



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ
ПОСЛОВАЊА**

*Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у
општини Богатић код директних корисника буџетских
средстава*



Број: 400-1030/2022-04/25
Београд, 25. октобар 2022. године



Да би општина Богатић успешније задовољавала потребе грађана потребно је да ефикасније и у складу са интерним актом планира јавне набавке, ангажује све релевантне актере, истражи тржиште и утврди стварне потребе.

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 исказане потребе не одговарају стварним потребама, јер исте у већини случајева нису утврђене на основу захтева организационих јединица, већ их је утврдило руководство на основу расположивих средстава. Исто тако постоји ризик да процењене вредности предмета јавних набавки нису објективне и засноване на испитивању и истраживању тржишта свих потребних елемената, јер нису поштоване утврђење процедуре приликом њиховог одређивања.



ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Иако је општина Богатић уредила поступак планирања набавки интерним актом, њене организационе јединице нису у потпуности испоштовале предвиђене процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба, и евидентирање и документовање.

У највећем броју узоркованих набавки процењене вредности нису одређене на одговарајући начин, јер процес испитивања и истраживања тржишта није спроведен на начин предвиђен интерним актом.

Општина Богатић је план јавних набавки извршила благовремено, али исти није реализован у планираном обиму, док поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки.

Препоруке

Државна ревизорска институција дала је одговорним лицима општине Богатић препоруке да обезбеде:

- ↓ услове да се утврђивање и исказивање стварних потреба врше на начин предвиђен интерним актом;
- ↓ да поступке планирања јавних набавки спроводе лица која су за то одређена усвојеним интерним актима општине и самим тим омогуће утврђивање и исказивање потреба на прописан начин;
- ↓ да се евидентирање и документовање свих радњи, током утврђивања и исказивања потреба, спроводи на начин који је предвиђен интерним актом;
- ↓ услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин који је предвиђен интерним актима и тиме омогуће прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки;
- ↓ услове да се одређивање процењене вредности заснива на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта;
- ↓ услове да се евидентирају и документују све радње и акти током испитивања и истраживања тржишта;
- ↓ да планом јавних набавки буду предвиђени сви предмети за којима постоји потреба, а које је могуће унапред планирати;
- ↓ да се праћење извршења уговора о јавној набавци спроводи на начин утврђен интерним актом, уз састављање свих потребних извештаја у писаној форми.



САДРЖАЈ:

Скраћенице и термини.....	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	9
1. Проблем.....	9
2. Циљ ревизије.....	10
3. Ревизорска питања	11
4. Обим и ограничења	12
5. Методологија у поступку рада.....	13
III Опис предмета ревизије	14
1. Законодавни и институционални оквир	14
2. Основне информације о субјекту ревизије	16
3. Информације о јавним набавкама.....	17
IV Закључци.....	19
Закључак 1. Иако је општина Богатић уредила поступак планирања набавки интерним актом, њене организационе јединице нису у потпуности испоштовале предвиђене процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба, и евидентирање и документовање	20
Налаз 1.1. Општина Богатић је донела интерни акт којим је, између осталог, уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.....	20
Налаз 1.2. Општина Богатић, односно организационе јединице које планирају набавке нису у потпуности испоштовале процедуре предвиђене интерним актом у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба.....	22
Налаз 1.3. Општина Богатић нема попуњено радно место Службеника за јавне набавке, због чега запослени на радном месту Вишег референта за послове јавних набавки учествује у планирању јавних набавки, што није предвиђено интерним актима Општине	25
Налаз 1.4. Општина Богатић није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.....	27
Закључак 2. У највећем броју узоркованих набавки процењене вредности нису одређене на одговарајући начин, јер процес испитивања и истраживања тржишта није спроведен на начин предвиђен интерним актом	29
Налаз 2.1. Општина Богатић је донела акт о ближем уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је посебно уредила поступак испитивања и истраживања тржишта	29
Налаз 2.2. Општина Богатић није спровела поступак испитивања и истраживања тржишта на начин који је предвиђен интерним актима и који би обезбедио прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки	31
Налаз 2.3. Општина Богатић у највећем броју узоркованих набавки процењене вредности није одредила на прописан начин.....	33



Налаз 2.4. Општина Богатић за већину предмета јавних набавки није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта ... 38

