процеса који захтева сарадњу свих стручних служби у оквиру наручиоца и у неадекватном информисању, односно непознавању учесника у процесу планирања са донетим смерницама; (2) неадекватној сарадњи и координацији организационих јединица за чије потребе је потребно спровести поступке јавних набавки и носиоца планирања и (3) недовољном броју запослених у локалним самоуправама који додатно отежава пандемија COVID 19 која је довела до великог броја одсуства са рада због болести.

Директан ризик непоштовања процедуре приликом утврђивања потреба је нетачно утврђивање потреба, односно планирање веће или мање количине добара, услуга и радова од потребних или планирање добара, услуга и радова које нису потребне, а са друге стране непланирање оних за које постоји потреба. Уколико се не поштује процедура приликом утврђивања потреба, јавља се ризик да потребе неће бити исказане у прописаном року, а самим тим ни планирана средства за задовољење тих потреба, односно за набавку добара, услуга и радова.

Препорука број 1: *Препоручујемо одговорним лицима општине Бела Паланка да утврђују и исказују потребе за сваку набавку која се планира и да приликом исказивања потреба детаљно поштују прописану процедуру и да носиоци планирања доставе организационим јединицама инструкције за планирање у писаној форми.*

Налаз 1.3. Општина Бела Паланка је интерним актима одредила ко ће и на који начин да обавља послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, у оквиру активности планирања јавних набавки.

У складу са чланом 49. Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди поступак јавне набавке укључујући и правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица.

Претходно важећим Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке и важећим Правилником који се односе на Општинску управу и Правилником о ближе уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама који се односи на Скупштину општине и Општинско



правобранилаштво, прописано је ко и на који начин исказује и утврђује стварне потребе за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки.

Према члану 4. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Општинској управи општине Бела Паланка број: 110-5/1-2019-III од 25.04.2019. године у оквиру Општинске управе образују се унутрашње организационе јединице и кабинет председника општине као посебна организациона јединица. Основна унутрашња организациона јединица је одељење. Унутар основних унутрашњих организационих јединица образују се уже организационе јединице одсеци.

У члану 6. Правилника о систематизацији и члану 7. Одлуке о општинској управи општине Бела Паланка прописано је које су основне унутрашње организационе јединице.

У оквиру Одељења за урбанизам, грађевинарство, имовинско-правне и стамбено-комуналне послове и Одсека за инспекцијске послове систематизовано је радно место Шеф одсека, просветни инспектор и послови јавних набавки. У оквиру наведеног радног места између осталих предвиђени су и послови који се тичу израде плана набавки у сарадњи са руководиоцем одељења, без детаљнијег навођења о којим пословима се ради. На наведеном радном месту је запослено лице које има сертификат службеника за јавне набавке. Односно, у акту о систематизацији нису предвиђени конкретни послови који се односе на утврђивање стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, у оквиру активности планирања јавних набавки.

Међутим, правилницима о уређивању поступка јавне набавке који се односи на Општинску управу, Скупштину општине и Општинско правобранилаштво у делу који се односи на израду и доношење плана набавки, прописан је поступак исказивања и утврђивања потреба за набавкама. Прописано је да организациона јединица која је одређена за носиоца планирања (службеник за јавне набавке) израђује и доставља свим организационим јединицама инструкције за планирање. Организационе јединице исказују потребе тако што наводе опис предмета набавке, количине, процену вредности набавки и друго у складу са интерним актом, што је претходно већ описано. Након тога носилац планирања врши проверу исказаних потреба и указује организационим јединицама на евентуалне пропусте, након чега оне врше неопходне исправке. Носилац планирања обједињује потребе на нивоу целог наручиоца и израђује Нацрт плана набавки. Нацрт се доставља организационој јединици у оквиру које су послови рачуноводства и финансија, ради усаглашавања потреба са средствима предвиђеним буџетом и након тога се доноси коначан План јавних набавки.

Налаз 1.4. Носилац планирања и организационе јединице Општине Бела Паланка нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

На основу Закона о јавним набавкама и интерним актом предвиђено је да се евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки. Општинска управа општине Бела Паланка је евидентирала и документовала у прописаном року скоро све радње које су предузете приликом утврђивања и исказивања објективних потреба за набавкама осим код дела набавки. Такође, носилац планирања није израдио и доставио свим организационим јединицама инструкције за планирање у писаној форми са назнаком рока за достављање потреба. Узрок оваквог поступања налазимо у чињеници да запослени који је носилац планирања истовремено обавља и послове инспекцијског надзора (просветни инспектор) те је недостатак времена разлог несастављања инструкција у писаној форми. Према писаној информацији разлог зашто за део набавки потребе нису исказане у писаној форми је тај да се због епидемиолошке ситуације до саме израде Нацрта одлуке о буџету није знало да ли ће се конкретне услуге и добра планирати за наредну годину. Ризик оваквог поступања односно неевидентирања и недокументовања свих радњи приликом утврђивања потреба



јесте да та потреба не буде саставни део плана набавки и да се иста не задовољи, односно да се не изврши набавка потребних добара, радова и услуга или да се изврши без примене Закона.



Чланом 16. претходно важећег Закона о јавним набавкама и чланом 41. став 1. важећег Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира све радње и акте током планирања јавне набавке и да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива.

Наведено је прописано и интерним актима Општине Бела Паланка. Чланом 51. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке и чланом

15. важећег Правилника који се односе на Општинску управу прописана је обавеза евидентирања и документовања свих радњи приликом планирања јавних набавки. Поред тога, важећим Правилником је прописано и да евидентирање и документовање радњи у поступку планирања врши носилац планирања и да се ово односи на било коју радњу које је предузета у поступку планирања.

Општинска управа општине Бела Паланка је евидентирала и документовала скоро све радње које су предузете приликом утврђивања и исказивања објективних потреба за набавкама. Међутим, у току ревизије нису достављени докази да је носилац планирања израдио и доставио свим организационим јединицама инструкције за планирање на прописан начин и са назнаком рока за достављање потреба.

Унутрашње организационе јединице као учесници у планирању, достављали су носиоцу планирања потребе за набавкама, уз навођење описа предмета набавке и количинских јединица. На овај начин су исказиване потребе за следећим добрима и услугама: електрична енергија, гориво, канцеларијски материјал, добра за репрезентацију, геодетске услуге, средства за хигијену, услуге поправке аутомобила и друго. За одређене врсте услуга и за радове потребе су утврђене и исказиване у складу са израђеним техничким спецификацијама, пројектима и другом документацијом.

Код одређених набавки које је Општинска управа планирала у току 2020. и 2021. године, потребе нису исказане на прописан начин, односно нису евидентирани и документовани у писменој форми у прописаном року, иако је то предвиђено и законом и интерним актима наручиоца, услед чега није могуће утврдити да ли су код конкретних набавки потребе утврђене на објективан начин у погледу количина, вредности и оправданости планирања. Потребности за набавкама нису евидентирани и документовани за: Набавку, едукацију и дистрибуцију безбедносних седишта за децу у сврху едукације и промоције њиховог коришћења за 2020. годину, Угоститељске услуге- манифестације општине Бела Паланка (Дан општине, Дани банице и друге манифестације) у 2021. години и Рекултивацију земљишта, садњу парковног зеленила и уградњу дечјег мобилијара за 2021. годину.



Графички приказ број 3: Документовање потреба у тренутку израде Плана набавки



*потребе су документоване али не на прописаним обрасцима и са свим прописаним елементима, а за део потреба не постоји писана евиденција, у тренутку израде Одлуке о буџету, како су утврђене.

Недокументовањем свих радњи током утврђивања и исказивања објективних потреба јавља се ризик да се стварна и објективна потреба изостави из плана набавки, јер није на адекватан начин исказана, што за последицу може имати да јединица локалне самоуправе не може да изврши послове из своје надлежности или да ради извршења послова изврши набавку без примене Закона о јавним набавкама.

Препорука број 2: Препоручујемо одговорним лицима општине Бела Паланка да у писаној форми евидентирају и документују све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

Закључак 2. Прикупљене информације приликом испитивања и истраживања тржишта нису ефикасно коришћене за део набавки, а за део набавки нису прикупљене, јер процењена вредност код дела набавки одступа од уговорене вредности, нити су све радње током тог процеса евидентирани и документоване.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је општина Бела Паланка правилно и ефикасно планирала јавне набавке 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.

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

- Како је општина Бела Паланка уредила поступак испитивања и истраживања тржишта?
- Да ли су испитивањем и истраживањем тржишта прикупљене потребне информације за израду плана јавних набавки?
- Како је одређивана процењена вредност јавне набавке и врста поступка?
- Да ли је општина Бела Паланка у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта?

Закључак 2. донели смо на основу следећих налаза:

2.1. Скупштина општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво, донели су интерне акте којима су ближе уредили поступак испитивања и истраживања



тржишта, међутим Председник општине и Општинско веће нису донели интерне акте, а самим тим нису ни уредили поступак испитивања и истраживања тржишта.

- 2.2. Општина Бела Паланка односно органи и организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, али нису прикупљене све информације које су прописане интерни актом, док је за део набавки испитивање и истраживање тржишта вршено пред покретање поступка јавне набавке уместо у фази планирања.
- 2.3. Код директних корисника буџетских средстава општине Бела Паланка код већине набавки процењена вредност јавних набавки је утврђена на прописан начин, осим код поступака код којих је процењена вредност мењана кроз измене планова набавки или за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности и код две врсте услуга код којих врста поступка није одређена у складу са Законом.
- 2.4. Општина Бела Паланка је за већину планираних набавки у писаној форми евидентирала и документовала све радње које су спроведене током испитивања и истраживања тржишта, осим за део набавки планираних у 2020. и 2021. години.

Налаз 2.1. Скупштина општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво, донели су интерне акте којима су ближе уредили поступак испитивања и истраживања тржишта, међутим Председник општине и Општинско веће нису донели интерне акте, а самим тим нису ни уредили поступак испитивања и истраживања тржишта.

