



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И
СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
ПРАВИЛНОСТ И ЕФИКАСНОСТ
ПЛАНИРАЊА ЈАВНИХ НАБАВКИ
У ОПШТИНИ БЛАЦЕ КОД ДИРЕКТНИХ
КОРИСНИКА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА



Број: 400-1025/2022-04/22
Београд, 24. новембар 2022. године



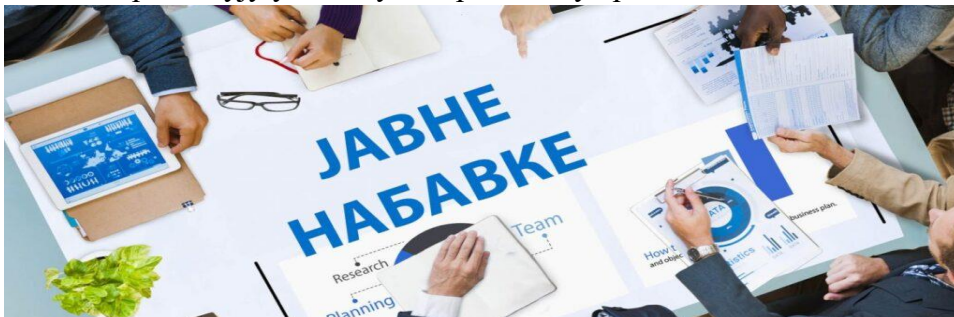


Да би услуге које локална самоуправа пружа грађанима биле квалитетније и правовремено доступне потребно је повећати ефикасност у планирању јавних набавки кроз оснаживање постојећих капацитета и реално утврђивање потреба, у складу са критеријумима и приоритетима, а које је базирано на истраживању тржишта. Ово ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године.

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 је планирано више поступака јавних набавки у односу на број спроведених, исто тако постоји ризик да процењене вредности предмета јавних набавки нису објективне и засноване на испитивању и истраживању тржишта свих потребних елемената, јер се за део набавки уговорене вредности након спроведених поступака јавних набавки разликују у односу на процењену вредност набавке.



У циљу правилног и ефикаснијег планирања јавних набавки потребно је уредити поступак планирања јавне набавке у складу са позитивним прописима, утврдити и исказати стварне потребе у складу са дефинисаним критеријумима и роковима, уз евидентирање и документовање свих радњи током процеса.

За део набавки нису прикупљене потребне информације путем испитивања и истраживања тржишта, нити је код дела набавки процењена вредност одређена правилно, док све радње током процеса испитивања и истраживања тржишта нису документоване.

Општина Блаце план јавних набавки извршила је благовремено (осим четири набавке), али исти није извршен у планираном обиму.

Препоруке

Државна ревизорска институција дала је одговорним лицима општине Блаце препоруке да:

- ↓ обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе утврдиле и исказале у предвиђеним роковима и у складу са критеријумима за планирање набавки;
- ↓ обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши за сваки појединачан предмет набавке;
- ↓ процењене вредности набавки одређују на основу техничких спецификација предмета набавке са познатим количинама и прикупљања свих потребних података испитивањем и истраживањем тржишта;
- ↓ обезбеде услове да се сви поступци јавних набавки покрећу у складу са планираним временом у плану набавки;
- ↓ План јавних набавки доносе на основу утврђених потреба у складу са критеријумима, како би омогућили да се исти у највећој мери и реализује;
- ↓ да се у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки (утврђивање и исказивање потреба и испитивање и истраживање тржишта), као и извршења уговора о јавној набавци.



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	12
5. Методологија у поступку рада	14
III Опис предмета ревизије	15
1. Законодавни и институционални оквир	15
2. Основне информације о субјекту ревизије	18
3. Информације о јавним набавкама	19
IV Закључци	20
Закључак 1. У циљу правилног и ефикаснијег планирања јавних набавки потребно је уредити поступак планирања јавне набавке у складу са позитивним прописима, утврдити и исказати стварне потребе у складу са дефинисаним критеријумима и роковима, уз евидентирање и документовање свих радњи током процеса.	21
Налаз 1.1. Општина Блаце након ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. јула 2020. године) није донела интерни акт којим би између осталог уредила и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.	21
Налаз 1.2. Организационе јединице општине Блаце су утврдиле и исказале стварне потребе, али не у предвиђеним роковима, док за део набавки потребе нису у потпуности утврђене и исказане у складу са критеријумима за планирање.	23
Налаз 1.3. Општина Блаце је интерним актом одредила да Организационе јединице утврђују стварне потребе, док носилац планирања проверава да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки.	24
Налаз 1.4. Општина Блаце није у целости у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.	25
Закључак 2. За део набавки нису прикупљене потребне информације путем испитивања и истраживања тржишта, нити је код дела набавки процењена вредност одређена правилно, док све радње током процеса испитивања и истраживања тржишта нису документоване.	26
Налаз 2.1. Општина Блаце након ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. јула 2020. године) није донела интерни акт којим би између осталог уредила и поступак испитивања и истраживања тржишта.	27
Налаз 2.2. Општина Блаце односно њене организационе јединице за део планираних поступака јавних набавки нису извршиле испитивање и истраживање тржишта, односно нису прикупиле све потребне информације за израду Плана јавних набавки.	28



Налаз 2.3. Процењену вредност и врсту поступка јавних набавки Општина Блаце код већине набавки утврдила је на прописан начин, осим за део поступака где је процењена вредност одређена на основу планираних средстава у буџету и /или без спроведеног истраживања тржишта.	29
Налаз 2.4. Општина Блаце није у писаној форми евидентирала и документовала све радње и акте током испитивања и истраживања тржишта као дела планирања јавних набавки....	33
Закључак 3. Општина Блаце план јавних набавки извршила је благовремено (осим четири набавке), али исти није извршен у планираном обиму.....	34
Налаз 3.1. Општина Блаце након ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. јула 2020. године) није донела интерни акт којим би између осталог уредила и послове везане за реализацију плана јавних набавки.	34
Налаз 3.2. Општина Блаце (ДКБС Општинска управа) је јавне набавке које је покренула у ревидираном периоду покренула у планираним временским оквирима, осим четири набавке у 2021. години код којих је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка.....	36
Налаз 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут, из разлога што утврђивање потреба није извршено у потпуности у складу са критеријумима и приоритетима, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, док је мањи број поступака обустављен.	37
Налаз 3.4. Запослени у Општини Блаце су углавном у писаној форми евидентирали и документовали радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци, али за део јавних набавки нису сачинили Записнике о квалитативном и квантитативном пријему добара, услуга и радова, нити је од стране руководиоца писаним налогом именовано лице/а које ће то вршити.....	41
V Мере предузете у току ревизије.....	44
VI Захтев за доставу одазивног извештаја.....	44
1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....	46



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)	Закон о јавним набавкама
Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)	Претходно важећи закон
Директни корисници буџетских средстава	ДКБС



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности и правилности пословања општине Блаце на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“ за период од 1.1.2020. 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 информација 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 Блаце на тему: Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код ДКБС, од 1.1.2020. године до 30.6.2022. године, утврдили смо следеће:

Да би услуге које локална самоуправа пружа грађанима биле квалитетније и правовремено доступне потребно је повећати ефикасност у планирању јавних набавки кроз оснаживање постојећих капацитета и реално утврђивање потреба, у складу са критеријумима и приоритетима, а које је базирано на истраживању тржишта. Ово ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године.

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

1. У циљу правилног и ефикаснијег планирања јавних набавки потребно је уредити поступак планирања јавне набавке у складу са позитивним прописима, утврдити и исказати стварне потребе у складу са дефинисаним критеријумима и роковима, уз евидентирање и документовање свих радњи током процеса.

Налаз 1.1. Општина Блаце након ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. јула 2020. године) није донела интерни акт којим би између осталог уредила и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба (*У току спровођења ревизије Општина Блаце 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. Организационе јединице општине Блаце су утврдиле и исказале стварне потребе, али не у предвиђеним роковима, док за део набавки потребе нису у потпуности утврђене и исказане у складу са критеријумима за планирање.

Налаз 1.3. Општина Блаце је интерним актом одредила да Организационе јединице утврђују стварне потребе, док носилац планирања проверава да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки.

Налаз 1.4. Општина Блаце није у целости у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.



2. За део набавки нису прикупљене потребне информације путем испитивања и истраживања тржишта, нити је код дела набавки процењена вредност одређена правилно, док све радње током процеса испитивања и истраживања тржишта нису документоване.

Налаз 2.1. Општина Блаце након ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. јула 2020. године) није донела интерни акт којим би између осталог уредила и поступак испитивања и истраживања тржишта (*У поступку спровођења ревизије Општина Блаце је отклонила ову неправилност (више детаља у вези са овим налазом дато је у делу V Мере предузете у току ревизије)*).

Налаз 2.2. Општина Блаце, односно њене организационе јединице, за део планираних поступака јавних набавки нису извршиле испитивање и истраживање тржишта, односно нису прикупиле све потребне информације за израду Плана јавних набавки.

Налаз 2.3. Процењену вредност и врсту поступка јавних набавки Општина Блаце код већине набавки утврдила је на прописан начин, осим за део поступака где је процењена вредност одређена на основу планираних средстава у буџету и /или без спроведеног истраживања тржишта.

Налаз 2.4. Општина Блаце није у писаној форми евидентирала и документовала све радње и акте током испитивања и истраживања тржишта као дела планирања јавних набавки.

3. Општина Блаце план јавних набавки извршила је благовремено (осим четири набавке), али исти није извршен у планираном обиму.

Налаз 3.1. Општина Блаце након ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. јула 2020. године) није донела интерни акт којим би између осталог уредила и послове везане за реализацију плана јавних набавки (*У поступку спровођења ревизије Општина Блаце је отклонила ову неправилност (више детаља у вези са овим налазом дато је у делу V Мере предузете у току ревизије)*).

Налаз 3.2. Општина Блаце (ДКБС Општинска управа) је јавне набавке које је покренула у ревидираном периоду покренула у планираним временским оквирима, осим четири набавке у 2021. години код којих је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка.

Налаз 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут, из разлога што утврђивање потреба није извршено у потпуности у складу са критеријумима и приоритетима, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, док је мањи број поступака обустављен.

Налаз 3.4. Запослени у Општини Блаце су углавном у писаној форми евидентирали и документовали радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци, али за део јавних набавки нису сачинили Записнике о квалитативном и квантитативном пријему добара, услуга и радова, нити је од стране руководиоца писаним налогом именовано лице/а које ће то вршити.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“ даје следеће препоруке:



У циљу унапређења правилности и ефикасности планирања јавних набавки, одговорним лицима Општине Блаце препоручујемо да:

- 1) да обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе утврдиле и исказале у предвиђеним роковима и у складу са критеријумима за планирање набавки (*Налаз 1.2. Препорука број 1 - Приоритет 1¹*);
- 2) обезбеде да се све активности на утврђивању и исказивању потреба као дела планирања јавних набавки евидентирају и документују у писаној форми (*Налаз 1.4. Препорука број 2 - Приоритет 1*);
- 3) обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши за сваки појединачан предмет набавке (*Налаз 2.2. Препорука број 3 – Приоритет 1*);
- 4) приликом израде плана набавки, процењене вредности појединачних набавки одређују на основу техничких спецификација предмета набавке са познатим количинама и прикупљања свих потребних података испитивањем и истраживањем тржишта (*Налаз 2.3. Препорука број 4 – Приоритет 1*);
- 5) обезбеде услове да се све радње и акта у процесу испитивања и истраживања тржишта као дела планирања јавних набавки евидентирају и документују (*Налаз 2.4. Препорука број 5 – Приоритет 1*);
- 6) обезбеде услове да се сви поступци јавних набавки покрећу у складу са планираним временом у плану набавки (*Налаз 3.2. Препорука број 6 – Приоритет 2²*);
- 7) План јавних набавки доносе на основу утврђених потреба у складу са критеријумима и према приоритетима и у складу са расположивим кадровским капацитетима, како би омогућили да се исти у највећој мери и реализује (*Налаз 3.3. – Препорука број 7 – Приоритет 2*);
- 8) обезбеде све услове да се у писаној форми евидентирају и документују све радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци, нарочито да се писаним налогом именује лице/а које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга и радова и сачинити одговарајућ Записник (*Налаз 3.4. – Препорука број 8 – Приоритет 2*).