Закључак 3. Општина Богатић је план јавних набавки извршила благовремено, али исти није реализован у планираном обиму, док поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки 39

Налаз 3.1. Општина Богатић је интерним актима уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки 39

Налаз 3.2. Општина Богатић је покретала поступке јавних набавки у планираним временским оквирима у ревидираном периоду, уз минимална одступања код појединих јавних набавки 41

Налаз 3.3. Планови јавних набавки нису у потпуности реализовани у планираном обиму, док поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки.. 42

Налаз 3.4. Општина Богатић је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током спровођења поступка јавне набавке, успоставила евиденцију о закљученим уговорима, али није у писаној форми сачињавала извештај о извршењу уговора о јавној набавци 47

V Захтев за доставу одазивног извештаја 50

VI Прилог 1 – Методологија у поступку рада 51



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/2019)	Закон о јавним набавкама
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 124/2012, 14/2015 и 68/2015)	Претходно важећи Закон
Директни корисници буџетских средстава	ДБКС
Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке	Претходно важећи Правилник о јавним набавкама
Правилник о ближем уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама	Важећи Правилник о јавним набавкама



I Резиме и препоруке

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

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.

Утврђивање стварних потреба наручиоца и у складу са тим истраживање и испитивање тржишта представљају кључне активности у поступку планирања јавних набавки.

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 Богатић 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 општина Богатић успешније задовољавала потребе грађана потребно је да ефикасније и у складу са интерним актом планира јавне набавке, ангажује све релевантне актере, истражи тржиште и утврди стварне потребе.

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

1. Иако је општина Богатић уредила поступак планирања набавки интерним актом, њене организационе јединице нису у потпуности испоштовале предвиђене процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба, и евидентирање и документовање.

- 1.1. Општина Богатић је донела интерни акт којим је, између осталог, уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.
- 1.2. Општина Богатић, односно организационе јединице које планирају набавке нису у потпуности испоштовале процедуре предвиђене интерним актом у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба.
- 1.3. Општина Богатић нема попуњено радно место Службеника за јавне набавке, због чега запослени на радном месту Вишег референта за послове јавних набавки учествује у планирању јавних набавки, што није предвиђено интерним актима општине.
- 1.4. Општина Богатић није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

2. У највећем броју узоркованих набавки процењене вредности нису одређене на прописан начин, јер процес испитивања и истраживања тржишта није спроведен на начин предвиђен интерним актом.

- 2.1. Општина Богатић је донела акт о ближем уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је посебно уредила поступак испитивања и истраживања тржишта.



- 2.2. Општина Богатић није спровела поступак испитивања и истраживања тржишта на начин који је предвиђен интерним актима и који би обезбедио прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки.
- 2.3. Општина Богатић у највећем броју узоркованих набавки процењене вредности није одредила на прописан начин.
- 2.4. Општина Богатић за већину предмета јавних набавки није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта.

3. Општина Богатић је план јавних набавки извршила благовремено, али исти није реализован у планираном обиму, док поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки.

- 3.1. Општина Богатић је интерним актима уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки.
- 3.2. Општина Богатић је покретала поступке јавних набавки у планираним временским оквирима у ревидираном периоду, уз минимална одступања код појединих јавних набавки.
- 3.3. Планови јавних набавки нису у потпуности реализовани у планираном обиму, док поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки;
- 3.4. Општина Богатић је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током спровођења поступка јавне набавке, успоставила евиденцију о закљученим уговорима, али није у писаној форми сачињавала извештај о извршењу уговора о јавној набавци.

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

Препоручујемо одговорним лицима општине Богатић да:

- 1) обезбеде услове да се утврђивање и исказивање стварних потреба врше на начин предвиђен интерним актом (Налаз 1.2, Препорука број 1 - Приоритет 1¹);
- 2) обезбеде да поступке планирања јавних набавки спроводе лица која су за то одређена усвојеним интерним актима Општине и самим тим омогуће утврђивање и исказивање потреба на прописан начин (Налаз 1.3, Препорука број 2 - Приоритет 1);
- 3) обезбеде да се евидентирање и документовање свих радњи, током утврђивања и исказивања потреба, спроводи на начин који је предвиђен интерним актом (Налаз 1.4, Препорука број 3 - Приоритет 1);
- 4) обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин који је предвиђен интерним актима и тиме омогуће прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки (Налаз 2.2, Препорука број 4 - Приоритет 1);
- 5) обезбеде услове да се одређивање процењене вредности заснива на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта (Налаз 2.3, Препорука број 5 - Приоритет 1);
- 6) обезбеде услове да се евидентирају и документују све радње и акти током испитивања и истраживања тржишта (Налаз 2.4, Препорука број 6 - Приоритет 1);