У складу са Законом о јавним набавкама сви органи локалне самоуправе који се сматрају наручиоцем (Председник Скупштине општине, Председник општине, Општинско веће, Општинска управа и Општинско правобранилаштво) дужни су да донесу акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке, а самим тим и поступак планирања јавних набавки. Скупштина општине, Општинско правобранилаштво и Општинска управа донели су интерни акт, али са закашњењем. Међутим, органи Председник општине и Општинско веће нису донели интерни акт којим би уредили поступак јавне набавке који између осталог обухвата уређивање поступка утврђивања и исказивања стварних потреба. Узрок оваквог поступања, према писаној информацији, је то што нису имали сазнања да сваки орган који се сматра наручиоцем треба да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке. Уколико се не донесу интерни акти којима ће се ближе уредити поступак и не уреди се ко и на који начин врши испитивање и истраживање тржишта код набавки за све директне буџетске кориснике (органе) који се сматрају наручиоцима, јавља се ризик да ће процењена вредност набавке бити одређена произвољно, без спроведеног испитивања и истраживања тржишта.

Сагласно члану 49. Закона о јавним набавкама и члану 22. претходно важећег Закона о јавним набавкама наручилац је дужан да донесе интерни акт којим ће између осталог ближе уредити начин планирања који подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта.

Активности које се односе на испитивање и истраживање тржишта, а у оквиру поступка планирања јавних набавки, општина Бела Паланка је уредила Правилницима о ближем уређивању поступака јавних набавки који се односе на Скупштину општине, Општинску управу и Општинско правобранилаштво. Међутим, Председник општине и Општинско веће нису донели интерне акте о ближем уређивању поступака јавних набавки, а самим тим нису ни уредили поступак испитивања и истраживања тржишта.

Претходно важећим Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке који се односи на Општинску управу у члану 15. прописано је да организационе јединице 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 друго. Организационе јединице испитују и истражују тржиште на неки од следећих начина: (1) испитивањем претходних искустава у набавци истог предмета (постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима); (2) истраживање путем интернета (ценовници понуђача, Портал јавних набавки и други сајтови); (3) испитивање искустава других наручилаца; (4) примарно сакупљање података (анкете, упитници) и (5) на други погодан начин имајући у виду предмет јавне набавке.

Чланом 7. важећег Правилника о ближем уређивању планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама који се односи на Општинску управу, испитивање и истраживање тржишта је прописано, али не детаљно као у претходном правилнику. У овом Правилнику се наводи да се истраживање тржишта сваког појединачног предмета набавке врши прикупљањем информација о начину задовољавања конкретне потребе, упоређивањем цена на тржишту, квалитета, периода гаранције, начина одржавања и друго. Истраживање тржишта се врши путем интернета, испитивањем искустава других наручилаца и на други погодан начин, имајући у виду предмет набавке.



Илустрација број 1: Начини истраживања и испитивања тржишта

На потпуно идентичан начин регулисан је поступак испитивања и истраживања тржишта у важећем Правилнику о ближем уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама који се односи на Скупштину општине и Општинско правобранилаштво (члан 7). У претходно важећем Правилнику о ближем уређивању поступка јавне набавке који се односио на Скупштину општине и Општинско правобранилаштво, није био прописан поступак испитивања и истраживања тржишта.

Уколико се не донесу интерни акти којима ће се ближе уредити поступак утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама за све директне буџетске кориснике који се сматрају наручиоцима, јавља се ризик да ће процењена вредност набавке бити одређена произвољно, без спроведеног испитивања и истраживања тржишта.

У току спровођења ревизије Општина Бела Паланка је отклонила ову неправилност (више детаља у вези са овим налазом дато је у делу V Мере предузете у току ревизије – мера исправљања број 1).



Налаз 2.2. Општина Бела Паланка односно органи и организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, али нису прикупљене све информације које су прописане интерним актом, док је за део набавки испитивање и истраживање тржишта вршено пред покретање поступка јавне набавке уместо у фази планирања.

Интерним актима (Правилницима о набавкама) је предвиђено да организационе јединице 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 друго. Организационе јединице Општинске управе општине Бела Паланка (четири одељења) за већину планираних набавки вршили су испитивање и истраживање тржишта путем интернета, путем сајтова других наручилаца, сачињавањем белешки, прегледом података о добављачима, ценама и уговорима из претходних година и на друге прописане начине, али нису прикупили све податке који су дефинисани интерним актом. Такође, за део планираних набавки, испитивање и истраживање тржишта није извршено у фази планирања, већ пред покретање поступка набавки, тако да није могуће утврдити на основу чега је утврђена процењена вредност наведена у плану јавних набавки и да ли је истраживањем обухваћен квалитет, гаранција, рок испоруке предмета набавке и остало. Процедура предвиђена интерним актом није испоштована у целости, према писаној информацији од субјекта ревизије, услед недостатка кадра, а такође је и приметна недовољна сарадња од стране запослених у организационим јединицама који треба да испитају и истраже тржиште предмета набавке за који достављају потребе. Ризик оваквог поступања је недовољно информација на основу којих би се правилно и ефикасно планирале јавне набавке, односно израдио план јавних набавки чијим спровођењем би се на адекватан начин задовољиле потребе директних корисника општине Бела Паланка.

У члану 49. важећег Закона о јавним набавкама и члану 22. претходно важећег Закона прописано је да је наручилац 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.

Претходно важећим Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке који се односи на Општинску управу, у члану 15. било је прописано испитивање и истраживање тржишта сваког појединачног предмета набавке, на начин који је претходно наведен. Такође, у члану 21. наведеног Правилника прописано је да је за израду плана набавки, између осталог потребно да учесници у планирању одреде врсту поступка јавне набавке или да наведу основ за изузеће од примене закона.

Чланом 7. Правилником о ближе уређивању планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама, који се односи на Општинску управу, је прописано испитивање и истраживање тржишта сваког појединачног предмета набавке, на начин који је претходно наведен.

Чланом 51. претходно важећег Закона о јавним набавкама и чланом 88. важећег Закона о јавним набавкама прописано је да План јавних набавки између осталог, мора да садржи процењену вредност и врсту поступка сваке појединачне јавне набавке.

У поступку испитивања и истраживања тржишта потребно је поред цене и квалитета предмета набавке, испитати и период гаранције, одржавања и слично, јер су све то потенцијални трошкови који, уколико постоје, утичу на крајњи износ процењене вредности. Међутим, поступак истраживања тржишта не мора да се заврши у фази пре израде Плана набавки. Имајући у виду да се план јавних набавки доноси на крају године за наредну или почетком године за текућу, поступак јавне набавке може да буде покренут месецима након доношења плана. У периоду од доношења плана до покретања поступка може доћи до



промене тржишних цена, услед чега је закон наручиоцу дао могућност да поново испита тржишне цене, јер у супротном може доћи до тога да све понуде буду неприхватљиве, јер прелазе процењену вредност. Ово се односи на ситуацију када на тржишту дође до пораста цена, али се не искључује могућност и да дође и до пада цена.



Илустрација број 2: Однос исказаних потреба и истраживања тржишта

Организационе јединице Општинске управе општине Бела Паланка (четири одељења) за већину планираних набавки вршили су испитивање и истраживање тржишта путем интернета, путем сајтова других наручилаца, сачињавањем белешки, прегледом података о добављачима, ценама и уговорима из претходних година и на друге прописане начине. Приликом испитивања и истраживања тржишта за одређена добра и услуге (електрична енергија, гориво, канцеларијски материјал, добра за репрезентацију, геодетске услуге, средства за хигијену, услуге поправке аутомобила и друго) сачињаване су службене белешке у којима је било наведено: (1) предмет набавке; (2) наручилац; (3) опис на који начин је вршено истраживање; (4) приложени су докази којима се потврђује испитивање тржишта и (5) датум и потпис одговорног лица. Као доказ су прилагане одштампане странице са интернета, пописне листе, ценовници, званични подаци државних органа, извештаји, приручници, брошуре и друго.

За одређене услуге и радове истраживање тржишта је вршено у складу са техничким спецификацијама, пројектним задацима, предмерима и предрачунима, на основу процената од уговорене вредности (код услуге стручног надзора) и другом документацијом о предмету јавне набавке.

Испитивање и истраживање тржишта је вршено појединачно по набавкама, приликом исказивања стварних потреба Општинске управе, како је и прописано.

Међутим, за део планираних набавки (на пример Набавка, едукација и дистрибуција безбедносних седишта за децу у сврху едукације и промоције њиховог коришћења (2020. година); неколико набавки за израду пројектне документације (2020. године); Рекултивација земљишта, садња парковног зеленила и уградња дечјег мобилијара (2021. година); Угоститељске услуге - манифестације општина Бела Паланка (Дан општине, Дани банице и друге манифестације) у 2021. години) испитивање и истраживање тржишта није вршено у фази планирања, тако да није могуће утврдити на основу чега је утврђена процењена вредност наведена у плану јавних набавки и да ли је истраживањем обухваћен квалитет, гаранција, рок испоруке предмета набавке.



Прикупљање података и информација истраживањем тржишта уз истовремену анализу потреба са становишта квалитета и квантитета представља основни предуслов за успешно спровођење поступка јавне набавке.

Као што је претходно наведено, актом о ближем уређивању поступака јавних набавки који је важио до 26.05.2021. године који се односи на Општинску управу, било је прописано да је за израду плана набавки потребно да учесници у планирању приликом планирања јавних набавки, одреде врсту поступка јавне набавке. Међутим, учесници у планирању нису ни приликом исказивања потреба, ни приликом истраживања тржишта одређивали врсту поступка конкретне јавне набавке, већ је то урадио службеник за јавне набавке.