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
24. 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 правилности и сврсисходности пословања општине Блаце 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, произилази 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 повећање интензитета конкуренције идентификовано је недовољно истраживање тржишта од

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, број: 06-1950/2021-02/1-3 од 3. фебруара 2022. и Измене и допуне програма број 06-1950/201-02/1-8 од 28. 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



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 набавкама процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и 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 набавкама⁹, 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 правилности и сврсисходности 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 Блаце правилно и ефикасно планирала јавне набавке, утврђивањем и исказивањем стварних потреба и испитивањем и истраживањем тржишта ради одређивања њихових процењених вредности, доступности предмета набавки на тржишту и одређивања врсте поступка јавне набавке кроз који ће се јавна набавка спроводити.

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 привредних субјеката¹⁰ на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке¹¹ кроз који ће се ти предмети набављати.

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

⁹ Члан 41. став 1. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

¹⁰ 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“.

¹¹ Члан 51. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)



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 које 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 набавкама¹² 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.

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:

¹² „Сл. гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15 и „Сл. гласник РС“, бр. 91/19



- ✓ 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 Блаце. Органи Општине Блаце, односно ДКБС код којих се спроводи ревизија су: (1) Скупштина општине, (2) Председник општине, (3) Општинско веће, (4) Општинска управа и (4) Општински правобранилац.

Критеријумом за одабир субјеката ревизије обухватили смо податке за 2021. годину из разлога што за ту годину имамо све податке који представљају елементе критеријума. За примену предметних критеријума на 2020. и 2022. годину постоје одређена објективна ограничења која описујемо у наставку текста.

Због ванредних околности узрокованих пандемијом COVID 19¹³ и из тих разлога присутних техничких и кадровских ограничења¹⁴ на спровођењу поступака јавних набавки¹⁵ као и реализације плана набавки и редукованих потреба наручиоца у набавкама одређених добара, услуга и радова, а истовремено појавом нових приоритетних набавки и хитности у поступањима, износимо одређена ограничења у обухвату ревизије по годинама.

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 опредељивања 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 претходно важећим Законом о јавним набавкама¹⁶ који је био на снази

¹³ Одлука о проглашењу ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 29/20)

Уредба о мерама за време ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 31/20, 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20, 49/20, 53/20, 56/20, 57/20, 58/20, 60/20, 123/20)

¹⁴ Уредба о организовању рада послодавца за време ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 31/20)

¹⁵ Уредба о примени рокова у управним поступцима за време ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 41/20 и 43/20)

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



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. 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 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 ефикасности 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 да постоји разлика у подацима које смо прикупили у фази планирања ревизије кроз Упитнике које су субјекти ревизије попунили и података до којим 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>.¹ 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.

¹⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 91/19



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 била уређена претходно важећим Законом о јавним набавкама¹⁸ који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим Законом о јавним набавкама¹⁹ 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 поступка²⁰. 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 наручиоца²¹, 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.

¹⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

¹⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 91/19

²⁰ Члан 88 став 1 Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

²¹ „Сл. гласник РС“, бр. 106/13



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 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 субјеката²² на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке²³ кроз који ће се тај предмет набављати²⁴.

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.

²² 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“.

²³ Члан 51. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

²⁴ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.



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 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. Одредбом члана 91. став 4. Закона о јавним набавкама је прописано да се поступак јавне набавке сматра покренутим слањем на објављивање јавног позива и других огласа који се користе као јавни позив, осим у случају преговарачког поступка без објављивања јавног позива каде се поступак сматра покренутим даном слања позива за подношење понуда.

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 се изменом и допуном плана јавних набавки сматра 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 Блаце се простире јужно од планине Јастребац и источно од планине Копаоник, односно од Јанкове клисуре, где се ове две планине спајају, према Прокупљу и Нишу. Иако има периферан инфраструктурни карактер у односу на главне магистралне коридоре, Блаце чини раскрсницу путева према Косову и Метохији, Копаонику, Крушевцу и Прокупљу, што представља повољан транзитни положај.

Према резултатима пописа из 2011. године Општина Блаце има 11.686 становника, захвата површину од 306 km².

Уредбом²⁵ о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину општина Блаце је сврстана у IV групу економске развијености општина.

Пољопривреда је основна привредна грана, 65% територије општине је под пољопривредним земљиштем, што је око 18.000 хектара. Умерено континентална клима овог подручја погодује воћарству, које је доминантна грана пољопривредне производње. Поред воћарства, становништво се бави сточарством и ратарством као пратећом граном сточарства.



Најзначајнија манифестација у општини Блаце јесте „Дани шљиве“. С обзиром на то да је на територији општине Блаце засађено преко два милиона стабала шљиве, на површини већој од пет хиљада хектара, општина се сврстава у водећег произвођача шљиве у Србији. Последњи дани августа резервисани су за промоцију општине, шљиве и производа од шљиве, кроз многобројне привредне, научне, културно-забавне, изложбене и друге садржаје.

Општина Блаце је основала Предшколску установу „Наша радост“, Културни центар „Драинац“, Народну библиотеку „Раде Драинац“, Установу за одржавање објеката у својини општине Блаце. Поред наведеног оснивач је Јавно комуналног предузећа „Блаце“ и 31 месне заједнице.

На територији општине Блаце, образовно-васпитни рад обавља се у Основној школи „Стојан Новаковић“, са две осмогодишње школе у Барбатовцу и Горњој Драгуши и 18 комбинованих одељења и Средњој школи Блаце. У општини Блаце је и Висока пословна школа струковних студија која је раније имала седиште у Косову Пољу.

Органи Општине Блаце су: Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће, Општинска управа и Општински правобранилац.

Скупштина општине је највиши орган Општине, има 25 одборника који се бирају на четири године. Рад Скупштине организује Председник Скупштине, сазива и председава њеним седницама и обавља друге послове утврђене законом и Статутом. Председник Скупштине има заменика који га замењује у случају одсутности и спреченост да обавља своју дужност. Скупштина општине образује стална и повремена радна тела ради разматрања питања из њене надлежности.

Извршни органи општине су Председник општине и Општинско веће. Председника општине бира Скупштина општине, из реда одборника, на време од четири године. Председник општине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Општинско веће чине председник Општине, заменик председника Општине и пет чланова Општинског већа. Организација, начин рада и одлучивања детаљније су уређени Пословником.

Општинска управа се образује за вршење управних послова у оквиру права и дужности општине и одређених стручних послова за потребе Скупштине општине, Председника општине и Општинског већа, као јединствени орган чијим радом руководи начелник.

²⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 104/14



Начелника поставља и разрешава Општинско веће на основу јавног огласа на период од пет година.

Послове правне заштите имовинских права и интереса Општине обавља Општинско правобранилаштво.

Седиште Општине Блаце је у улици Карађорђева број 4, Блаце. Матични број општине је 07203608, ПИБ 100984785, шифра делатности 8411 – делатност државних органа. Општина Блаце путем Web сајта www.blace.org.rs информисе своје грађане о актуелним дешавањима у општини.

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.²⁶ Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. Сагласно Закону о јавним набавкама,²⁷ 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. Наручилац је обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.

Према достављеним подацима од стране општине Блаце, поступак планирања јавних набавки је уређен процедурама у којима су прописане обавезе и одговорности чинилаца тих активности према претходно важећем Закону. У оквиру Одељења за буџет, финансије, локалну пореску администрацију и јавне набавке предвиђено је једно радно место Послови јавних набавки у звању саветник. Иако су се у ревидираном периоду смењивала лица на овом радном месту, сви су имали сертификат за службеника за јавне набавке. План јавних набавки донео је директни корисник буџетских средстава Општинска управа као орган који спроводи поступке набавки и реализације уговора о јавним набавкама у име општине, док остали директни корисници буџетских средстава према износу планираних средстава у финансијским плановима немају обавезу спровођења поступака јавних набавки. У 2020. години у плану јавних набавки са пет измена, планирала је добра, услуге и радове у укупном износу 42.693.570 динара и то кроз 14 поступака јавних набавки, док је у 2021. години планирала 29 поступака у вредности 81.594.313 динара у плану јавних набавки са девет измена. За 2022. годину према Плану јавних набавки са пет измена до 30.6.2022. године планирано је 37 поступака, процењене вредности 78.513.813 динара. У 2020. години спроведено је седам поступака јавне набавке процењене вредности 22.870.458 динара, по којима су закључени уговори у вредности 16.944.060 динара, док је у 2021. години спроведен 21 поступак, процењене вредности 57.121.313 динара, а закључени су уговори у вредности 53.502.437 динара.

Такође, према достављеним подацима, у току 2020. године обустављена су два поступка, док је у 2021. години, обустављено укупно три поступка од чега су два поступка поново спроведена и закључен је уговор са добављачем.

²⁶ Члан 6. став 1. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

²⁷ Члан 29. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)



IV Закључци

На основу анализе података и документације достављене 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:

- 1. У циљу правилног и ефикаснијег планирања јавних набавки потребно је уредити поступак планирања јавне набавке у складу са позитивним прописима, утврдити и исказати стварне потребе у складу са дефинисаним критеријумима и роковима, уз евидентирање и документовање свих радњи током процеса.**
- 2. За део набавки нису прикупљене потребне информације путем испитивања и истраживања тржишта, нити је код дела набавки процењена вредност одређена правилно, док све радње током процеса испитивања и истраживања тржишта нису документоване.**
- 3. Општина Блаце план јавних набавки извршила је благовремено (осим четири набавке), али исти није извршен у планираном обиму**

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



Закључак 1. У циљу правилног и ефикаснијег планирања јавних набавки потребно је уредити поступак планирања јавне набавке у складу са позитивним прописима, утврдити и исказати стварне потребе у складу са дефинисаним критеријумима и роковима, уз евидентирање и документовање свих радњи током процеса.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је Општина Блаце 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 Блаце уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба?
- На који начин је вршено утврђивање и исказивање стварних потреба?
- Да ли Општина Блаце 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 Блаце у писаној форми евидентира и документује све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки?

Закључак 1. донели смо на основу следећих налаза:

- 1.1. Општина Блаце након ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. јула 2020. године) није донела интерни акт којим би између осталог уредила и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба (*У току спровођења ревизије Општина Блаце је отклонила ову неправилност (више детаља у вези са овим налазом дато је у делу V Мере предузете у току ревизије)*).
- 1.2. Организационе јединице општине Блаце су утврдиле и исказале стварне потребе, али не у предвиђеним роковима, док за део набавки потребе нису у потпуности утврђене и исказане у складу са критеријумима за планирање.
- 1.3. Општина Блаце је интерним актом одредила да Организационе јединице утврђују стварне потребе, док носилац планирања проверава да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки.
- 1.4. Општина Блаце није у целости у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.

Налаз 1.1. Општина Блаце након ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. јула 2020. године) није донела интерни акт којим би између осталог уредила и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.