¹ ПРИОРИТЕТ 1 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана;



- 7) обезбеде да планом јавних набавки буду предвиђени сви предмети за којима постоји потреба, а које је могуће унапред планирати (Налаз 3.3, Препорука број 7 - Приоритет 2²).
- 8) обезбеде да се праћење извршења уговора о јавној набавци спроводи на начин утврђен интерним актом, уз састављање свих потребних извештаја у писаној форми (Налаз 3.4, Препорука број 8 - Приоритет 2).

Генерални државни ревизор

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

² ПРИОРИТЕТ 2 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана;



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности и правилности пословања општине Богатић на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у општини Богатић код директних корисника буџетских средстава”³ у периоду од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године. Ревизија сврсисходности и правилности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁴, Пословником Државне ревизорске институције⁵ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину⁶.

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

1. Проблем

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

У Годишњем извештају о јавним набавкама у Републици Србији⁷ за период 1.1.2020 – 31.12.2020. године, издатом од стране Канцеларије за јавне набавке, 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 Извештају⁸ 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 за јавне набавке, произлази да је, у будућем периоду, неопходно да наручиоци више времена посвете истраживању тржишта и комуникацији са понуђачима како би се успоставило поверење да поступак није „намештен”,

³ Закључак о спровођењу ревизије број 400-1030/2022-04/1 од 27. маја 2022. године;

⁴ „Службени гласник РС”, број 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон;

⁵ „Службени гласник РС”, број 9/09;

⁶ Број: 06-1950/2021-02/1-3 од 3. фебруара 2022. године;

⁷ <https://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke>;

⁸ Страна 18. Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2019 – 31.12.2019. године;



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 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.⁹ Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. У складу са одредбама Закона 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.

У складу са одредбом Закона о јавним набавкама¹⁰, наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

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

2. Циљ ревизије

У фокусу ревизије су активности односно радње органа као јавних наручиоца у циљу ефикасног планирања јавних набавки. Ефикасно планирање јавних набавки представља благовремену, целовиту, систематичну и адекватну реализацију наведених активности. Ефикасним планирањем јавних набавки и касније њиховим реализацијама, локална самоуправа ствара предуслове од којих зависи да ли ће и како обављати послове из своје надлежности¹¹ у циљу задовољавања потреба локалног становништва.

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

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

⁹ Члан 6. став 1. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19);

¹⁰ Члан 41. став 1. Закона о јавним набавкама;

¹¹ Члан 20. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07, 83/2014 - др. закон, 101/16 - др. закон, 47/18 и 111/21 - др. закон);



3. Ревизорска питања

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

Државна ревизорска институција је приликом формулисања ревизијских питања, имала 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 субјеката на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке кроз који ће се ти предмети набављати.

Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања и потпитања:

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

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

2. Да ли су у поступку планирања јавних набавки коришћене информације прикупљене 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

¹² „Службени гласник РС“, број 124/12, 14/15 и 68/15 и „Службени гласник РС“, број 91/19;



- Општи акт наручиоца у вези са јавним набавкама и друга интерна акта
- Стандарди из научно-истраживачког рада, докумената, стручних и/или међународних организација.

4. Обим и ограничења

Планирање јавне набавке подразумева више радњи које наручилац предузима у циљу припреме и спровођења поступка јавне набавке и каснијег закључења и реализације уговора. Те радње су: утврђивање потреба за набавком и истраживање тржишта, предвиђање средстава усвајањем буџета или финансијског плана, као и доношење плана набавки који садржи динамику спровођења набавки, врсту поступка, процењену вредност¹³ и остале потребне елементе¹⁴.