Општинска управа општине Бела Паланка, односно лица одговорна за израду плана јавних набавки, унели су у планове јавних набавки и касније измене и допуне плана, све податке предвиђене законским прописима, осим код две набавке планиране у 2020. години (пелет за грејање и осигурања имовине и запослених у Општинској управи) код којих није унета процењена вредност ни у плановима који су објављени на Порталу јавних набавки, ни у плановима које је субјект ревизије сачинио у фази планирања. Међутим, на основу достављених доказа у току ревизије утврђено је да је за наведене набавке спроведено испитивање и истраживање тржишта, односно да су утврђене вредности које је требало унети у план набавки. Пропуст да се наведене процењене вредности не унесу у планове набавки је према писаној информацији због техничке грешке и несналажења са уносом података на нови Портал јавних набавки.

Ризик од несвеобухватног испитивања и истраживања тржишта може бити да план јавних набавки неће садржати све потребне информације на основу којих би се правилно и ефикасно планирале јавне набавке, односно израдио план јавних набавки чијим спровођењем би се на адекватан начин задовољиле потребе Општинске управе општине Бела Паланка.

Препорука број 3: Препоручујемо одговорним лицима општине Бела Паланка да обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин да се прикупе све потребне информације за израду плана набавки и у складу са интерним актом.

Налаз 2.3. Код директних корисника буџетских средстава општине Бела Паланка код већине набавки процењена вредност јавних набавки је утврђена на прописан начин, осим код поступака код којих је процењена вредност мењана кроз измене планова набавки или за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности и код две врсте услуга код којих врста поступка није одређена у складу са Законом.

Законом о јавним набавкама као и интерним актом предвиђено је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и валидна у време покретања поступка. Такође, прописан је начин одређивања врсте поступака јавних набавки. Иако је процењена вредност код већег броја поступака утврђена на прописан начин, за део поступака процењена вредност се мењала неколико пута током године и уговорена вредност је знатно нижа од процењене вредности, што указује на то да првобитно утврђена процењена вредност није одређена на адекватан начин, односно уз прикупљање свих потребних елемената. Приликом одређивања врсте поступака код набавки појединих услуга (пројектна документација и електрична енергија) није планирана одговарајућа врста поступка. Најчешћи узрок неадекватног одређивања процењене вредности и врсте поступка је, неприкупљање свих потребних информација на тржишту у тренутку одређивања процењене вредности у фази планирања. Као последица оваквог начина утврђивања процењене вредности у току поступка ревизије утврђено је да постоје поступци јавних набавки за које су закључени уговори чија се вредност знатно



разликује у односу на процењену вредност набавке. Као ризик неправилног утврђивања врсте поступка јавне набавке је набавка услуга супротно Закону о јавним набавкама.

Чланом 29. Закона о јавним набавкама прописано је како се утврђује процењена вредност предмета јавне набавке. Такође 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.

Закон, такође, прописује да процењена вредност предмета јавне набавке обухвата процену укупних плаћања које ће извршити наручилац, укључујући све опције уговора и могуће продужење уговора, уколико је предвиђено у конкурсној документацији.

У члану 64. претходно важећег Закона о јавним набавкама прописано је да процењена вредност обухвата укупни плативи износ понуђачу и да се исказује у динарима без пореза на додату вредност.

Претходно важећим Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке који се односи на Општинску управу у члану 14. прописано је да се процењена вредност одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета и спроведеног истраживања тржишта. Процењена вредност не може се одређивати, нити се може делити истоврсна набавка на више набавки с намером избегавања примене закона или правила одређивања врсте поступка.

У важећем Правилнику по питању одређивања процењене вредности у члану 6. наведено је да организациона јединица која исказује потребе за конкретном набавком, наводи и процењену вредност конкретне набавке без ПДВ-а са образложењем.

Чланом 31. претходно важећег Закона о јавним набавкама прописана је врста поступака јавних набавки и то:



Наручилац је дужан да одреди једну од наведених врста поступка за конкретну набавку, у складу са условима прописаним законом, увек када је набавка добара, услуга или радова процењена на вредност преко 500.000 динара, а у складу са чланом 39. Закона.



Чланом 51. Закона о јавним набавкама је прописана врста поступака јавних набавки и то:



Наручилац је дужан да одреди једну од наведених врста поступка за конкретну набавку, у складу са условима прописаним законом, увек када је набавка добара, услуга или радова процењена на вредност преко 1.000.000 динара.

Чланом 16. претходно важећег Правилника прописано је да носилац планирања након утврђивања списка свих предмета набавки, одређује укупну процењену вредност истоврсних набавки. Носилац планирања одређује врсту поступка за сваки предмет набавке, у складу са укупном процењеном вредношћу истоврсних набавки и у складу са другим одредбама закона односно основаности изузећа од примене закона.

Чланом 8. важећег Правилника прописано је да носиоци планирања кад се утврде стварне потребе, обједињују истоврсне предмете набавки и за сваку набавку наводе ознаку из општег речника набавки и врсту поступка.

У Општинској управи општине Бела Паланка код већине планираних набавке процењена вредност набавки заснивала се на спроведеном испитивању и истраживању тржишта. Код дела набавки процењена вредност се повећавала или смањивала у току године или је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности. Процењена вредност која је унета у Планове јавних набавки исказана је у динарима и без пореза на додату вредност.

Процењена вредност је унета у Планове јавних набавки за 2020., 2021. и 2022. годину за скоро све јавне набавке, осим за две набавке планиране у 2020. години, и то:

- (1) Набавка пелета за грејање и
- (2) Услуге осигурања имовине и запослених у Општинској управи,

иако наведени подаци не представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података. Према писаној информацији ради се о техничкој грешци, јер је испитивање и истраживање тржишта за ове набавке спроведено и одређене су процењене вредности али исте нису унете у план набавки.

Код одређених јавних набавки које су планиране у 2020. и 2022. години износ процењене вредности се повећавала или смањивала у току године, односно процењена вредност одређена у основном плану или измени и допуни плана мењана је у каснијим изменама и допунама плана, и то код следећих набавки:



Табела број 1: Измене процењене вредности у ревидираном периоду

Предмет јавне набавке	Основна процењена вредност	Измењена процењена вредност
2020. година		
Набавка услуга помоћ у кући	21.666.666	26.000.000
Набавка електричне енергије за јавну расвету	4.166.666	7.083.333
Набавка услуга уступања запослених	3.416.666	3.200.000
2022. година		
Услуге о уступању запослених	8.325.000	9.990.000
Реконструкција саобраћајних површина за пут кроз село Врандол, Космовац и Сињац у општини Бела Паланка	80.226.331	93.852.580

Процењена вредност код једног дела набавки у 2020. и 2021. години није заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта свих елемената потребних за одређивање процењене вредности. Када се приликом одређивања процењене вредности не прикупе сви потребни елементи долази до проблема приликом спровођења јавних набавки, и неки од њих су наведени у наредним примерима:

За 2020. годину

- (1) Набавка горива је планирана са укупном процењеном вредношћу 5.833.333 динара без ПДВ-а, док су уговори са изабраним понуђачем закључени на укупан износ од 4.906.625 динара без ПДВ-а, што је значајно испод планиране вредности.
- (2) Набавка услуга помоћ у кући је покренута и обустављена са процењеном вредношћу 21.666.666 динара без ПДВ-а, затим је процењена вредност повећана на 26.000.000 динара без ПДВ-а, након чега је поступак поново покренут и спроведен и закључен уговор на износ 25.977.096 динара без ПДВ-а.
- (3) Набавка електричне енергије за јавну расвету је првобитно планирана са процењеном вредношћу 4.166.666 динара без ПДВ, затим је процењена вредност увећана на 7.083.333 динара без ПДВ-а, а уговор са изабраним понуђачем је закључен на износ 3.570.000 динара без ПДВ-а.
- (4) Набавка електричне енергије за потребе општине Бела Паланка је првобитно била планирана са процењеном вредношћу 7.083.333 динара без ПДВ-а, затим је процењена вредност смањена на 4.166.666 динара без ПДВ-а, а уговор са изабраним понуђачем је закључен на износ од 532.533 динара без ПДВ-а.
- (5) Набавка услуга уступања запослених је покренута и обустављена са процењеном вредношћу 3.416.666 динара без ПДВ-а, затим је процењена вредност смањена на 3.200.000 динара без ПДВ-а, након чега је поступак поново покренут и спроведен, али је уговор са изабраним понуђачем закључен на износ 2.486.967 динара без ПДВ-а, који је значајно испод и првобитно планиране и измењене вредности.

За 2021. годину

- (1) Набавка горива је планирана са укупном процењеном вредношћу 4.250.000 динара без ПДВ-а, док су уговори са изабраним понуђачем закључени на укупан износ од 3.574.290 динара без ПДВ-а, што је значајно испод планиране вредности.
- (2) Набавка електричне енергије за потребе општине Бела Паланка је планирана са процењеном вредношћу 1.500.000 динара без ПДВ-а, док је уговор са изабраним понуђачем закључени на износ од 816.062 динара без ПДВ-а, што је значајно испод планиране вредности.
- (3) Набавка услуга помоћ у кући је планирана са процењеном вредношћу 23.000.000 динара без ПДВ-а, док је уговор са изабраним понуђачем закључени на износ од 21.000.000 динара без ПДВ-а, што је значајно испод планиране вредности.



- (4) Код набавке механичарских услуга за партију 3, планирана је процењена вредност 500.000 динара без ПДВ-а, а уговор са изабраним понуђачем закључен је на износ од 103.130 динара без ПДВ-а, што је значајно испод планиране вредности.

У току ревидираног периода општина Бела Паланка је планирала следеће врсте поступака: (1) поступке јавне набавке мале вредности, (2) отворене поступке и (3) преговарачке поступке без објављивања јавног позива. Врсту поступка је одређивао носилац планирања (службеник за јавне набавке) у складу са утврђеном процењеном вредношћу односно укупном процењеном вредношћу истоврсних набавки.