Законом о јавним набавкама наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања који између осталог подразумева и послове везане за поступак утврђивања и исказивања стварних потреба. Иако је ово питање уређено Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке по претходно важећем Закону, након ступања на снагу и примене Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године, Општина Блаце није донела нови интерни акт у складу са законским прописима. Према писаној информацији интерни акт није донет из разлога недостатка континуитета у раду лица на пословима јавних набавки (у ревидираном периоду промењено је три лица на овим пословима). Ризик оваквог поступања је планирање јавних набавки које није усклађено са прописима. *У току поступка ревизије Општинско веће општине Блаце донело је Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке у Општини Блаце.*



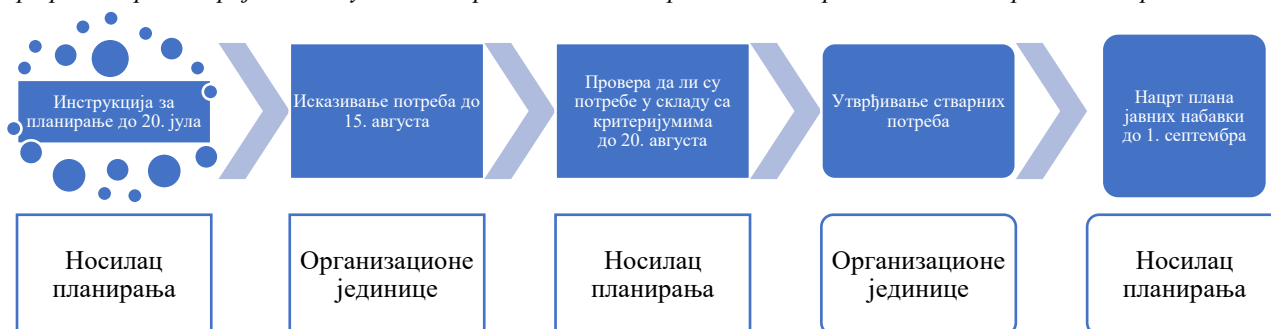
Према члану 49. Закона о јавним набавкама и члану 22. претходно важећег Закона наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке, а нарочито начин планирања набавки.

Председник Општине Блаце је дана 19. фебруара 2018. године донео Правилник²⁸ о ближем уређивању поступка јавне набавке на основу претходно важећег Закона. Правилник је намењен свим организационим јединицама и функцијама у Општини Блаце.

Одредбама члана 8. овог Правилника прописано је да се сва лица која учествују у поступку планирања набавки за сваку појединачну набавку руководе следећим критеријумима: (1) да је предмет јавне набавке у функцији обављања делатности и у складу са планираним циљевима који су дефинисани у планским актима за дату буџетску годину; (2) да техничке спецификације и количине одређеног предмета јавне набавке одговарају стварним потребама наручиоца; (3) да је процењена вредност јавне набавке одговарајућа с обзиром на то који су циљеви набавке, а имајући у виду техничке спецификације и неопходне количине; (4) да ли јавна набавка има за последицу стварање додатних трошкова за наручиоца; (5) да ли постоје друга могућа решења за задовољавање исте потребе наручиоца; (6) стање на залихама, искуствене показатеље у вези са месечном, кварталном, годишњом потрошњом добара и сл.; (7) прикупљање и анализа постојећих информација и база података о добављачима и закљученим уговорима; (8) праћење и поређење трошкова одржавања и коришћења постојеће опреме у односу на трошкове нове опреме, исплативост инвестиције, исплативост ремонта постојеће опреме и сл.; (9) трошкове животног циклуса предмета јавне набавке (трошак набавке, трошкове употребе и одржавања, као и трошкове одлагања након употребе) и (10) ризике и трошкове у случају неспровођења поступка јавне набавке.

Одредбама члана 9. -13. Правилника дефинисане су процедуре којима је уређен начин исказивања потреба, провера исказаних потреба и утврђивање стварних потреба предмета набавке. Носилац планирања, односно организациона јединица која је задужена за координацију поступка планирања, пре пријављивања потреба за предметима набавки, доставља осталим учесницима инструкције за планирање у писаној форми, са обрасцима, упитницима и табелама за прикупљање и достављање тражених података. Поступак планирања организационе јединице почињу исказивањем потреба за предметима набавки, које су неопходне за обављање редовних активности а у складу са критеријумима за планирање набавки. Носилац планирања проверава да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки, након извршене провере, обавештава организационе јединице о уоченим неслагањима, након чега организационе јединице врше неопходне исправке и утврђују стварну потребу за сваку појединачну набавку, о чему обавештавају носиоца планирања. Чланом 21. Правилника прописани су временски рокови за сваку појединачну активност.

Графички приказ број 1: Поступак планирања набавки дефинисан интерним актом са временским роковима



Нацрт плана јавних набавки доставља се организационој јединици у чијем су делокругу послови рачуноводства и финансије, која разматра усаглашеност са расположивим

²⁸ Број II-404-372/18-2 од 19.02.2018. године



средствима из нацрта финансијског плана и обавештава Руководиоца наручиоца и организациону јединицу задужену за контролу о потреби усклађивања.

Након ступања на снагу и примене Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године, Општина Блаце није донела нови интерни акт у складу са законским прописима којим се уређују јавне набавке.

У току спровођења ревизије Општина Блаце 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. Организационе јединице општине Блаце су утврдиле и исказале стварне потребе, али не у предвиђеним роковима, док за део набавки потребе нису у потпуности утврђене и исказане у складу са критеријумима за планирање.

Интерним актом, по претходно важећем Закону предвиђено је да организационе јединице Општине Блаце утврђују и исказују потребе за предметима јавних набавки у предвиђеним временским роковима и у складу са критеријумима за планирање набавки, што између осталог подразумева и одређивање техничких спецификација и количина предмета набавке у складу са стварним потребама наручиоца. Организационе јединице/предлагачи набавке потребе нису утврдили и исказали у предвиђеним роковима, док за мањи део набавки нису адекватно утврдиле потребе, јер нису доставиле количине (техничке спецификације) потребних добара/радова/услуга. Узрок неадекватног достављања потреба за део набавки налази се у чињеници да носилац планирања није сачинио и доставио инструкције за планирање набавки у писаној форми са обрасцима, упитницима и табелама за прикупљање и достављање тражених података. Ризик оваквог поступања је израда Плана јавних набавки који садржи добра, услуге или радове за којима реално не постоји потреба или не садржи добра, услуге или радове потребне за неометано обављање делатности што може да умањи ефикасност планирања јавних набавки.

Правилником по претходно важећем Закону предвиђен је начин и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.

У ревидираном периоду Носилац планирања није сачинио и доставио инструкције за планирање набавки у писаној форми са обрасцима, упитницима и табелама за прикупљање и достављање тражених података, како је предвиђено, а све у циљу унифицирања и стандардизовања исказивања потреба као и одређивања која организациона јединица планира које предмете набавки, већ је запосленима у организационим јединицама усмено прослеђена информација да је потребно да сачине преглед потреба и да исте доставе у писаној форми.

Организационе јединице су током читавог ревидираног периода достављале потребе за добрима, услугама и радовима претежно писаним путем у слободној форми, мањим делом усмено, истовремено се не придржавајући временских оквира дефинисаних интерним актом.

У периоду од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године Општина Блаце је планирала укупно 80 поступака јавних набавки и то у 2020. години 14, у 2021. години 29, у првих шест месеци 2022. године 37 поступака.

Организационе јединице/предлагачи набавке су у својим предлозима (достављеним потребама) за сваку набавку навели предмет набавке и процењену вредност, док су количине (техничке спецификације) потребних добара/радова/услуга наведене у 71% набавки у 2020. години, 76% у 2021. години и 86% до 30. јуна 2022. године. Један од критеријума за планирање набавки је да техничке спецификације и количине одређеног предмета јавне набавке одговарају стварним потребама наручиоца.



Графикон број 1: Исказивање потреба у ревидираном периоду



Анализирајући начин утврђивања и исказивања потреба са аспекта предмета набавке, а на основу достављене документације, упитника и обављених интервјуа приметно је да су потребне количине претежно исказане код добара и радова, док за део услуга количине нису исказане.

Неисказивање потреба кроз потребне количине и техничке карактеристике предмета набавке 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 нема на располагању добра и услуге потребна за неометано обављање делатности.



Препорука број 1: Препоручујемо одговорним лицима Општине Блаце да обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе утврдиле и исказале у предвиђеним роковима и у складу са критеријумима за планирање набавки а у циљу унапређења ефикасности планирања јавних набавки.

Налаз 1.3. Општина Блаце је интерним актом одредила да Организационе јединице утврђују стварне потребе, док носилац планирања проверава да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки.

У складу са чланом 49. став 2. Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања јавне набавке укључујући и начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица.

У складу са Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи и Општинском правобранилаштву општине Блаце послови јавних набавки систематизовани су у оквиру Одељења за буџет, финансије, локалну пореску администрацију и јавне набавке. На радном месту послови јавних набавки предвиђено је једно лице у чијем опису послова су између осталог предвиђени и послови планирања јавних набавки.

Одредбама члана 9. – 13. Правилника је дефинисано да организационе јединице утврђују стварне потребе, а носилац планирања (Организациона јединица која је задужена за координацију поступка планирања) проверава да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки и након извршене провере, обавештава организационе јединице о уоченим неслагањима уколико постоје. Након тога, организационе јединице врше неопходне исправке и утврђују стварну потребу за сваку појединачну набавку, о чему обавештавају носиоца планирања.

У поступку ревизије је утврђено да Општина Блаце има једног запосленог који је распоређен на радно место Послови јавних набавки у оквиру Одељења за буџет, финансије, локалну пореску администрацију и јавне набавке.



Налаз 1.4. Општина Блаце није у целости у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.

На основу претходно важећег Закона о јавним набавкама, интерним актом предвиђено је да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки. Организационе јединице су утврђене потребе за добрима, услугама и радовима за мањи део набавки достављале усмено, док за део набавки иако су потребе достављене писаним путем нису приложени докази како су исте утврђене. Узрок неадекватног достављања потреба за део набавки налази се делом у чињеници да носилац планирања није сачинио и доставио инструкције за планирање набавки, а делом у недостатку кадровских капацитета. Уколико се не евидентирају и документују све активности током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки, јавља се ризик 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, те да надлежности локалне самоуправе неће бити извршене.

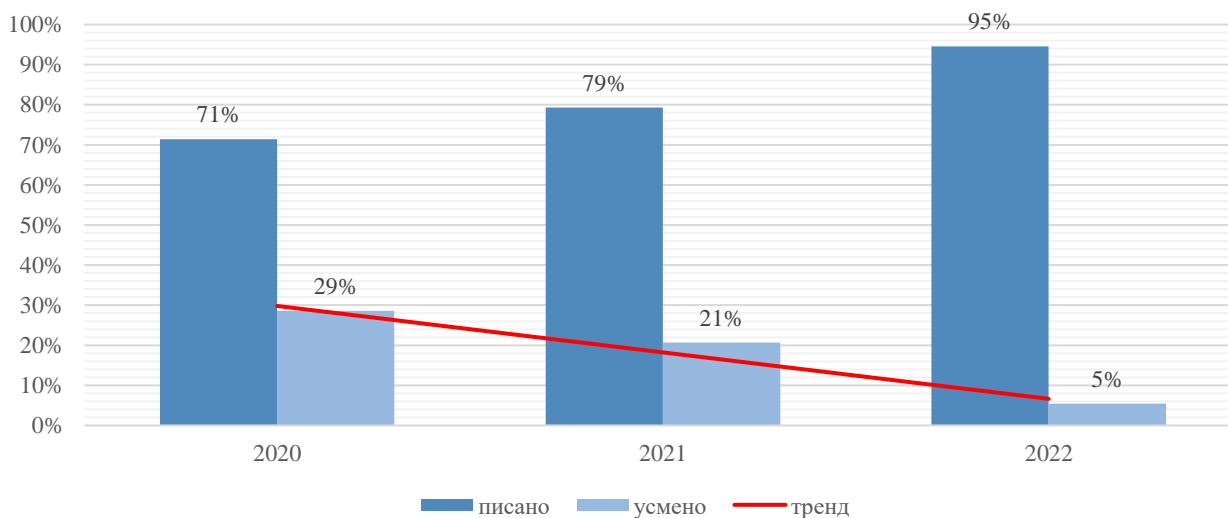


Закон о јавним набавкама је чланом 41. став 1. предвидео да је наручилац, дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања јавних набавки. Иста одредба била је предвиђена чланом 16. претходно важећег Закона.

Одредбама члана 49. Правилника је дефинисано да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива.

Организационе јединице су утврђене потребе за добрима, услугама и радовима достављале углавном писаним путем у слободној форми али за део набавки и усмено, без приложених доказа како су исте утврђене.

Графикон број 2: Евидентирање и документовање потреба у ревидираном периоду



Приметно је да удео набавки за које су потребе достављане усменим путем у укупно планираним набавкама има опадајући тренд, са 29% колико је износио у 2020. години сведен је на 5% до 30. јуна 2022. године.



Према информацији добијеној од субјекта ревизије број запослених у организационој јединици која утврђује потребе за највећи број набавки је испод реалних потреба, уз честа одсуства службеника за јавне набавке у ревидираном периоду (боловања, породилског одсуства, рада од куће у дужем временском периоду), утицали су на то да поједини поступци јавних набавки буду планирани без да постоји евиденција у писаној форми у сегменту који се односи на утврђивање и исказивање потреба.

Поред тога, узрок недокументовања свих радњи у поступку утврђивања потреба је и недостатак инструкције са обрасцима, упитницима и табелама за прикупљање и достављање тражених података од стране носиоца планирања, а што је предвиђено и дефинисано интерним актом.

Уколико се не евидентирају и документују све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки, јавља се ризик 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, те да надлежности локалне самоуправе неће бити извршене.



Препорука број 2: Препоручујемо одговорним лицима Општине Блаце да обезбеде да се све активности на утврђивању и исказивању потреба као дела планирања јавних набавки евидентирају и документују у писаној форми а у циљу унапређења правилности и ефикасности планирања јавних набавки.

Закључак 2. За део набавки нису прикупљене потребне информације путем испитивања и истраживања тржишта, нити је код дела набавки процењена вредност одређена правилно, док све радње током процеса испитивања и истраживања тржишта нису документоване.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је Општина Блаце 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 Блаце 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 Блаце у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта?

Закључак 2. донели смо на основу следећих налаза:

- 2.1. Општина Блаце након ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. јула 2020. године) није донела интерни акт којим би између осталог уредила и поступак испитивања и истраживања тржишта (*У току спровођења ревизије Општина Блаце је отклонила ову неправилност (више детаља у вези са овим налазом дато је у Делу V Мере предузете у току ревизије)*).
- 2.2. Општина Блаце односно њене организационе јединице за део планираних поступака јавних набавки нису извршиле испитивање и истраживање тржишта, односно нису прикупиле све потребне информације за израду Плана јавних набавки.
- 2.3. Процењену вредност и врсту поступка јавних набавки Општина Блаце код већине набавки утврдила је на прописан начин, осим за део поступака где је процењена вредност одређена на основу планираних средстава у буџету и /или без спроведеног истраживања тржишта.
- 2.4. Општина Блаце није у писаној форми евидентирала и документовала све радње и акте током испитивања и истраживања тржишта као дела планирања јавних набавки.



Налаз 2.1. Општина Блаце након ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. јула 2020. године) није донела интерни акт којим би између осталог уредила и поступак испитивања и истраживања тржишта.

Законом о јавним набавкама наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања који између осталог подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта. Иако је ово питање уређено Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке по претходно важећем Закону, након ступања на снагу и примене Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године, Општина Блаце није донела нови интерни акт у складу са законским прописима. Према писаној информацији интерни акт није донет из разлога недостатка континуитета у раду лица на пословима јавних набавки (у ревидираном периоду промењено је три лица на овим пословима). Ризик оваквог поступања је планирање јавних набавки које није усклађено са прописима. У току поступка ревизије Општинско веће општине Блаце донело је Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Општини Блаце.

Сагласно члану 49. Закона о јавним набавкама и члану 22. претходно важећег Закона 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.

Активности које се односе на истраживање тржишта, а у оквиру поступка планирања јавних набавки Општина Блаце је уредила интерним актом о уређивању правила поступка јавних набавки, према претходно важећем Закону.

Одредбама члана 16. Правилника је прописано да су организационе јединице /корисници набавке који предлажу одређену набавку у обавези да испитају и истраже тржиште за сваки предмет набавке а што подразумева испитивање:

- степена развијености тржишта,
- упоређивање цена више потенцијалних понуђача,
- испитивање квалитета,
- периода гаранције који се нуди за предмет јавне набавке,
- начин и трошкове одржавања, рокове испоруке.

Поред наведеног је дефинисано и да организационе јединице/корисници набавке испитају постојеће прописе и стандарде, да ли на тржишту постоје могућности да се потребе задовоље на другачији начин и друго.

Такође, Правилником је предвиђено да се тржиште испитује на неки од следећих начина:

- истраживањем путем интернета (ценовници понуђача, Портал јавних набавки, сајтови других наручилаца, сајтови надлежних институција за објаву релевантних информација о тржишним кретањима...);
- испитивањем претходних искустава у набавци овог предмета набавке (постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима);
- примарно сакупљање података (анкете, упитници...);
- испитивање искустава других наручилаца;
- на други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно.



Графички приказ број 2: Истраживање тржишта



Прикупљање и анализа података у циљу истраживања тржишта се морају вршити на објективан и систематичан начин, посебно водећи рачуна о начелу једнакости привредних субјеката. Наручилац може да тражи или да узме у обзир савет независних стручњака, надлежних органа или привредних субјеката у вези са припремом и спровођењем поступка јавне набавке, под условом да се тиме не нарушавају начела обезбеђења конкуренције и забране дискриминације, једнакости привредних субјеката и транспарентности.

Након ступања на снагу и примене Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године, Општина Блаце није донела нови интерни акт у складу са законским прописима.

У току спровођења ревизије Општина Блаце 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 Блаце односно њене организационе јединице за део планираних поступака јавних набавки нису извршиле испитивање и истраживање тржишта, односно нису прикупиле све потребне информације за израду Плана јавних набавки.

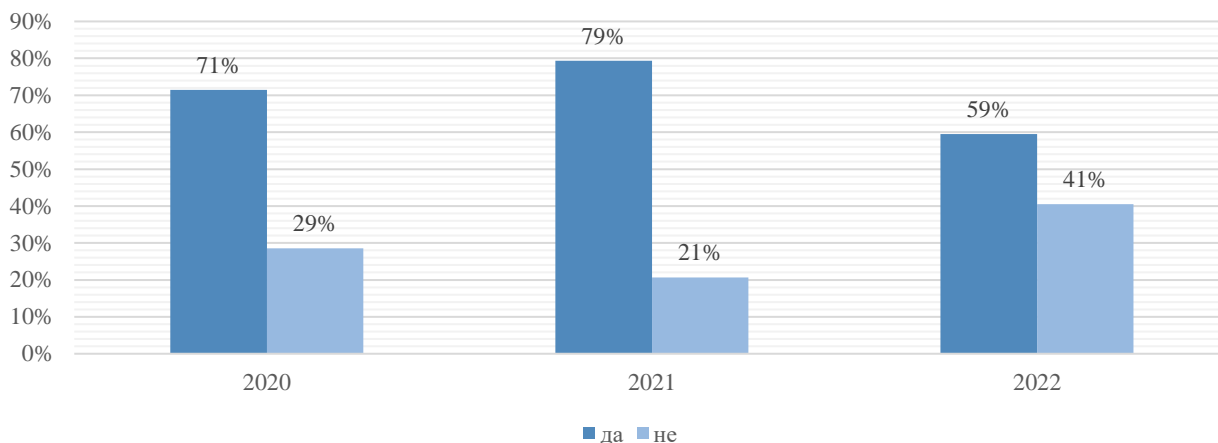
Интерним актом према претходно важећем Закону предвиђено је да организационе јединице испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке. У поступку ревизије утврђено је да организационе јединице за део предмета набавки нису извршиле испитивање и истраживање тржишта, односно да су достављале податке за израду плана јавне набавке без претходно прикупљених информација путем испитивања и истраживања тржишта. За део набавки, процедура предвиђена Интерним актом није испоштована услед недостатка кадра. Ризик оваквог поступања је недовољно информација на основу којих би се правилно и ефикасно планирале јавне набавке, односно израдио план јавних набавки.

Начин и поступак истраживања тржишта, Општина Блаце је уредила чланом 16. Правилника по претходно важећем Закону којим је предвиђено да организационе јединице испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке.

На основу обављених интервјуа, спроведених упитника и увидом у достављену документацију, је утврђено да су организационе јединице за део потреба достављале податке за израду плана јавне набавке без претходно прикупљених информација путем испитивања и истраживања тржишта. Удео набавки за које није спроведено истраживање тржишта у укупном броју планираних поступака јавне набавке, посматрано по годинама а у оквиру ревидираног периода, је у распону од 20% до 40 %. Структурно посматрано према предмету јавне набавке, истраживање и испитивање тржишта се најмање спроводи приликом набавке услуга, пре свега израде техничке документације и услуга које се набављају континуирано из године у годину, на пример услуге одржавања софтвера где се за утврђивање информација потребних за израду плана јавних набавки долази не кроз поступак истраживања тржишта већ на основу историјског трошка.



Графикон број 3: Испитивање и истраживање тржишта у ревидираном периоду



Могући разлози /узроци за наведено поступање у процесу истраживања тржишта према информацији добијеној од субјекта ревизије и на основу обављених интервјуа са запосленима је недовољан кадровски капацитет у смислу броја запослених који би спроводили све активности прописане њиховим интерним актом.

Ризик оваквог поступања је недовољно информација како би се правилно и ефикасно планирале јавне набавке односно израдио план јавних набавки чијим спровођењем би се на адекватан начин задовољиле потребе Општине Блаце.



Препорука број 3: Препоручујемо одговорним лицима Општине Блаце да обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши за сваки појединачан предмет набавке у циљу унапређења ефикасности планирања јавних набавки.

Налаз 2.3. Процењену вредност и врсту поступка јавних набавки Општина Блаце код већине набавки утврдила је на прописан начин, осим за део поступака где је процењена вредност одређена на основу планираних средстава у буџету и /или без спроведеног истраживања тржишта.

Законом о јавним набавкама као и интерним актом предвиђено је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и валидна у време покретања поступка. Иако је процењена вредност код већег броја поступака утврђена на прописан начин, за део планираних поступака процењена вредност набавки је одређена на основу планираних средстава у буџету и /или без спроведеног истраживања тржишта. Узрок неадекватног одређивања процењене вредности је недостатак техничких спецификација утврђеног предмета набавке са утврђеним количинама у тренутку одређивања процењене вредности, односно израде плана набавки, као и неприкупљање потребних информација на тржишту. Ризик оваквог начина утврђивања процењене вредности је закључивање уговора о јавним набавкама чија се вредност значајно разликује у односу на процењену вредност набавке.

Начин одређивања процењене вредности јавне набавке прописан је чланом 29. Закона о јавним набавкама, односно чланом 64. претходно важећег Закона. У складу са законским одредбама, одређивање процењене вредности набавке у поступку исказивања потреба прописано је и интерним актом.

Чланом 15. Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке одређено је да се процењена вредност јавне набавке одређује у складу са техничким спецификацијама



утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта.