Према претходно важећем Закону о јавним набавкама додела уговора се врши у отвореном или рестриктивном поступку. Законом је прописана обавеза планирања поступака јавних набавки чије је процењена вредност већа од 500.000 динара, при чему се у обзир узима и укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу. У овом случају се планира јавна набавка мале вредности. Уколико је процењена вредност већа од 5.000.000 динара, односно укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу већа од наведеног износа, тада се набавка спроводи у отвореном поступку. Преговарачки поступак без објављивања јавног позива углавном се спроводи ако због техничких, односно уметничких разлога предмета јавне набавке или из разлога повезаних са заштитом искључивих права, набавку може извршити само одређени понуђач.

Законом о јавним набавкама је на сличан начин прописано одређивање врсте поступка, с тим што је прописана обавеза спровођења јавне набавке за добра и услуге чија је процењена вредност већа од 1.000.000 динара односно радове чија је вредност већа од 3.000.000 динара. За преговарачки поступак је мало измењена формулација, тако да се исти спроводи ако само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове, због заштите ексклузивних права, укључујући права интелектуалне својине.

Општина Бела Паланка је код већине јавних набавки, приликом одређивања врста поступака поступала у складу са наведеним законским одредбама, осим код одређених набавки планираних у 2020. години, и то:

(1) Набавка електричне енергије за потребе општине чија је процењена вредност 4.166.666 динара, је планирана као набавка мале вредности, иако је истовремено била планирана и набавка електричне енергије за јавну расвету чије је процењена вредност 7.083.333 динара у отвореном поступку. Самим тим су обе набавке требале да буду планиране у отвореном поступку, јер је укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу већа од 5.000.000 динара,

(2) Планирана су четири поступка мале вредности за израду пројеката за изградњу водоводне мреже у различитим месним заједницама, укупне процењене вредности 14.999.999 динара, иако се ради о истоврсним набавкама које су требале бити планиране у отвореном поступку, из истих разлога који су претходно наведени.

Према члану 64. претходно важећег Закона о јавним набавкама истоврсна јавна набавка је набавка која има исту или сличну намену, при чему исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да је испуне.

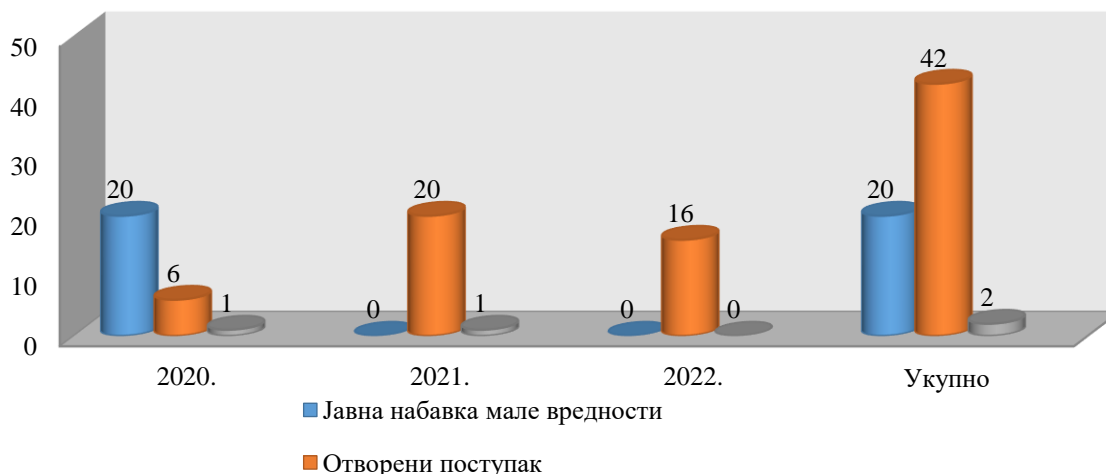
Према последњим изменама и допунама Планава јавних набавки који су објављени на Порталу јавних набавки до 30.06.2022. године, општине Бела Паланка је у 2020., 2021. и 2022. години планирала укупно 64 поступка јавне набавке, и то на следећи начин:

Табела број 2: Планиране набавке у ревидираном периоду

Година	Јавна набавка мале вредности	Отворени поступак	Преговарачки поступак без објављивања јавног позива	Укупно
2020.	20	6	1	27
2021.	0	20	1	21
2022.	0	16	0	16
Укупно	20	42	2	64



Графички приказ број 4: Врсте планираних поступака јавних набавки у ревидираном периоду



У ревидираном периоду (2020 – 2022. године), уочен је тренд смањења броја планираних поступака јавних набавки (због повећаних прагова до којих се закон не примењује), док је у маси планираних набавки повећано учешће јавних набавки у отвореном поступку. Спровођење преговарачких поступака без објављивања јавног позива планирано је ако само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове, из разлога заштите ексклузивних права, укључујући права интелектуалне својине (нпр. Организовање концерта у оквиру гастро-туристичке манифестације „Дани банице 2021“ - Бела Паланка и Пружање услуге-Едукативни центар Нове снаге предузетништва).

Препорука број 4: Препоручујемо одговорним лицима општине Бела Паланка да приликом израде плана набавки процењене вредности појединачних набавки одређују прикупљањем свих потребних података испитивањем и истраживањем тржишта за све набавке добара, радова и услуга и да врсту поступка одређују у складу са одредбама Закона.

Налаз 2.4. Општина Бела Паланка је за већину планираних набавки у писаној форми евидентирала и документовала све радње које су спроведене током испитивања и истраживања тржишта, осим за део набавки планираних у 2020. и 2021. години.

Законом о јавним набавкама и интерним актом предвиђено је да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки, што се односи и на поступак истраживања тржишта. Иако су организационе јединице које достављају потребе и носиоци планирања вршили испитивање и истраживање тржишта, за део набавки нису документовале и евидентирале нити су приложиле доказе којима би документовале радње током испитивања и истраживања тржишта. Према писаној информацији, процедура предвиђена интерним актом није испоштована у потпуности због недостатка кадровског капацитета и устаљене праксе из претходних година да се не документују све радње које се спроводе приликом истраживања тржишта. Због оваквог поступања субјекта ревизије, јавља се ризик недовољне транспарентности поступка истраживања тржишта иако је исто вршено, односно постоји ризик недовољне транспарентности одређивања процењених вредности јавне набавке.

Документовање и евидентирање свих радњи током планирања јавних набавки прописано је чланом 16. претходно важећег Закона о јавним набавкама, односно чланом 41. Закона о јавним набавкама скоро на идентичан начин. Наведеним члановима прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања,



спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци и да чува целокупну документацију везану за јавне набавке. Из овога произилази да је наручилац дужан да евидентира и документује истраживање тржишта као део планирања јавних набавки.

Наведено је прописано интерним актима о јавним набавкама, и то чланом 51. претходно важећег Правилника и чланом 15. важећег Правилника о ближем уређивању планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама.

Према интерним актима субјекта ревизије организационе јединице врше испитивања и истраживања тржишта сваког појединачног предмета набавке. Чланом 51. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и чланом 15. важећег Правилника прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци и да чува целокупну документацију везану за јавне набавке. Такође, важећем Правилником је прописано да евидентирање и документовање радњи у поступку планирања врши носилац планирања.



Илустрација број 3: Начини истраживања тржишта

У конкретном случају организационе јединице су приликом испитивања и истраживања тржишта у 2020., 2021. и 2022. години, пре свега за добра, сачињаване службене белешке у којима је било наведено: (1) предмет набавке; (2) наручилац; (3) опис на који начин је вршено истраживање; (4) приложени су докази којима се потврђује испитивање тржишта и (5) датум и потпис одговорног лица. Као доказ су приложене одштампане странице са интернета, пописне листе, ценовници, званични подаци државних органа, извештаји, приручници, брошуре и друго.

За одређене услуге и радове истраживање тржиште је вршено у складу са техничким спецификацијама, пројектним задацима, предмерима и предрачунима, на основу процената од уговорене вредности и другом документацијом о предмету јавне набавке.

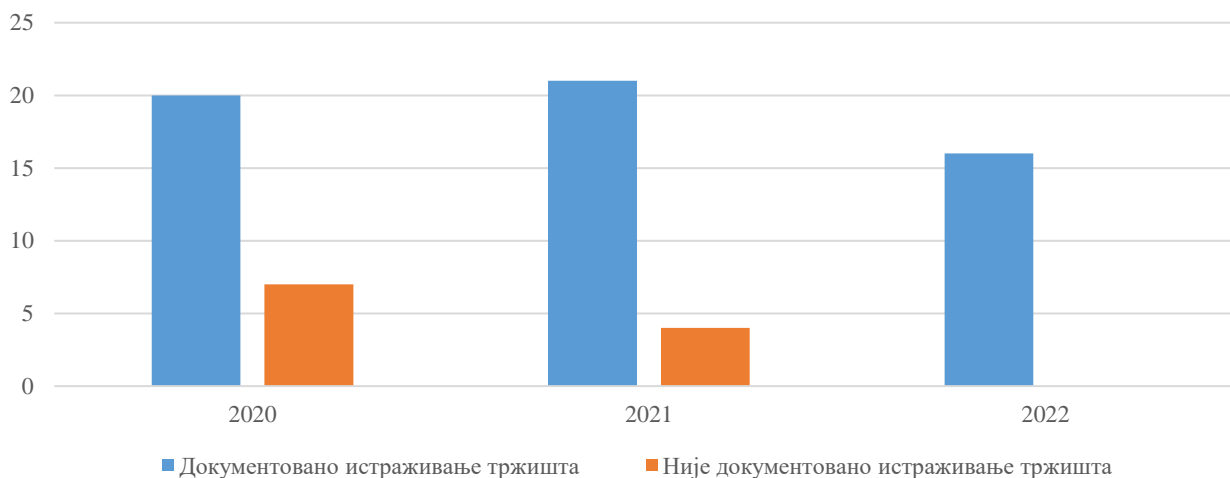
Самим тим за већину набавки истраживање тржишта је документовано одговарајућим доказима, међутим за део набавки планираних у 2020. и 2021. години (на пример набавка, едукација и дистрибуција безбедносних седишта за децу у сврху едукације и промоције њиховог коришћења; неколико набавки за израду пројеката, рекултивација земљишта, садња парковног зеленила и уградња дечјег мобилијара) испитивање и истраживање тржишта није евидентирано и документовано.