На основу писане информације субјекта ревизије и обављених интервјуа утврђено је да у пракси начин утврђивања процењене вредности је опредељен врстом предмета набавке. За радове процењена вредност се одређује на основу предмера и предрачуна који је саставни део техничке документације или на основу података (количине и цене) из Програма које доносе органи Општине Блаце (Скупштина општине или Општинско веће). Процењена вредност добара се врши упоређивањем цене на тржишту (претраживање интернета, слањем упита, телефонским анкетама) за утврђену спецификацију добара. Процењена вредност за израду урбанистичке документације се одређује множењем површине обухвата плана и јединичне цене израде плана. До јединичне цене се долази израчунавањем по формулама и критеријумима из Одлуке о начину одређивања минималних цена израде планова која је донета од стране Инжењерске коморе Србије, истраживањем цена на тржишту (нпр. Ценовници јавних предузећа за урбанизам) или података из претходно закључених уговора. Процењена вредност израде техничке документације се одређује множењем процењене бруто развијене грађевинске површине објекта (постојеће или новопроектване) са бројем потребних пројеката (тзв. „фаза“) за конкретну врсту објекта и јединичне цене пројектовања по квадрату. Јединична цена пројекта се одређује истраживањем цена на тржишту (путем интернета, телефона), претраживањем података на порталу јавних набавки или података из претходно закључених уговора.

Међутим, у поступку ревизије утврдили смо да у ревидираном периоду постоје одступања од наведене праксе. За одређене набавке постоје прикупљене потребе које су само исказане по вредности, тј. на основу планираних средстава у буџету, а да суштински не постоје техничке спецификације предмета набавке са количинама. За део набавки, процењена вредност у поступку израде Плана јавних набавки није утврђена на основу техничких спецификација утврђеног предмета набавке са утврђеним количинама, нити су истраживањем тржишта прикупљене све потребне информације за одређивање процењене вредности. Ово се највећим делом односи на јавне набавке за које у поступку планирања још увек није урађена пројектна документација (у Плану јавних набавки за 2022. годину, набавка број 0015 - Саобраћајна сигнализација, 0023 - Уређење слободних површина и друго), или на део услуга које се односе на израду техничке документације за коју не постоји чак ни пројектни задатак (у плану за 2022. годину, набавка број 0018 - Израда техничке документације за постављање видео надзора на јавним површинама).

Иако се према писаној информацији Општина Блаце изјаснила да процењену вредност техничке документације одређује множењем процењене бруто површине објекта (постојеће или новопроектване) са бројем потребних пројеката (тзв. „фаза“) и јединичне цене пројектовања по квадрату, која се одређује истраживањем цена на тржишту, у поступку ревизије утврђено је да код јавних набавки за израду техничке документације уговорена вредност одступа од процењених вредности, што може да укаже да за ове набавке процењена вредност није утврђена уз проверу јединичних цена пројектовања по квадрату на тржишту (спроведено истраживање тржишта).

Табела број 1: Закључени уговори по плану Јавних набавки у ревидираном периоду (2020. – 30.6.2022. године) код којих се уговорене вредности знатно разликују од процењене вредности из плана јавних набавки

Редни број	План набавки за годину	Број набавке из Плана	Предмет јавне набавке	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	% Уговорене вредности у односу на процењену вредност
1	2021	0008	Пројектантске услуге-израда техничке документације за регулацију водотока Јошаничке реке кроз насеље Горња Јошаница	250.000	157.500	63%
2		0011	Пројектантске услуге-израда техничке документације за канализациону мрежу	225.000	150.000	67%



3		0012	Пројектантске услуге-израда техничке документације за изградњу зграда за становање у заштићеним условима	1.250.000	729.000	58%
4		0013	Пројектантске услуге-израда техничке документације за реконструкцију примарне дистрибутивне мрежа у насељу Блаце	416.667	298.000	72%
5		0018	Набавка и уградња лифт платформе за инвалиде за адекватан прилаз згради Општине Блаце	1.166.667	885.000	76%
6		0020	Измене и допуне Плана генералне регулације насеља Блаце	1.666.667	950.000	57%
7	2022	0006	Израда техничке документације за санацију моста у Врбовцу	250.000	165.000	66%
8		0011	Израда техничке документације за доградњу топловода	300.000	120.000	40%
9		0019	Израда техничке документације за уређење слободних површина	125.000	75.000	60%

За две набавке (Набавка услуге – организовања музичког дела програма манифестације „Дани шљиве 2021“ у Блацу и Санација и уређење локација на територији општине Блаце ради спречавања штетних утицаја на квалитет земљишта) одређена је и исказана процењена вредност у Одлукама о трећој односно четвртој измени Плана јавне набавке за 2021. годину, кроз које су ове набавке и планиране, али у трећој односно четвртој и свим каснијим изменама плана, које су објављене на Порталу јавних набавки, није наведена процењена вредност ових набавки, иако наведени податак не представља 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 одговорног лица овај пропуст је настао услед техничке грешке.

Врсте поступака јавних набавки су претходно важећим Законом одређене у члану 31. док су члановима 32. – 39а. дати услови за спровођење појединих врста поступака.

У складу са чланом 51. Закона о јавним набавкама поступци јавне набавке приказани су наредном илустрацијом:

Илустрација број 1: Врсте поступака јавних набавки по Закону о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр 91/19)



Општинска управа општине Блаце је у ревидираном периоду планирала укупно 80 поступака јавне набавке, док остали ДКБС немају планиране поступке јавних набавки.

У ревидираном периоду (01.01.2020 – 30.06.2022. године), уочен је тренд повећања броја планираних поступака јавних набавки, нарочито је повећано учешће јавних набавки у

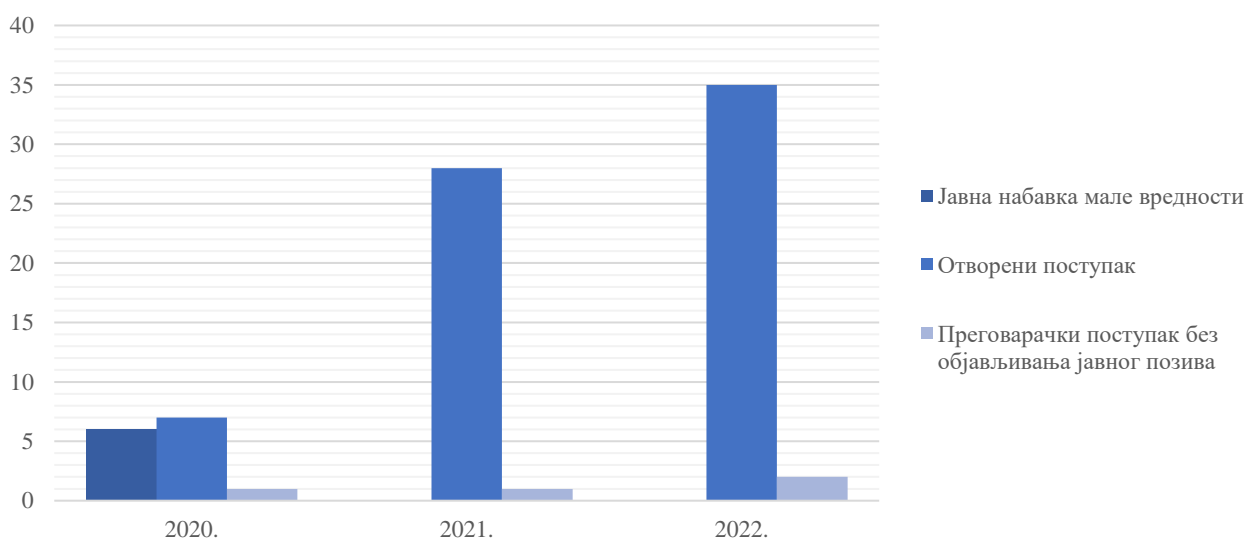


отвореном поступку. Преговарачки поступци без објављивања јавног позива планирани су јер само одређени привредни субјект може да пружи услуге из разлога заштите ексклузивних права, укључујући права интелектуалне својине (одржавање софтверског решења Института Михајло Пупин и Завода за унапређење пословања, као и софтвера за ЈУМ у 2022. години).

Табела број 2: Планирани поступци јавних набавки општине Блаце

Година	Јавна набавка мале вредности	Отворени поступак	Преговарачки поступак без објављивања јавног позива	Укупно
2020.	6	7	1	14
2021.	0	28	1	29
2022.	0	35	2	37
Укупно	6	70	4	80

Графикон број 4: Приказ планираних поступака јавних набавки Општине Блаце



Чланом 51. Закона о јавним набавкама прописано је да доделу уговора јавни наручилац по правилу врши у отвореном и рестриктивном поступку, а може да врши и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови.

Чланом 61. Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може да спроводи преговарачки поступак без објављивања јавног позива ако само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове, а да је циљ набавке стварање или куповина јединственог уметничког дела или уметничког извођења.

Увидом у узорковане јавне набавке поступак Набавка услуге – организовање музичког дела програма манифестације „Дани шљиве 2021“ у Блацу је планиран у отвореном поступку. Наиме, овај поступак је планиран као јединствена набавка у отвореном поступку, а могао је бити подељен на две, од којих је услуга саме организације концерта – ангажовања извођача могла бити планирана у преговарачком поступку без објављивања јавног позива.

Илустративни пример број 1

Набавка услуге – организовање музичког дела програма манифестације „Дани шљиве 2021“ у Блацу

Према достављеној техничкој спецификацији, која је саставни део Конкурсне документације, наведени поступак обухвата организацију концерта групе Кербер и комплетну пратећу опрему која је неопходна за квалитетно одржавање концерта (бина, расвета, озвучење и остала опрема).

Одређивањем предмета јавне набавке на претходно наведени начин, наручилац је набавку предметних добара и услуга планирао као јединствени поступак, а могао је да исти подели и да планира два одвојена поступка, један за набавку опреме (бине, озвучења), други за набавку услуга (организација концерта – ангажовање извођача), из разлога што већина



добављача може да понуди бину, расвету, озвучење и осталу опрему, док конкретну услугу ангажовање музичке групе Кербер може да пружи само одређени понуђач.

У конкретном случају наручилац је могао део набавке - ангажовање групе Кербер да планира у преговарачком поступку без објављивања јавног позива, под условима и на начин прописан законом, а да други део набавке спроведе као што је и спровео у отвореном поступку.



Препорука број 4: Препоручујемо одговорним лицима Општине Блаце да приликом израде плана набавки, процењене вредности појединачних набавки одређују на основу техничких спецификација предмета набавке са познатим количинама и прикупљања свих потребних података испитивањем и истраживањем тржишта.

Налаз 2.4. Општина Блаце није у писаној форми евидентирала и документовала све радње и акте током испитивања и истраживања тржишта као дела планирања јавних набавки.

Законом о јавним набавкама као и интерним актом по претходно важећем Закону предвиђено је да се евидентирају и документују све радње и акта током планирања јавних набавки, што се односи и на поступак истраживања тржишта. Иако су организационе јединице које достављају потребе према писаној информацији углавном вршиле испитивање и истраживање тржишта, исто нису документовале нити евидентирале у писаној форми. Узрок оваквог поступања налази се у недостатку кадровских капацитета, као и устаљене праксе. 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, односно чланом 41. Закона о јавним набавкама и то скоро на идентичан начин.

Одредбама члана 49. Правилника је дефинисано да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива.

Према писаним информацијама, истраживање тржишта је вршено путем интернета (ценовници понуђача, Портал јавних набавки, сајтови других наручилаца) и усмено (телефонским путем), али нису састављене службене белешке нити прикупљена документација која то доказује.

Према информацији добијеној од субјекта ревизије број запослених у чијем делокругу је и истраживање тржишта је испод реалних потреба, уз честа одсуства службеника за јавне набавке у ревидираном периоду (боловања, породилског одсуства, рада од куће у дужем временском периоду). Све ово је утицало на то да поједини поступци јавних набавки буду планирани без да постоји евиденција у писаној форми у сегменту који се односи на испитивање и истраживање тржишта. Овакво поступање је евидентно у целом ревидираном периоду.

Евидентирање и документовање радњи током испитивања и истраживања тржишта је нужно, у супротном 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 Блаце да обезбеде услове да се све радње и акта у процесу испитивања и истраживања тржишта као дела планирања јавних евидентирају и документују у циљу унапређења ефикасности и правилности планирања јавних набавки.

Закључак 3. Општина Блаце план јавних набавки извршила је благовремено (осим четири набавке), али исти није извршен у планираном обиму.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је Општина Блаце 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 Блаце 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. Општина Блаце након ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. јула 2020. године) није донела интерни акт којим би између осталог уредила и послове везане за реализацију плана јавних набавки (*У току спровођења ревизије Општина Блаце је отклонила ову неправилност (више детаља у вези са овим налазом дато је у Делу V Мере предузете у току ревизије)*);
- 3.2. Општина Блаце (ДКБС Општинска управа) је јавне набавке које је покренула у ревидираном периоду покренула у планираним временским оквирима, осим четири набавке у 2021. години код којих је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка;
- 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут, из разлога што утврђивање потреба није извршено у потпуности у складу са критеријумима и приоритетима, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, док је мањи број поступака обустављен;
- 3.4. Запослени у Општини Блаце су углавном у писаној форми евидентирали и документовали радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци, али за део јавних набавки нису сачинили Записнике о квалитативном и квантитативном пријему добара, услуга и радова, нити је од стране руководиоца писаним налогом именовано лице/а које ће то вршити.

Налаз 3.1. Општина Блаце након ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. јула 2020. године) није донела интерни акт којим би између осталог уредила и послове везане за реализацију плана јавних набавки.

Законом о јавним набавкама наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања који између осталог подразумева и послове везане за реализацију плана јавних набавки. Иако је ово питање уређено Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке по претходно важећем Закону, након ступања на снагу и примене Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године, Општина Блаце није донела нови интерни акт у складу са законским прописима. Према писаној информацији интерни акт није донет из разлога недостатка континуитета у раду лица на пословима јавних набавки (у ревидираном



периоду промењено је три лица на овим пословима). Ризик оваквог поступања је да организационе јединице не прате реализацију плана јавних набавки. У току поступка ревизије Општинско веће општине Блаце донело је Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке у Општини Блаце.

Чланом 22. претходно важећег Закона и чланом 49. Закона о јавним набавкама, прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке и то све фазе.

Правилником по претходно важећем Закону област јавних набавки је између осталог уређена процедурама за спровођење поступка јавних набавки (члан 31.-44.) и за праћење извршења уговора (члан 58.-69.). Овлашћења и одговорности у поступку јавне набавке дефинисане су одредбама члана 45.

Реализација плана јавних набавки започиње захтевом за покретање поступка јавне набавке који подноси организациона јединица која је корисник набавке што је предвиђено чланом 31. Правилника.

Прописана процедура за праћење извршења уговора укључује: (1) правила за достављање уговора и потребне документације унутар наручиоца; (2) правила комуникације са другом уговорном страном у вези са извршењем уговора; (3) одређивање лица за праћење извршења уговора о јавним набавкама; (4) критеријуме, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова; (5) правила за потписивање докумената о извршеном пријему добара, услуга или радова; (6) правила поступања у случају: реклаamacија у вези са извршењем уговора, оверавања рачуна и других докумената за плаћање, реализације уговорених средстава финансијског обезбеђења, стављања добара на располагање корисницима унутар наручиоца, поступања у вези са изменом уговора и у случају потребе за отклањањем грешака у гарантном року и (7) правила за састављање извештаја (анализе) о извршењу уговора.

Одредбама члана 58.-69. Правилника између осталог је дефинисано да руководиоц организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци, писаним налогом именује лице/а која ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно које/а ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци. Лице које је именовано да врши квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, проверава да ли количина, врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном односно да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом и о извршеном пријему сачињава Записник.

Организациона јединица у чијем је делокругу праћење извршења уговора, сачињава извештај о извршењу уговора, који нарочито садржи: (1) опис тока извршења уговора, (2) укупну реализовану вредност уговора; (3) уочене проблеме током извршења уговора и (4) евентуалне предлоге за побољшање. Извештаји се достављају Служби набавке.

Након ступања на снагу и примене Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године, Општина Блаце није донела нови интерни акт у складу са законским прописима.

Према писаној информацији, главни разлози за недоношење новог интерног акта по Закону о јавним набавкама су недостатак континуитета у раду лица на пословима јавних набавки (у ревидираном периоду од 1.1.2020. године до 30.6.2022. године промењено је три лица на овим пословима), честа одсуствовања службеника за јавне набавке, ванредно стање изазвано пандемијом COVID-19, касније и ангажовање службеника за јавне набавке који је посао обављао ван просторија Општинске управе.

Иако није постојао Правилник о ближе уређивању поступака јавних набавки по новом Закону о јавним набавкама, у примени је био Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке из 2018. године.



У току спровођења ревизије Општина Блаце 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 3.2. Општина Блаце (ДКБС Општинска управа) је јавне набавке које је покренула у ревидираном периоду покренула у планираним временским оквирима, осим четири набавке у 2021. години код којих је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка.

Интерним актом прописано је да динамику покретања поступака јавних набавки одређује носилац планирања. У плановима јавних набавки, а у складу са Правилником о набавкама, за сваку конкретну набавку одређено је оквирно време за покретања поступка (раније месец, а сада квартал). Општина Блаце је приликом покретања поступака јавних набавки поштовала предвиђено оквирно време осим код четири набавке у 2021. години.

Непоштовање предвиђених рокова је из разлога недостатка људских ресурса за припрему конкурсне документације (техничких спецификација) у одељењу које је припремало захтев и боловања запослених због Covid-19 вируса. Ризик оваквог поступања је да добра, услуге и радови неће бити благовремено набављени у складу са потребама.

У процесу планирања јавних набавки потребно је посебну пажњу посветити оквирном времену покретања поступка које је уско повезано са врстом поступка који ће се спроводити имајући у виду да врста поступка детерминише време потребно за спровођење истог. Да би се поступак јавне набавке окончао на планиран начин неопходно је исти покренути благовремено.

У плановима јавних набавки, за сваку конкретну набавку се одређује оквирно време покретања поступка (раније месец, а сада квартал). Одредбом члана 91. став 4. Закона о јавним набавкама је прописано када се поступак јавне набавке сматра покренутим.

Динамика покретања поступка јавне набавке у Општини Блаце дефинисана је одредбом члана 19. Правилника по претходно важећем Закону која прописује да динамику покретања поступака јавних набавки одређује носилац планирања, у складу са претходно дефинисаним оквирним датумима закључења 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. Одредбама члана 31. Правилника је дефинисано да организациона јединица која је корисник набавке подноси Захтев за покретање поступка јавне набавке, уколико је јавна набавка предвиђена Планом јавних набавки наручиоца за текућу годину. Захтев се подноси организационој јединици у чијем је делокругу спровођење поступака јавних набавки / служба набавке, у року за покретање поступка који је одређен Планом јавних набавки. Подносилац захтева подноси захтев на обрасцу који чини саставни део правилника.

Спроведеном анализом планова јавних набавки са свим изменама и допунама а који се односе на период од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године, документације доступне на Порталу јавних набавки и документације субјекта утврђено је да је Општина Блаце поступке јавних набавки благовремено покретала, у планираним временским оквирима. Изузетак од наведеног су четири набавке покренуте у 2021. години и то: (1) Урбанистичке услуге-израда плана детаљне регулације за уређење туристичке зоне „Блачко језеро“ (број набавке 0007), (2) Пројектантске услуге-израда техничке документације за реконструкцију примарне дистрибутивне мрежа у насељу Блаце (број набавке 0013), (3) Доградња ПУ Наша Радост (број набавке 0019) и (4) Измене и допуне Плана генералне регулације насеља Блаце (број набавке 0020).

За наведене поступке јавни позив је послат на објављивање са кашњењем (до 30 дана, у једном случају преко 30 дана) у односу на крај квартала у којем је планирано покретање. Према информацији добијеној од субјекта ревизије разлози за наведено су недостатак



људских ресурса за припрему конкурсне документације (техничких спецификација) у одељењу које је припремало захтев и боловања запослених због Covid-19 вируса.



Препорука број 6: Препоручујемо одговорним лицима Општине Блаце да обезбеде услове да се сви поступци јавних набавки покрећу у складу са планираним временом у плану набавки.

Налаз 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут, из разлога што утврђивање потреба није извршено у потпуности у складу са критеријумима и приоритетима, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, док је мањи број поступака обустављен.

Законом о јавним набавкама и интерним актом предвиђено је праћење извршења плана набавки. Међутим, и поред бројних измена и допуна плана набавки, утврђено је да постоји одступање између броја планираних и спроведених поступака јавних набавки, као и разлике између уговорене и процењене вредности, углавном због поступака који нису спроведени, док су одступања у реализацији уговора занемарљива у збиру. Узрок неспровођења планираних поступака налази се у томе да нису на време припремљене техничке спецификације за покретање поступка јавне набавке (односно потребе нису утврђене на време према утврђеним критеријумима). Разлог је недостатак кадровских ресурса у организационој јединици (Одељењу за управљање капиталним пројектима и путевима, комуналне послове и саобраћај) за чије потребе се планира и спроводи преко 80% свих јавних набавки. Ризик оваквог поступања је да планирана средства остају „заробљена“, а могла су бити искоришћена или планирана за друге намене, а стварне, односно објективне потребе наручиоца, неће бити задовољене.

Израда и доношење плана јавних набавки прописана је чланом 21. и 23. Правилника по претходно важећем Закону, док је чланом 25. прописано да се измене и допуне плана јавних набавки доносе у поступку који је прописан за доношење Плана јавних набавки.

Чланом 60. истог Правилника предвиђено је да руководилац организационе јединице у чијем делокругу је праћење извршења уговора о јавној набавци, писаним налогом именује лице/а које/а ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно које/а ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци. Чланом 61. одређено је да лице које је именовано да врши квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, проверава:

- да ли количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном и
- да ли врста и квалитет одговарају уговореним, односно да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом.

ДКБС Општинска управа општине Блаце је у току ревидираног периода донела планове јавних набавки на основу утврђених потреба и планираних средстава у буџету, док остали ДКБС планове нису донели, јер нису имали потребе за спровођење поступака јавних набавки.