У поступку ревизије утврђено је да је у току процеса планирања од укупног броја планираних набавки планом набавки за 11 набавки није прикупљена документација о извршеном истраживању тржишта у фази планирања (размењена електронска пошта, интернет странице, службене белешке у случају да је истраживање вршено путем телефона, анкете, упитници, Портал јавних набавки, службена белешка и слично).



Графички приказ број 5: Документовање извршеног истраживања тржишта у ревидираном периоду

Документовано истраживање тржишта



Због оваквог поступања субјекта ревизије, јавља се ризик недовољне транспарентности поступка истраживања тржишта иако је исто вршено, односно постоји ризик недовољне транспарентности одређивања процењених вредности јавне набавке.

Препорука број 5: Препоручујемо одговорним лицима општине Бела Паланка да поштују процедуру прописану позитивним прописима и интерним актима за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта.

Закључак 3. Директни корисници буџетских средстава општине Бела Паланка план набавки су извршили благовремено и у претежном делу у планираном обиму.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је општина Бела Паланка извршила план набавки благовремено и у планираном обиму, односно да ли су поступци јавних набавки покретани у планираном времену и да је план квантитативно и квалитативно извршен како је планирано.

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

- Како је општина Бела Паланка уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки?
- Да ли су поступци јавних набавки покретани у планираним временским оквирима?
- Који је обим реализације плана јавних набавки у односу на квантитативно и квалитативно планиране потребе?
- Да ли су запослени у писаној форми евидентирали и документовали све радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци?

Закључак 3. донели смо на основу следећих налаза:

- 3.1. Скупштина општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво су својим интерним актима уредили послове везане за планове јавних набавки, осим што у важећим Правилницима о ближем уређивању поступака јавних набавки није детаљније наведено ко и на који начин прати реализацију плана набавки, док Председник општине и Општинско веће нису интерним актом уредили ову област.
- 3.2. Општина Бела Паланка је поступке јавних набавки у ревидираном периоду покренула у планираним временским оквирима.



- 3.3. Општина Бела Паланка је план јавних набавки реализовала у складу са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID 19, односно половина планираних набавки у 2020. години није спроведена, док је код најмање шест обустављених па поново спроведених поступака у 2020. и 2021. години уговорена мања количина у односу на планиране потребе да не би дошло до промене процењене вредности, чиме је угрожено задовољење исказаних стварних потреба.
- 3.4. Општина Бела Паланка је у писаној форми евидентирала и документовала радње током извршења уговора о јавној набавци, али сачињени извештаји о извршењу уговора не садрже све прописане податке, док код дела набавки нису сачињавана документа о квантитативном и квалитативном пријему предмета набавке која су прописана интерним актима.

Налаз 3.1. Скупштина општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво су својим интерним актима уредили послове везане за планове јавних набавки, осим што у важећим Правилницима о ближем уређивању поступака јавних набавки није детаљније наведено ко и на који начин прати реализацију плана набавки, док Председник општине и Општинско веће нису интерним актом уредили ову област.

Законом о јавним набавкама је прописана обавеза доношења интерног акта којим се између осталог уређује поступак планирања и доношење и реализације плана набавки. Претходно важећим Правилником о ближем уређивању поступака јавних набавки прописано је да су носилац планирања и учесници у планирању у делу набавки који су планирали, дужни да прате извршење плана јавних набавки по различитим критеријумима, док важећим Правилником то није прописано. Одредбама претходног и важећег Правилника о ближем уређивању поступака јавних набавки прописано на који начин се врши праћење извршења уговора и која је процедура за измену и допуну плана набавки. Председник општине и Општинско веће нису донели интерна акта којима би уредили ове области.

Према писаној информацији субјекта ревизије узрок је пропуст до кога је дошло када је сачињаван нови Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке те су поједини чланови из претходно важећег Правилника из тог разлога изостављени у новом правилнику. С обзиром да важећим Правилником питање праћења реализације плана набавки није детаљно разрађено постоји ризик да ће се у овом делу прекинути са добро устаљеном праксом.

Чланом 22. претходно важећег Закона о јавним набавкама и чланом 49. Закона о јавним набавкама као што је наведено и у претходним тачкама, прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити све фазе поступка јавне набавке.

Праћење реализације плана набавки омогућава анализу сопствених резултата, прецизније и сигурније планирање у будућем периоду и повећање ефикасности и квалитета пословних процеса уз уштеде које произилазе из професионалног приступа процесу осмишљеног планирања.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Општинској управи општине Бела Паланка број: 110-5/1-2019-III од 25.04.2019. године у оквиру Одељења за урбанизам, грађевинарство, имовинско-правне и стамбено-комуналне послове и Одсека за инспекцијске послове, систематизовано је радно место Шеф одсека, просветни инспектор и послови јавних набавки (редни број 32). У оквиру наведеног радног места предвиђени су послови који се тичу одговорности за примену рокова у спровођењу и извршењу поступака јавних набавки у складу са планом набавки и законом и послови вођења евиденције о јавним набавкама.



Чланом 26. и 27. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који се односи на Општинску управу прописано је да су носилац планирања и учесници у планирању у делу који су планирали, дужни да прате извршење плана јавних набавки по различитим критеријумима (позиција плана, предмет набавке, врста поступка, број закључених уговора, добављачи, реализација и важење појединачних уговора и слично). Носилац планирања у оквиру инструкција за планирање, даје упутство организационим јединицама у вези начина и рокова праћења извршења плана набавки, за одређене предмете набавки. О реализацији плана набавки сачињава се извештај, тако што учесници у планирању (организационе јединице) достављају носиоцу планирања податке о реализацији, који затим на основу прикупљених података сачињава предлог извештаја о извршењу плана набавки.

Одредбама важећег Правилника о ближем уређивању планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама који се односи на Општинску управу, није прописано ко је задужен за реализацију плана јавних набавки и на који начин се прати реализација.

Реализација плана јавних набавки започиње покретањем поступка јавне набавке, што је прописано члановима 33-36. претходно важећег Правилника и члановима 16-19. важећег Правилника. Наведеним члановима прописано је да организациона јединица која је планирала конкретну набавку подноси захтев за покретање поступка, са свим прописаним елементима, организацији која је задужена за планирање (носилац планирања). По пријему захтева носилац планирања испитује да ли исти садржи све елементе, а посебно да ли је набавка предвиђена Планом јавних набавки. Након тога се захтев доставља одговорном лицу наручиоца на одобрење, где се по добијању одобрења израђује предлог Одлуке о спровођењу поступка и иста се доставља одговорном лицу наручиоца који доноси коначну одлуку.

Када се ради о изменама и допунама плана јавних набавки, то је прописано чланом 25. претходно важећег Правилника и чланом 13. важећег Правилника. Наведеним члановима је прописано да се измена и допуна плана врше на исти начин као и доношење плана, односно измену и допуну плана врши носилац планирања након усаглашавања планираних са расположивим средствима у буџету и добијања одобрења од стране одговорног лица наручиоца.

Интерним актима субјекта ревизије регулисано је и праћење извршења уговора о јавној набавци. Члановима 54, 56. и 57. претходно важећег Правилника прописано је да службеник за јавне набавке након закључења уговора о јавној набавци, исти доставља организационој јединици која је одговорна за праћење извршења уговора, организационој јединици у чијем су делокругу рачуноводство и финансије и другим организационим јединицама по потреби. Руководилац организационе јединице која је задужена за праћење уговора, писаним налогом именује лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга и радова и вршити друге радње у вези са праћењем уговора. Наведено лице проверава да ли количина испоручених добара, пружених услуга и изведених радова одговара уговореном односно да ли врста и квалитет одговарају уговореном.

Чланом 43. важећег Правилника прописано је да подносилац захтев за покретање поступка (надлежна организациона јединица) одређује лице које ће бити одговорно за праћење извршења уговора. Наведено лице дужно је да прати, контролише, води потребне евиденције и извештава о реализацији, застојима, неправилностима и свим другим информацијама значајним за реализацију уговора који прати. Ово лице је дужно да пре истека рока важења уговора или финансијског испуњења уговора, о томе обавести руководиоца подносиоца захтева, како би се покренуо нови поступак или спречило даље извршење већ закљученог уговора. Чланом 44. као и у претходном Правилнику прописано је на који начин се контролише квантитативни и квалитативни пријем. Чланом 49. прописана је и контрола извршења уговора, коју врши лице које именује начелник Општинске управе. Лице контролише да ли је извршење уговора у складу са условима који су одређени у



документацији о набавци и изабраном понудом (начин и рокове плаћања, авансе, стање залиха и друго).

У Општинској управи општине Бела Паланка праћење уговора и контролу извршења уговора врши исто лице. Праћење уговора подразумева да се прати како се уговор извршава у периоду његовог важења, док контрола подразумева да се провера да ли је уговор извршен или не.

На основу горе наведеног закључује се да су интерним актима дефинисане процедуре које се односе на праћење извршења плана набавки, али важећим Правилником мање детаљно је регулисана процедура.

Препорука број 6: Препоручујемо одговорним лицима општине Бела Паланка да наставе са добро устаљеном праксом у делу праћења реализације плана набавки и да важећим интерним актом за све директне кориснике (органа) на детаљнији начин дефинишу ову област као што је било разрађено претходно важећим Правилником о ближем уређењу поступака јавних набавки.

Налаз 3.2. Општина Бела Паланка је поступке јавних набавки у ревидираном периоду покренула у планираним временским оквирима.