У току поступка ревизије утврђено је да је Општинска управа општине Блаце вршила измене плана јавних набавки више пута у току године и то:

Табела број 3: Планови и измене планова јавних набавки код Општинске управе општине Блаце у ревидираном периоду

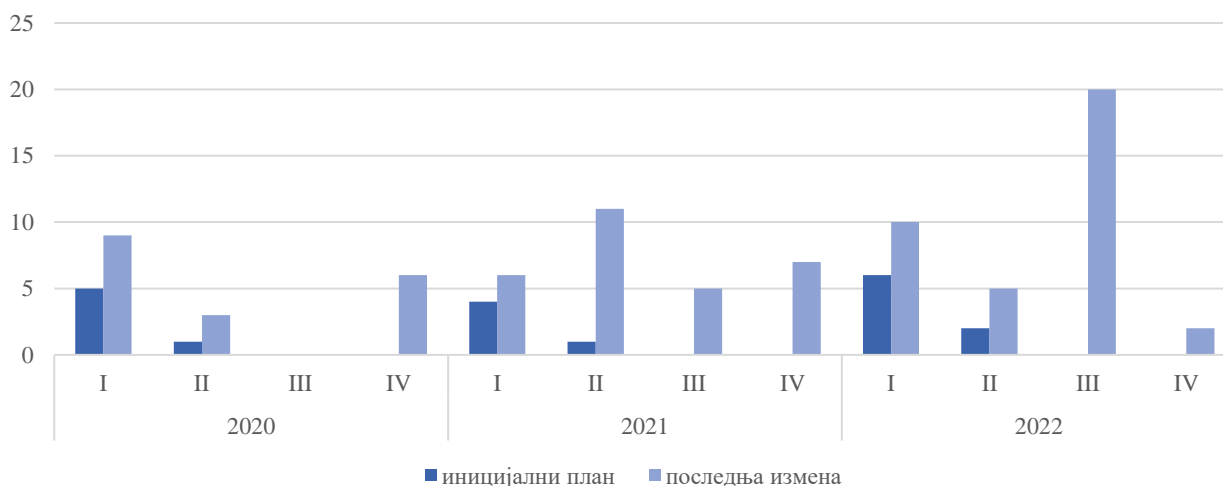
Назив корисника	2020. година		2021. година		2022. година (до 30.6.2022. године)	
	План	Измене плана у току године	План	Измене плана у току године	План	Измене плана у току године
Општинска управа	1	5	1	9	1	5



Измене планова јавних набавки у највећој мери тичу се додавања нових поступака у току године и усклађивању постојећих процењених вредности са измењеним потребама у току године, док се врши и брисање одређених поступака који се неће спровести.

Оно што је приметно као начин поступања општине Блаце је да се основним планом углавном планирају поступци јавне набавке који ће се спроводити у I, евентуално II кварталу, док се остали поступци додају кроз измене Плана. Као илустрацију дајемо графички приказ броја планираних поступака по кварталима, према основном плану и по последњој измени плана по годинама.

Графикон број 5: Број планираних поступака по кварталима у Општинској управи општине Блаце



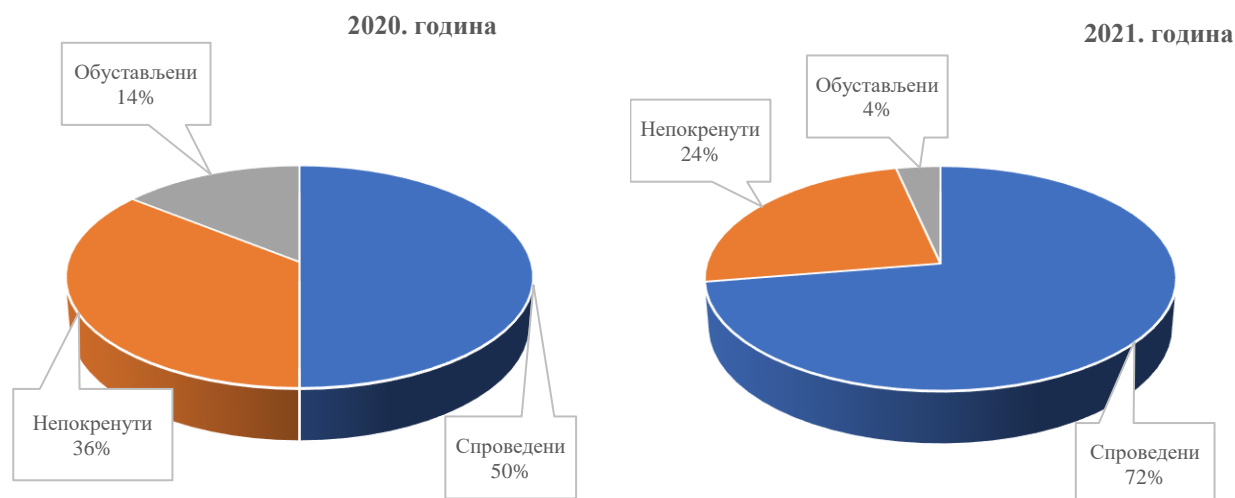
Према писаној информацији субјекта ревизије, Општина Блаце није била у могућности да прецизно и детаљно предвиди све потребе и обавезе које ће имати у текућој години. За расходе који су у том тренутку извесни (на основу уговора, споразума, скупштинских одлука, програма, и др.) буџет и набавке се планирају прецизно. За остале расходе, апропријације и набавке се планирају што је приближније могуће познатим или могућим потребама. Календарски гледано, у првом тромесечју приоритетна активност је писање апликација за учешће на јавним конкурсима и позивима које расписују министарства и донатори, припреме пројеката и дозвола. У другом тромесечју се закључују уговори о додели средстава са донаторима за подржане пројекте и крајем другог тромесечја се најчешће ради ребаланс буџета што подразумева преиспитивање потреба, износа апропријација и измену Плана јавних набавки.

Као што је претходно наведено, у ревидираном периоду (1.1.2020 – 30.6.2022. године) Општина Блаце је планирала укупно 80 поступака јавних набавки.

У току 2020. и 2021. године од 43 планирана поступка, покренуто је 31, док 12 планираних поступака јавне набавке није ни покренуто. Од покренутих поступака, за 28 набавки завршени су поступци и закључени уговори са добављачима, док је обустављено три поступка. Такође, Општина Блаце је поступке који су обустављени планирала поново кроз измену Плана као нови поступак што оне суштински нису, тако да смо у анализама овакве набавке бројали као један поступак.



Графикон број 6: Однос броја планираних и спроведених поступака јавних набавки општине Блаце за 2020. и 2021. годину



Табела број 4: Извештај о планираним и извршеним поступцима јавних набавки у 2020. и 2021. години

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	22.870.458	16.944.060	74%	21	56.841.313	53.286.437	94%
Непокренути	5	5.545.834			7	24.056.333		
Обустаљени	2	14.277.278			1	416.667		
Укупно	14	42.693.570	16.944.060	40%	29	81.314.313	53.286.437	66%

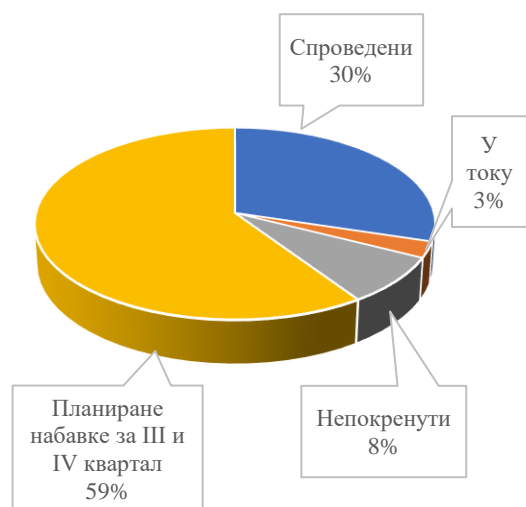
У току 2020. године обустаљена су два поступака, док је у 2021. години, обустаљено укупно три поступка од чега су два поступка поново спроведена и закључен је уговор са добављачем.

Према писаној информацији и достављеној документацији разлози који су довели до обуставе поступака у 2020. години су да су поступци касно покренути, те набавка није могла да се реализује до 31. децембра 2020. године. Део новца из ког је планирано финансирање набавке одобрен је пројектом уз услов да уколико се исти не потроши до 31. децембра 2020. године мора бити враћен. Како набавка није могла да се реализује у предвиђеном року новац је враћен, односно није планиран буџетом за 2021. годину, а поступци су обустаљени. Код обустаљених поступака у 2021. години као разлози обуставе наведено је да: (1) није било достављених понуда и (2) све понуде прелазе процењену вредност.

Општинска управа општине Блаце је за 2022. годину, планирала укупно 37 поступака, од чега је за 15 поступака планирано покретање у току I и II квартала 2022. године. До 30.6.2022. године покренуто је 13 поступака од чега је окончано и закључени су уговори за 11 поступака, један поступак је у фази спровођења, док укупно три поступка није покренуто.



Графикон број 7: Однос планираних и спроведених поступака јавних набавки код општине Блаце за 2022. годину



2022. година	Број поступака	Процењена вредност	Укупно уговорена вредност без ПДВ-а	%
1	2	3	4	5 (4/3)
Спроведени	11	32.508.333	32.572.528	100%
Поступак у току	1	1.083.333		
Непокренути	3	2.800.000		
Укупно I и II квартал	15	36.391.667	32.572.528	90%
Планиране набавке за III и IV квартал	22	42.122.147		
Укупно план ЈН за 2022. годину до 30.6.2022. године	37	78.513.813		

Табела број 6: Кретање уговорене вредности у односу на укупну процењену вредност јавних набавки у ревидираном периоду

Процењена	Укупна процењена вредност ЈН	Процењена вредност спроведених набавки	Уговорена вредност без ПДВ-а	%	
1	2	3	4	5 (4/2)	6 (4/3)
2020. година	42.693.570	22.870.458	16.944.060	40%	74%
2021. година	81.314.313	56.841.313	53.286.437	66%	94%
до 30.6.2022. године	36.391.667	32.508.333	32.572.528	90%	100%

Уколико бисмо ставили у однос укупну процењену вредност јавних набавки и уговорени износ по спроведеним поступцима јавних набавки, анализом стања у 2020. и 2021. години уочили бисмо да постоји знатно одступање између ове две категорије. У 2020. години уговорена вредност износи свега 40% процењене вредности свих јавних набавки у 2020. години, док у 2021. години се учешће уговорене у укупно процењеној вредности поступака јавних набавки повећава на 66%.

Разлог оваквог стања, осим неправилно утврђене процењене вредности једног броја планираних поступака (о чему је више речи било у делу 2.3. овог извештаја) је и високо учешће непокрених поступака.

Из табеларних и графичких приказа уочљиво је да је значајан број непокрених поступака и то у 2020. години 36%, а у 2021. години 24%.

Према писаној информацији субјекта ревизије разлог непокретања највећег броја поступака је јер нису припремљене техничке спецификације за покретање поступка јавне набавке, док је узрок кашњења у припреми документације недостатак ресурса у надлежној организационој јединици (Одељењу за управљање капиталним пројектима и путевима, комуналне послове и саобраћај). Наиме, према броју набавки, ово Одељење је поред редовних послова, задужено за утврђивање и достављање потреба, истраживање тржишта, израду техничких спецификација и праћење уговора о јавним набавкама и то у 2020. години за 64% планираних поступака, у 2021. години за 86% планираних поступака, а у 2022. за 84% планираних поступака. Према достављеним подацима на почетку 2020. године у одељењу су била систематизована четири радна места на којима је било распоређено шесторо запослених. Током 2020. године једно радно место је укинато, а број запослених је смањен на четири како је и током 2022. године. Обим посла се није смањивао у односу на 2020. (и период пре тога) него се увећао. Од овог броја, три запослена, између осталог, раде и на пословима у вези са



набавкама. Према писаној информацији, у односу на обим и врсту посла који се обавља у одељењу, број запослених је далеко испод реалних потреба.

Последица неспровођења планираних поступака јавних набавки је да средства планирана у буџету која су одређена за спровођење поступака предвиђених планом јавних набавки, остају неискоришћена тј. „заробљена“, а да притом локална самоуправа нема могућност да финансира и извршава друге послове из своје надлежности.

Веома је важно да наручилац реално и објективно утврди и сагледа потребе са становишта послова који су му дати у надлежност и одреди приоритете у спровођењу, те да кроз поступке јавних набавки, прибави добра, услуге и радове за којима постоји потреба. У супротном планирана средства остају „заробљена“, а могла су бити искоришћена или планирана за друге намене и неће бити задовољене стварне потребе наручиоца.

Анализирајући однос укупно уговорене вредности и укупно процењене вредности поступка јавне набавке у ревидираном периоду (1.1 2020. година до 30.6.2022. године) уочљив је тренд смањења разлике између ове две категорије.

Табела број 7: Уговорене вредности у односу са реализованом вредношћу

Опис	2020. година	2021. година
Уговорена вредност са ПДВ-ом	17.368.759	62.476.674
Реализована вредност са ПДВ-ом	15.767.990	57.593.705
Број поступака код којих је реализација уговора у току	/	4
Процент реализоване вредности уговора	91%	92%

Ако посматрамо однос уговорене и реализоване вредности у 2020. години реализација уговорене вредности је на високом нивоу и износи 91%. Такође и у 2021. години реализација је висока 92% иако је код четири набавке реализација још увек у току, али је реч о набавкама мање вредности за које су уговори углавном закључени крајем 2021. године.

Уговорима о јавној набавци је углавном предвиђено које Одељење је задужено за праћење реализације уговора у техничком делу, док је код већине уговора Одељење за буџет, финансије, локалну пореску администрацију и јавне набавке задужено за праћење реализације уговора у финансијском делу.

Иако сама организација праћења реализације уговора није у складу са Правилником јер нису за све набавке писаним налогом именована лица која прате извршење уговора, према узоркованој документацији Општина Блаце није прекорачила Уговоре о јавним набавкама ни вредносно ни према количини што нам потврђује да Општина Блаце прати реализацију уговора о јавним набавкама.



Препорука број 7: Препоручујемо одговорним лицима Општине Блаце да План јавних набавки доноси на основу утврђених потреба у складу са критеријумима и према приоритетима и у складу са расположивим кадровским капацитетима, како би омогућили да се исти у највећој мери и реализује.

Налаз 3.4. Запослени у Општини Блаце су углавном у писаној форми евидентирали и документовали радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци, али за део јавних набавки нису сачинили Записнике о квалитативном и квантитативном пријему добара, услуга и радова, нити је од стране руководиоца писаним налогом именовано лице/а које ће то вршити.

Законом о јавним набавкама и интерним актима предвиђено је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током спровођења јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци. Општина Блаце је углавном у писаној форми евидентирала и документовала радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци, осим у делу који се односи на израду Записника о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга и радова. Узрок оваквог поступања може бити и што за део јавних набавки нису писаним налогом именована лице/а које ће вршити



квантитативни и квалитативни пријем већ усменим налогом руководиоца. Ризик оваквог поступања је да набављена добра, услуге и радови не одговарају уговореним по количини и квалитету.

Чланом 16. претходно важећег Закона и чланом 41. Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током 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.

Одредбом члана 49. Правилника по претходно важећем Закону наручилац је дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива. Служба набавке је дужна да: (1) прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама; (2) након извршења уговора о јавној набавци или коначности одлуке о обустави поступка сву документацију достави служби за архивирање и (3) води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача, у писаној и/или електронској форми.

Одредбама члана 58.-69. интерног акта уређен је начин на који се врши праћење и извршење уговора о јавним набавкама. Организационе јединице су одговорне за праћење извршења уговора, у складу са делокругом рада, Руководилац организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршења уговора, писаним налогом именује лице/а које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, односно проверу: (1) да ли количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном, и (2) да ли врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним, односно да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом.

Чланом 62. Правилника лице које је именовано да врши квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова у обавези је да сачини:

- Записник о квантитативном пријему добара, услуга или радова, чиме се потврђује пријем одређене количине и тражене врсте добара, услуга или радова и
- Записник о квалитативном пријему добара, услуга или радова чиме се потврђује да испоручена добра, услуге и радови у свему одговарају уговореним.

Ови записници се потписују од стране запосленог и представника друге уговорене стране.

Организациона јединица у чијем је делокругу праћење извршења уговора, сачињава извештај о извршењу уговора, који нарочито садржи опис тока извршења уговора, укупну реализовану вредност уговора; уочене проблеме током извршења уговора и евентуалне предлоге за побољшање (члан 69).

Увидом у достављену документацију субјекта ревизије и обављених интервјуа утврђено је да је у Општини Блаце праћење извршења уговора у пракси успостављено на следећи начин: (1) Службеник за набавке доставља по један примерак закљученог уговора и понуде руководиоцу одељења; (2) руководиоца у договору са Начелником одређује службеника који ће пратити реализацију уговора. Најчешће је то службеник у чијем опису послова је предмет набавке или службеник који има највише искуства у реализацији сличне набавке. Уколико је предмет уговора набавка радова именује се координатор пројекта решењем, за геодетске услуге овлашћењем, за услуге које се финансирају из донација и субвенција службеник који је наведен у пројектној апликацији, за остале уговоре по усменом налогу руководиоца или начелника; (3) Службеник прати реализацију датих му уговора, а по потреби или на захтев усмено извештава руководиоца или начелника о активностима, роковима, проблемима и другим детаљима. Прикупљање и чување документације у вези са уговорима (пројекти, дозволе, пријаве радова, преписке са учесницима, захтеви учесника и одговори, атести, рачуни, записници и друго...) у надлежности је службеника који прати реализацију уговора.

Анализом узоркованих набавки утврђено је да документација углавном садржи Писани извештај о реализацији уговора по члану 69. Правилника, међутим мали број узоркованих



набавки садржи и Записнике о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга и радова.

За потребе праћења реализације уговора, односно набавке добара, услуга и радова, успостављене су евиденције које прате извршење вредносно и по количинама делом кроз рачуноводствене програме, делом путем еxсeл табела, или кроз ручну писану евиденцију.



Препорука број 8: Препоручујемо одговорним лицима Општине Блаце да обезбеде све услове да се у писаној форми евидентирају и документују све радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци, нарочито да се писаним налогом именује лице/а које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга и радова и сачинити одговарајућ Записник.



V Мере предузете у току ревизије

У поступку ревизије, субјект ревизије је предузео мере:

Мера исправљања број 1: У току спровођења ревизије Општинско веће општине Блаце донело је дана 24. јуна 2022. године Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Општини Блаце²⁹, који је објављен 28. јуна 2022. године у „Службеном листу општине Блаце“, а ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања (6. јула 2022. године). Чланом 60. новог Правилника предвиђено је стављање ван снаге Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број П-404-372/18-2 од 19. фебруара. 2018. године.

VI Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности/несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис неправилности/несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио неправилности/несврсисходности у свом пословању или мере умањења ризика од појављивања одређене неправилности/несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјект ревизије је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности/несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

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

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

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

²⁹ „Службени лист Општине Блаце“, број 8/22



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

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитост навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

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

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



1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Методолошки оквир за прво ревизијско питање

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

У циљу добијања одговора на прво ревизијско питање, извршили смо преглед општих и појединачних аката (решења, белешке, записници, захтеви, извештаји и сл.), како бисмо спознали и 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 иницијалним актима отпочиње, како се спроводе и окончавају предметне активности, улоге учесника, обавезе и одговорности сваког од њих. Да ли се и на који начин евидентирају и документују радње 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.

Прикупили смо и анализирали расположиву документацију и податке у вези утврђивања и исказивања стварних потреба за набавком добара, услуга или радова. У случају уочених различитих трендова у планирању, вршили смо анализу истих.

По потреби коришћени су и неки подаци из ранијег периода како бисмо објективније презентовали стање у спровођењу активности на утврђивању и исказивању стварних потреба као дела поступка планирања јавних набавки. У случају присутности различитих трендова у исказивању и планирању потреба у односу на квантитативни обим извршења уговора по том основу по потреби смо извршили анализу тих појавних облика.

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

Извори неопходних информација су план јавних набавки, општа и појединачна акта субјекта ревизије (Акт о организацији послова набавки, Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавезама и одговорностима, писана документација субјекта ревизије везана за процес утврђивања и исказивање стварних потреба као што су белешке, записници, захтеви, извештаји и сл.), писане процедуре и друга интерна акта субјекта ревизије везана за процес планирања набавки и интервјуи са одговорним лицима.

Методолошки оквир за друго ревизијско питање

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

У циљу добијања одговора на друго ревизијско питање, извршили смо преглед општих и појединачних аката (решења, белешке, записници, захтеви, извештаји и сл.), како би спознали и анализирали организациону структуру везану за послове и активности планирања јавних набавки у делу испитивања и истраживања тржишта ради прикупљања информација о предмету за чијом набавком је исказана потреба и присутности потенцијалних понуђача на тржишту.

Циљ вршења предметне анализе је био 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, 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 случају уочених различитих трендова у обиму и начину прикупљања информација, вршили смо анализу разлога различитог начина поступања. По потреби били су коришћени и неки подаци из ранијег периода како бисмо објективније презентовали стање. У случају присутности различитих трендова у утврђеним процењеним вредностима предмета набавки у односу на њихове уговорене вредности, по потреби смо извршити анализу тих појавних облика.

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 ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања одредби Закона о јавним набавкама 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 план јавних набавки, општа и појединачна акта субјекта ревизије (Акт о организацији послова набавки, Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавезама и одговорностима, писана документација субјекта ревизије везана за процес испитивања и истраживања тржишта (белешке, записници, захтеви, извештаји и сл.), писане процедуре и друга интерна акта субјекта ревизије везана за процес планирања набавки и интервјуи са одговорним лицима.

Методолошки оквир за треће ревизијско питање

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

У циљу добијања одговора на треће ревизијско питање, извршили смо преглед општих и појединачних аката (решења, белешке, записници, захтеви, извештаји и сл.), како би спознали и анализирали организациону структуру везану за послове и активности спровођења поступака јавних набавки и праћење извршења закључених уговора.

Циљ вршења предметне анализе је био 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, 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 спровођења планираних поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години као и праћења извршења уговора о јавним набавкама закључених по том основу.



У случају уочених различитих трендова у поступању, анализирали смо расположиву документацију код спроведених поступака јавних набавки и то у делу техничких спецификација у конкурсним документацијама и обавили смо интервјуе са одговорним лицима и по потреби групне дискусије са члановима комисија за јавне набавке које су спроводиле поступке. Анализа је била усмерена на добијање одговора на питање да ли су исте сагласне 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).

Анализирали смо одређени број предмета јавних набавки код којих су уочена неслагања у техничким спецификацијама у односу на исказане квалитативне потребе у фази планирања набавке, као и код оних предмета јавних набавки где у фази планирања потребе нису исказиване у квалитативном и квантитативном смислу.

Предметном анализом обухваћен је одређени број предмета набавки где анализа техничких спецификација по том основу не захтева изузетна и посебна стручна знања, специјалности из области која је предмет јавне набавке, а имајући у виду стручна знања чланова ревизорског тима. Истичући наведено ограничење имали смо у виду и саму одредбу члана 92. став 2. Закона о јавним набавкама који прописује да „за члана комисије именује се лице које има одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке, када је то потребно“, па аналогно сматрамо да и лице које анализира наведени предмет набавке мора имати минимална стручна знања из те области.

У оквиру наведеног питања ревидирана је и правилност пословања у делу поштовања одредби Закона о јавним набавкама и одредби општих аката наручиоца у реализацији плана јавних набавки, праћења извршења уговора о јавним набавкама и документовање тих активности.

Извори неопходних информација су план јавних набавки, општа и појединачна акта субјекта ревизије (Акт о организацији послова набавки, Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавеза и одговорностима, писана документација субјекта ревизије везана за процес спровођења поступака јавних набавки (одлуке, белешке, записници, захтеви, извештаји и сл.), конкурсне документације спроведених поступака јавних набавки, писане процедуре и друга интерна акта субјекта ревизије везане за процес планирања набавки и интервјуи са одговорним лицима.