Чланом 18. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који се односи на Општинску управу прописано је да динамику покретања поступка одређује носилац планирања, у складу са претходно дефинисаним оквирним датумима закључења и извршења уговора, а имајући у виду врсту поступка јавне набавке који се спроводи за сваки предмет набавке, објективне рокове за припрему и достављање понуда, као и прописане рокове за захтев за заштиту права. Чланом 33. истог правилника прописано је да је организациона јединица која је корисник набавке, дужна да захтев за покретање поступка достави носиоцу планирања у року за покретање поступка који је одређен Планом јавних набавки.

Чланом 8. важећег Правилника о ближем уређивању планирања јавних набавки, спровођења поступка јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама који се односи на Општинску управу прописано је да динамику покретања поступка набавки одређује носилац планирања, у складу са одређеним оквирним датумима закључења уговора, а имајући у виду врсту поступка јавне набавке. Чланом 16. истог правилника прописано је да одељење у Општинској управи које је корисник набавке подноси захтев за покретање поступка носиоцу планирања у месецу који претходи месецу који је Планом јавних набавки одређен као оквирни датум покретања поступка.

Општинска управа општине Бела Паланка односно одговорна лица за израду Плана јавних набавки, за сваку планирану набавку појединачно, унели су оквирни рок за покретање поступка (месец/ квартал) у План набавки.

Све јавне набавке које су покретане у 2020., 2021. и 2022. години, покренуте су у временским интервалима који су били предвиђени Планом јавних набавки за конкретну набавку. Јавне набавке су покретане доношењем Одлуке о покретању поступка, односно слањем на објављивање јавног позива и других огласа и достављањем позива за подношење понуда добављачу (преговарачки поступак), а на основу захтева за покретање поступка који су поднети носиоцу планирања.



Налаз 3.3. Општина Бела Паланка је план јавних набавки реализовала у складу са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID 19, односно половина планираних набавки у 2020. години није спроведена, док је код најмање шест обустављених па поново спроведених поступака у 2020. и 2021. години уговорена мања количина у односу на планиране потребе да не би дошло до промене процењене вредности, чиме је угрожено задовољење исказаних стварних потреба.

Законом о јавним набавкама и интерним актима прописана је обавеза да лица која су задужена за праћење извршења уговора, врше квантитативно и квалитативно праћење уговора. Извршење свих закључених уговора у ревидираном периоду је праћено квантитативно и по вредности. Такође, прописана је и обавеза праћења извршења плана набавки. Међутим, и поред измена и допуна плана, утврђено је да постоји одступање између планираних и спроведених поступака јавних набавки (2020. година) који су последица околности изазваних пандемијом COVID 19. За део набавки приликом поновног покретања обустављених поступака, утврђене количине су смањене, а да при том није било промене процењене вредности, тако да уговори нису ни могли бити извршени у првобитно утврђеним количинама.

Узрок оваквог поступања налази се у томе да се у фази утврђивања стварних потреба и истраживања тржишта не посвети довољно времена и не укључе сви актери, и уз то додатне потешкоће донела је пандемија вируса COVID 19. Ризик оваквог поступања је да стварне, односно објективне потребе наручиоца, неће бити задовољене.

Чланом 56. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који се односи на Општинску управу прописано је да руководиоца организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци (Одељење за урбанизам, грађевинарство, имовинско-правне и стамбено - комуналне послове), писаним налогом именује лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно које ће вршити остале радње у вези са праћењем извршења уговора. Према члану 57. наведено лице проверава да ли количина испоручених добара, пружених услуга и изведених радова одговара уговореном односно да ли врста и квалитет одговарају уговореном. Након комплетирања рачуна и пратеће документације исти се достављају организационој јединици која је надлежна за послове рачуноводства и финансија.

Према члану 63. истог правилника организационој јединици која прати извршење уговора сачињава извештај о извршењу који садржи: (1) опис тока извршења уговора; (2) укупну реализовану вредност уговора; (3) уочене проблеме током извршења уговора и (4) евентуалне предлоге за побољшање.

У важећем Правилнику о ближем уређивању поступака јавних набавки који се односи на Општинску управу у члану 43. прописано је да подносилац захтева за набавком одређује лице које ће бити одговорно за праћење извршења уговора. Наведено лице води потребне евиденције и извештава о реализацији, застојима, неправилностима и другим информацијама значајним за реализацију уговора. Чланом 44. квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга и радова прописан је на сличан начин као и у претходном правилнику, али је додато да се сачињава писани документ о томе да је извршен квантитативни и квалитативни пријем. Према члану 45. контролу и оверу рачуна и пратеће документације врши Одељење за буџет и финансије. Уколико је рачун исправан врши се плаћање добављачу, а уколико се утврди неисправност рачуна, сачињава се службена белешка и рачун се враћа добављачу на рекламацију. Чланом 46. је прописано да је лице које је задужено за праћење уговора одговорно и за извршење тог уговора и да је дужно да о свим проблемима који се јаве током извршења уговора, писмено обавести одељење у чијем су делокругу послови јавних набавки, које предузима одговарајуће активности у том погледу. Уколико се утврди да квалитет или



количина добара, услуга или радова не одговарају уговореном, лице које прати уговор сачињава рекламациони записник о томе.

Чланом 49. и 50. важећег Правилника прописано је да контролу извршења уговора врши лице које именује начелник Општинске управе. Контрола обухвата: (1) начине и рокове плаћања, авансе, гаранције за дате авансе; (2) извршење уговора, посебно у делу квалитета добара, услуга и радова; (3) стање залиха и (4) начин коришћења добара и услуга.

У току ревизије достављени су докази да је за сваки закључен уговор донето решење којим је одређено лице које је задужено праћење извршења уговора.

Измене плана

Општина Бела Паланка је у свакој ревидираној години доносила по два основна Плана јавних набавки у којима је као наручилац у једном плану наведена општина Бела Паланка, а у другом Општинска управа општине Бела Паланка. У плановима јавних набавки као наручилац је била наведена општина Бела Паланка, иако иста не може бити наручилац према позитивним законским прописима, већ то могу бити само органи јединице локалне самоуправе. Јавне набавке планиране у плановима код којих је наручилац Општина Бела Паланка односиле су се пре свега на радове, односно добра и услуге за које је општина добила средства од других органа и организација по различитим основама (Министарства, Канцеларија и остало).

У току поступка ревизије утврђено је да су се планови који се односе на Општинску управу мењали у 2020. и 2022. године, а планови који се односе на Општину мењали су се током свих ревидираних година, и то:

Табела број 3: Планови и измене планова јавних набавки у ревидираном периоду

Назив корисника	2020. година		2021. година		2022. година (до 30.06.2022.)	
	План	Измене плана у току године	План	Измене плана у току године	План	Измене плана у току године
Општина Бела Паланка	1	4	1	4	1	2
Општинска управа	1	5	1	-	1	2

Измене планова јавних набавки у највећој мери тичу се додавања нових поступака у току године и усклађивању постојећих процењених вредности.

Планирано и спроведено

Општинска управа је у 2020. и 2021. години спровела све планиране поступке јавних набавки, односно планирано је и спроведено 26 поступака. У 2022. години од почетка године до 30.06.2022. године планирано је да се покрене 12 поступака јавних набавки. Од наведеног броја пет поступака је спроведено до 30.06.2022. године, док је пет поступака покренуто, али није спроведено до наведеног датума. Према томе Општинска управа је у ревидираном периоду планирала укупно 38 поступака јавних набавки, а спровела 31 поступак, док за пет поступака спровођење је у току.

Табела број 4: Планирани и спроведени поступци јавних набавки код Општинске управе

	2020			2021		2022		Укупно
	ЈНМВ	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	
Планирано	10	3	-	13	-	12	-	38
Спроведено	10	3	-	13	-	5	-	31

У плановима јавних набавки у којима је као наручилац наведена општина Бела Паланка, као што је претходно описано, у 2020. и 2021. години планирала је укупно 22 поступка јавних набавки, а спроведено укупно 14 поступка и један обустављен поступак. У 2022. години од почетка године до 30.06.2022. године планирала је да се покрене четири поступка јавних набавки, а покренуто је и спроведено два поступка. Самим тим је у ревидираном периоду планирано је укупно 25, а спроведено 16 поступака јавних набавки, што је ближе описано у табеларном приказу.

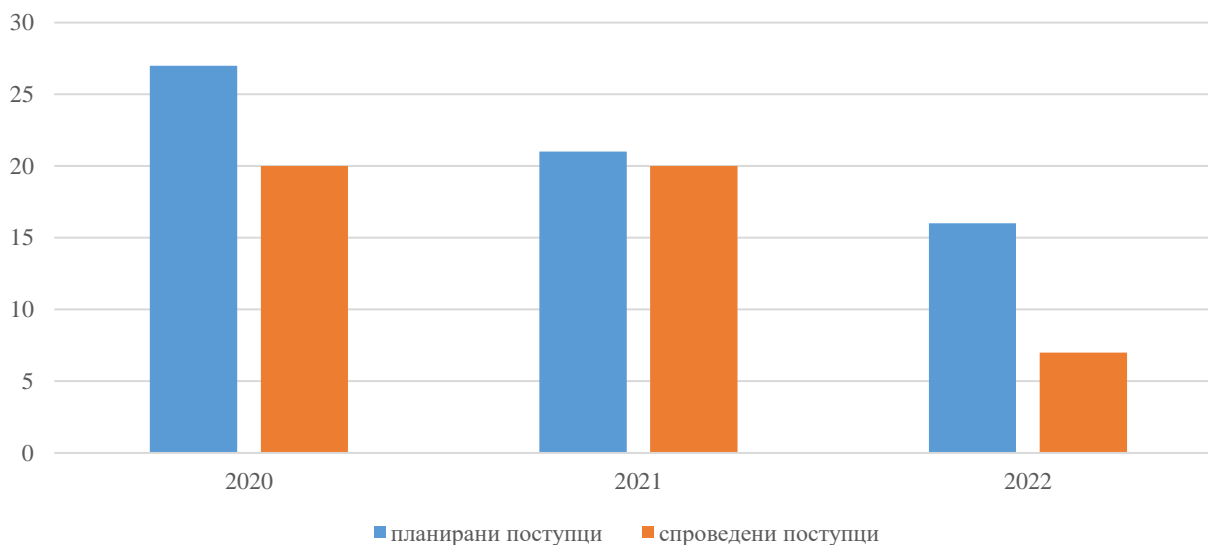


Табела број 5: Планирани и спроведени поступци јавних набавки општине Бела Паланка

	2020			2021			2022			Укупно
	ЈНМВ	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП			
Планирано	10	3	1	7	1	4	-	26		
Спроведено	4	2	1	6	1	2	-	16		

На основу горе наведених података сачињен је графички приказ који представља однос између укупно планираних и укупно спроведених поступака јавних набавки без обзира да ли је наручилац Општина или Општинска управа:

Графички приказ број 6: Укупно планирани и спроведени поступци јавних набавки



У току 2020, 2021. и 2022. године приликом реализације планова јавних набавки у општини Бела Паланка, поступало се на један од следећих начина: (1) јавне набавке су покретане и спроведене; (2) јавне набавке су покретане, обустављене и након поновног покретања спроведене; (3) јавне набавке су планиране, а нису покретане и (4) набавке које су обустављене у једној а поновно планиране и спроведене у другој години. У ревидираном периоду једна набавка је обустављена, па планирана планом набавки у наредној години и спроведена и закључен уговор (ЈН Реконструкција и ревитализација археолошког налазишта „Ремисијана - локалитет стара пијаца“).

Разлози за непокретање набавки које су планиране су следећи:



Графички приказ број 7: Разлози за непокретање поступка



Што се тиче обустављених поступака, који су касније поново покретани и спроведени, најчешћи разлози за обуставу поступка су следећи:

Графички приказ број 8: Разлози за обуставу поступка



Најчешћи разлог за обуставу поступка је то што све или једина понуђена цена прелазе процењену вредност јавне набавке, а код дела набавки и то што није достављена ни једна понуда или је једина понуда била неприхватљива из техничких разлога. У конкретном случају набавке су обустављане и поново спроведене, и то на пример:

- (1) Набавка горива у 2020. години,
- (2) Механичарске услуге у 2020. години (партија 4 и 5),
- (3) Механичарске услуге у 2021. години (партија 4 и 6),
- (4) Угоститељске услуге - манифестације општина Бела Паланка (Дан општине, Дани банице и друге манифестације) у 2021. години,
- (5) Механичарске услуге у 2022. години (партија 5),
- (6) Административни материјал за 2022. годину (обе партије).

Код наведених набавки процењена вредност се није мењала у поновљеном поступку, али су смањене количине за одређене ставке у оквиру предмета набавке, које су првобитно биле предвиђене техничком спецификацијом. На пример код набавке горива првобитно је била



планирана набавка бензина у количини 14.400 литара и дизела 28.000 литара, а онда је у поновљеном поступку количина бензина смањена на 10.000 литара и дизела 15.000 литара. Код набавке угоститељских услуга првобитно је била планирана количини 600 порција за сваку од предвиђених ставки, а онда је у поновљеном поступку количина смањена на 520 порција. Самим тим уговори за предметне набавке нису ни могли да буду извршени у првобитно планираним, већ у измењеним количинама.

Однос између броја спроведених, непокрених и обустављених поступака

(1) Набавке код којих је као наручилац Општинска управа

Табела број 6: Однос планираних, спроведених и непокрених поступака

Поступци	2020. година				2021. година			
	Бр поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	%	Број поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	%
1	2	3	4	5 (4/3)	6	7	8	9 (8/7)
Спроведени	13	55.241.664	44.518.728	80%	13	52.989.965	42.778.906	80%
Непокрени	0				0			
Обустављени	0				0			
Укупно	13	55.241.664	44.518.728	80%	13	52.989.965	42.778.906	80%

Код набавки Општинске управе проценат реализације процењене вредности у односу на уговорену вредност у 2020. и 2021. години је исти и износи 80%, што је ниже у односу на проценат реализације код набавки код којих се као наручилац наводи општина. Процент је нижи из разлога што је код неколико истих набавки које су спроведене у наведеним годинама, уговорена вредност знатно испод процењене, а што је већ претходно описано.

Све јавне набавке које је Општинска управа планирала у 2020. и 2021. години су спроведене.

У 2022. години у I и II кварталу Општинска управа је планирала 12 поступака јавних набавки, чија укупна процењена вредности износи 57.140.000 динара. Од планираног броја до 30.06.2022. године спроведено је пет поступака чија је укупна процењена вредност 26.365.000 динара без ПДВ-а, а укупна уговорена вредност 26.738.647 динара без ПДВ-а. Уговорена вредност је већа од процењене из разлога што је код јавне набавке електричне енергије за јавну расвету процењена вредност износила 8.333.333 динара без ПДВ-а, а уговорена вредност 10.410.000 динара без ПДВ-а.

(2) Набавке код којих се као наручилац наводи општина Бела Паланка

Табела број 7: Однос планираних, спроведених и непокрених поступака

Поступци	2020. година				2021. година			
	Бр поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	%	Број поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	%
1	2	3	4	5 (4/3)	6	7	8	9 (8/7)
Спроведени	7	94.429.661	94.038.315	99%	7	36.806.690	35.832.423	97%
Непокрени	7	20.280.246			0			
Обустављени	0				1	6.416.667		
Укупно	14	114.709.907	94.038.315	82%	8	43.223.357	35.832.423	83%

Код набавки код којих је као наручилац наведена општина Бела Паланка проценат реализације процењене вредности у односу на уговорену је врло висок и износи 99% у 2020. години односно 97% у 2021. години.

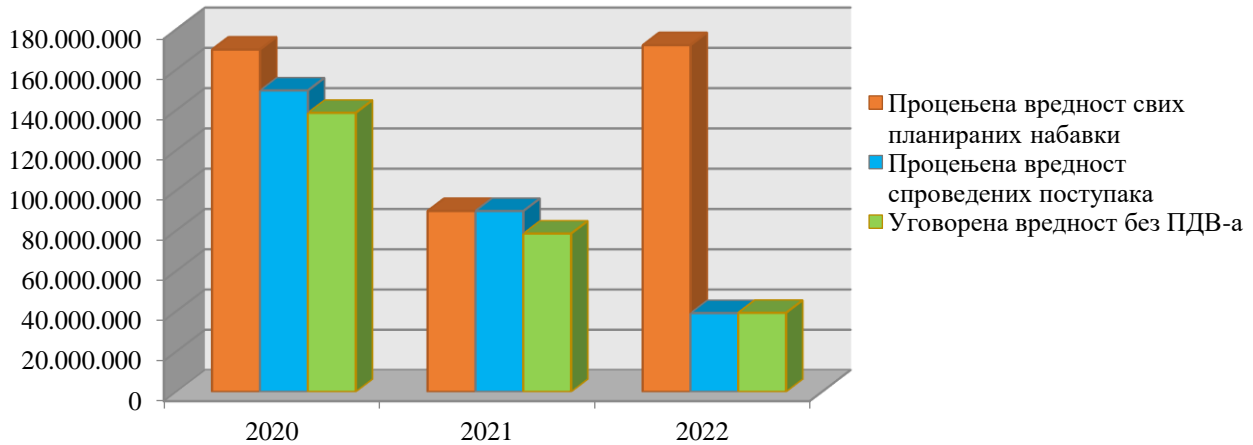
Јавне набавке које су планиране у 2020. години које се односе на инвестиције спроведене су половишно, односно од планираних 14 спроведено је 7 поступака, док у 2021. години планирано је осам поступака од којих је седам спроведено и један обустављен који је поновно планиран у плану набавки за наредну годину и спроведен у наредној години.

У 2022. години у I и II кварталу планирано је 4 поступка јавних набавки, чија укупна процењена вредности износи 115.008.851 динара. Од планираног броја до 30.06.2022. године спроведено је два поступка чија је укупна процењена вредност 12.743.333 динара без ПДВ-а, а укупна уговорена вредност 12.509.462 динара без ПДВ-а.



Однос процењене и уговорене вредности код јавних набавки Општинске управе и набавки код којих је као наручилац наведена општина Бела Паланка:

Графички приказ број 9: Однос процењене вредности јавне набавке и уговорене вредности



Значајна разлика између процењене вредности код свих планираних набавки и процењене и уговорене вредности код спроведених набавки постоји из разлога што је у 2022. години (за прва два квартала) планирана набавка радова на реконструкцији саобраћајних површина за пут кроз село Врандол, Космовац, Сињац и улица у Белој Паланци, чија је процењена вредност 93.852.580 динара, који до 30.06.2022. године није покренут, а самим тим ни спроведен.

Табела број 8: Процент реализације процењене вредности

Година	%	
	Уговорена вредност /процењена вредност свих планираних набавки * 100	Уговорена вредност /процењена вредност спроведених поступака * 100
2020.	81	93
2021.	87	87
до 30.6.2022.	23	-

Процент реализације процењене вредности свих планираних набавки у односу на уговорену вредност спроведених набавки је у 2022. години до 30.06.2022. године изузетно низак 23%, из разлога што је пет поступака покренуто и у току је спровођење, док 4 планирана поступка до наведеног датума нису покренута. Процент реализације је у 2020. години нижи у односи на 2021. годину из разлога што половина планираних набавки код којих је као наручилац наведена општина није покренуто, а за део набавки зато што приликом одређивања процењене вредности нису прикупљене све информације (о чему је више речи било у делу 2.3. овог извештаја).

У 2022. години уговорена вредност је већа од процењене вредности спроведених набавки, из разлога који је претходно наведен, односно што је код јавне набавке електричне енергије за јавну расвету уговорена вредност већа за 2.076.667 динара без ПДВ-а од процењене вредности. Самим тим проценат реализације процењене вредности би био изнад 100%.

Осим Општинске управе и набавки код којих је као наручилац наведена општина Бела Паланка, остали органи јединице локалне самоуправе који се сматрају наручиоцима, нису планирали, а самим тим ни извршавали јавне набавке у ревидираном периоду.

Однос уговорене и реализоване вредности

(1) Општинска управа

Када се ради о односу уговорене и реализоване вредности у 2020. години реализација уговорене вредности износи 79%, док је у 2021. години реализација још виша и износи 93%.



Табела број 9: Уговорене вредности у односу са реализованом вредношћу

	2020. година	2021. година
Уговорена вредност са ПДВ-ом	47.711.323	46.809.514
Реализована вредност са ПДВ-ом	37.694.812	43.607.519
Процент реализоване вредности уговора	79%	93%

У 2022. години уговорена вредност код поступака који су спроведени до 30.06.2022. године износи 31.978.812 динара са ПДВ-ом. Реализација свих уговора код набавки које су спроведене у наведеном периоду је и даље у току, а до наведеног периода је извршено 7.539.951 динара са ПДВ-ом.

У 2020. години проценат реализације уговорене вредности код Општинске управе је знатно нижи него у истој години код набавки код којих је као наручилац наведена општина Бела Паланка. Разлог томе је што је код дела набавки уговори нису извршени у уговореном обиму због ванредног стања узорковано пандемијом COVID 19 (канцеларијски материјал, тонери, гориво и друго).

(2) Набавке код којих се као наручилац наводи општина Бела Паланка

Када се ради о односу уговорене и реализоване вредности у 2020. години реализација уговорене вредности износи 97%, док је у 2021. години реализација знатно нижа и износи 57%.

Табела број 10: Уговорене вредности у односу са реализованом вредношћу

	2020. година	2021. година
Уговорена вредност са ПДВ-ом	111.609.926	42.694.808
Реализована вредност са ПДВ-ом	107.835.206	24.524.140
Процент реализоване вредности уговора	97%	57%

У 2021. години проценат реализације уговора је на ниском нивоу из разлога што код најмање два поступка реализација и даље у току.

У 2022. години уговорена вредност код два поступака који су спроведени до 30.06.2022. године износи 15.011.354 динара са ПДВ-ом. Реализација код оба уговора је у току, а до сада је извршено 3.469.372 динара са ПДВ-ом.

Праћење извршења уговора по количини и квалитету

Начин праћења извршења уговора по количини и квалитету је прописан претходно важећим и важећим Правилницима о ближем уређивању поступака јавних набавки који се односе на Општинску управу, што је претходно описано.

Општина Бела Паланка је у оквиру техничких спецификација за планиране набавке одредила количине, вредност и карактеристике добара, услуга или радова који се набављају. У току 2020, 2021. и 2022. године сви закључени уговори су праћени на основу рачуна, отпремница, привремених и окончаних ситуација, записника о примопредаји, службених белешки и остале документације (електронске евиденције) на основу које се може утврдити колико износи уговорена вредност, колико је до сада реализовано, а колико је преостало да се реализује по предметном уговору.

Извршење свих закључених уговора у ревидираном периоду је праћен квантитативно и вредности. Вредносно праћење уговора је вршен кроз књиговодствени програм и кроз помоћне табеле и евиденције. Такође, постоје и писане евиденције о квантитативном праћењу уговора од стране лица које је било задужено за праћење извршења уговора.

Приликом праћења извршења уговора (пре свега за услуге), лица која су била задужена за праћење, за део набавки нису сачињавала Записнике о квантитативном и о квалитативном пријему, којим би се потврдило да су добра и услуге примљени у квалитету који је уговорен.

О извршењу уговора за чије праћење се примењивао претходно важећи правилник, сачињавани су извештаји о извршењу, посебно за сваку ревидирану годину. У извештајима је



навођен: број и датум уговора који је закључен, назив добављача, предмет набавке, уговорена вредност са и без ПДВ-а, период реализације уговора и реализована вредност. Међутим, није наведен опис тока извршења уговора и нису наведени уочени проблеми током извршења уговора, посебно из разлога што неколико уговора односно партија није реализовано.

Препорука број 7: *Препоручујемо одговорним лицима општине Бела Паланка да План набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама према приоритетима, а на основу провере валидности процењене вредности на тржишту.*

Налаз 3.4. Општина Бела Паланка је у писаној форми евидентирала и документовала радње током извршења уговора о јавној набавци, али сачињени извештаји о извршењу уговора не садрже све прописане податке, док код дела набавки нису сачињавана документа о квантитативном и квалитативном пријему предмета набавке која су прописана интерним актима.

Законом о јавним набавкама и интерни актом субјекта ревизије предвиђено је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током извршења уговора о јавној набавци. Лица која су била задужена за праћење извршења уговора водила су прецизне евиденције о извршењу уговора по количинама и по вредности. Нису састављана документа о квантитативном и квалитативном пријему, која су била прописана интерним актима, за сва добра и услуге. Такође, код свих набавки за које су сачињени извештаји о извршењу уговора, исти не садрже све прописане податке интерним актом. Узрок оваквог поступања је то што лица која су решењем били задужени да прате извршење уговора обављају и друге послове из описа радног места па је разлог недостатак времена, а и нису били упознати са писаним процедурама, која сва акта је потребно сачинити приликом праћења извршења уговора. Због оваквог поступања односно због несачињавања документа (записника) о квантитативном и квалитативном пријему добара и услуга и сачињавању извештаја о извршењу уговора без свих потребних елемената јавља се ризик да неће бити испоручена добра и извршене услуге одговарајућег квалитета.

Чланом 16. претходно важећег Закона о јавним набавкама и чланом 41. важећег Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења и извршења уговора о јавној набавци и да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива.

Субјект ревизије је интерним актима тачније Правилницима о ближем уређивању поступака јавних набавки прописао начин евидентирања и документовања радњи које се односе на праћење извршења уговора о јавним набавкама, и то члановима 56., 57. и 63. претходно важећег Правилника и члановима 43., 44. и 49. важећег Правилника.

Општинска управа општине Бела Паланка односно лица одговорна за праћење извршења уговора, за већи део набавки су у писаној форми евидентирали и документовали радње које су предузете приликом праћења извршења уговора. За све планиране, а касније и спроведене јавне набавке постоје подаци о уговореним вредностима, о вредности закључених анекса и о реализованој вредности уговора (ако је реализована у потпуности или делимично) за 2020, 2021. и 2022. годину. Наведени подаци постоје и за добра, услуге и радове који су набављани без примене Закона о јавним набавкама.

За добра и услуге се достављају рачуни, отпремнице, службене белешке, записници и остала документација на основу које се може утврдити колико износи уговорена вредност, колико је да сада реализовано, а колико је преостало да се реализује по предметном уговору. Такође, у књиговодственим програмима воде се евиденције о извршењу уговора по вредности.



О извршеним радовима се сачињавају привремене и окончане ситуације, записници о примопредаји и друга валидна документација.

На основу тога се за сваки појединачни уговор може утврдити вредносна реализација по истом, чак иако се уговори закључују на више буџетских година, односно вредносна реализација уговора се прати по самом уговору, а не на годишњем нивоу.

Поред праћења реализације уговора по вредности, уговори су праћени и квантитативно (по количинама), односно постоје евиденције у писаној форми о томе да ли су уговори извршени у складу са уговореним количинама.

Приликом извршења уговора (пре свега за услуге) лица која су задужена за праћење реализације уговора, нису сачињавала за део набавки документа о квантитативном и о квалитативном извршењу, иако је то прописано интерним актима.

Приликом праћења реализације уговора сачињавани су Извештаји о спроведеним набавкама и закљученим уговорима, посебно за сваку ревидирану годину. У извештајима је навођен: број и датум уговора који је закључен, назив добављача, предмет наобавке, уговорена вредност са и без ПДВ-а, период реализације уговора и реализована вредност. Међутим, за уговоре чије је праћење вршено у складу са претходно важећим правилником, у извештајима није наведен опис тока извршења уговора и нису наведени уочени проблеми током извршења уговора, посебно из разлога што неколико уговора односно партија није реализовано.

Уколико се извршење уговора о јавној набавци не евидентира и документује у квалитативном погледу, не сачине прописани акти о квалитативном праћењу извршења и не сачињавају извештаји са свим прописаним елементима, јавља се ризик да приликом извршења уговора исти неће бити извршени у уговореном квалитету.

Препорука број 8: Препоручујемо одговорним лицима општине Бела Паланка да обезбеде детаљно евидентирање и документовање свих радњи приликом извршења уговора, односно да приликом праћења извршења уговора сачињавају сва акта која су прописана интерним процедурама.

V Мере предузете у току ревизије

У поступку ревизије, субјект ревизије је предузео мере:

1. Општинско веће општине Бела Паланка донело је Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке општине Бела Паланка број 110-14/2022-III од 22.9.2022. године. С обзиром да се Правилник односи на све органе (Скупштина општине, Општинско веће, Председник општине, Општинска управа и Општинско правобранилаштво), ступањем на снагу овог Правилника престају да важе Правилници о ближем уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама и Правилници о ближем уређењу спровођења јавних набавки на које се закон не примењује из 2021. године.



VI Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужна 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 институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Методологија и опис критеријума за избора субјеката 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 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. 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 општинских аката наручиоца у поступку утврђивања и исказивања стварних потреба и документовања тих активности.

Извори неопходних информација код Општине Бела Паланка, били су планови ЈН, општа и појединачна акта Општине Бела Паланка (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 Бела Паланка везана за процес утврђивања и исказивање стварних потреба као што су инструкције за планирање јавних 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 Бела Паланка (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 Бела Паланка везана за процес испитивања и истраживања тржишта (решења, белешки, записника, инструкција, планова, електронске преписке и сл.), писане процедуре и друга интерна акта Општине Бела Паланка 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 поступака јавних набавки односно одлука о спровођењу поступака 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 поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години као и праћења извршења уговора о јавним набавкама закључених по том основу.

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

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

Извори неопходних информација поред претходно наведених правилника, 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.