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

- Како су утврђиване и исказиване потреба за предметом јавне набавке, ток и провера евидентирања и документовања радњи које су спровођене;
- Да ли су потребе утврђиване и исказиване у квантитативном и квалитативном обиму;
- Да ли је и на који начин спровођено испитивања и истраживања тржишта у фази планирања јавних набавки, ток и провера евидентирања и документовања радњи које су спровођене;
- Како је утврђивана процењена вредност предмета јавне набавке у фази планирања;
- Како су спровођене радње везане за реализацију плана ЈН, који је обим реализације, ток и провера евидентирања и документовања радњи;
- Како је праћена реализација закључених уговора о јавним набавкама, ток и провера евидентирања и документовања радњи које су спровођене.

С обзиром на циљ и тему ревизије, предмет испитивања није било поштовање одредби Закона о јавним набавкама приликом спровођења поступака јавних набавки.

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

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 19¹⁵ и из тих разлога присутних техничких и кадровских ограничења¹⁶ на спровођењу поступака јавних набавки¹⁷ 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

¹³ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016;

¹⁴ Члан 88. став 1. важећег Закона о јавним набавкама;

¹⁵ Одлука о проглашењу ванредног стања („Службени гласник РС“, број 29/20)

Уредба о мерама за време ванредног стања („Службени гласник РС“, број 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)

¹⁶ Уредба о организовању рада послодавца за време ванредног стања („Службени гласник РС“, број 31/20)

¹⁷ Уредба о примени рокова у управним поступцима за време ванредног стања („Службени гласник РС“, број 41/20 и 43/20)



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. јуна 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 набавкама који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и важећим Законом о јавним набавкама 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, у складу са чланом 239. став 1. истог, окончани су по прописима према којима су започети. У складу са ставом 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>. Захтев за попуњу упитника је достављен свим јединицама локалне самоуправе.



Критеријуми за избор субјеката су се заснивали на:

- односу укупно процењене вредности планираних јавних набавки и укупно процењене вредности спроведених јавних набавки;
- односу укупно процењене вредности и укупно уговорених вредности спроведених јавних набавки;
- односу броја спроведених и планираних поступака јавних набавки, као и
- броју обустављених поступака у односу на број спроведених поступака.

Детаљнији опис коришћене методологије дат је у Прилогу 1.

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Поступак планирања јавних набавки регулисан је Законом о јавним набавкама. У ревидираном периоду 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године на снази су два Закона о јавним набавкама. У ревидираном периоду област јавних набавки је била уређена претходно важећим Законом о јавним набавкама који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и важећим Законом о јавним набавкама који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године.

Одредба члана 6. став 1) Закона о јавним набавкама, у делу начела јавне набавке прописује да је Наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.

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

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

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

У складу са законском обавезом, садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца¹⁹, који је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама.

¹⁸ Члан 88. став 1. Закона о јавним набавкама;

¹⁹ „Службени гласник РС“, број 106/13;



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 друго.

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

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

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

Спровођењем испитивања и истраживања тржишта прикупљају се кључне информације неопходне у поступку планирања јавних набавки везане за утврђивање процењене вредности набавке, доступности предмета набавке и присутности привредних субјеката²⁰ на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке²¹ кроз који ће се тај предмет набављати²².

Чланом 29. Закона о јавним набавкама прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

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

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

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

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

²⁰ Члан 2. став 1. тачка 7. Закона о јавним набавкама;

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

²¹ Члан 51. Закона о јавним набавкама;

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



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

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

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

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

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

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

2. Основне информације о субјекту ревизије

Општина Богатић се простире између река Дрине и Саве, у северозападном делу мачванске равнице. На површини од 384 км² налази се 14 месних заједница и то: Богатић, Бадовинци, Баново Поље, Белотић, Дубље, Глушци, Глоговац, Клење, Совљак, Црна Бара, Мачвански Метковић, Салаш Црнобарски, Узвеће, Очаге. На територији општине Богатић, према попису из 2011. године живи 28.883 становника. Највећи део становништва бави се пољопривредом. Укупан број пољопривредних газдинстава је 6.365, а површина расположивог земљишта је 31.212,52 хектара.

Општина Богатић је оснивач Народне библиотеке „Јанко Веселиновић“, Културно-образовног центра Богатић, Туристичке организација општине Богатић, Предшколске установе „Слава Ковић“, Јавног комуналног предузећа „Богатић“, Дирекције за пољопривреду и село. Образовање је организовано у једној предшколској установи, пет основних школа и у једној средњој школи.

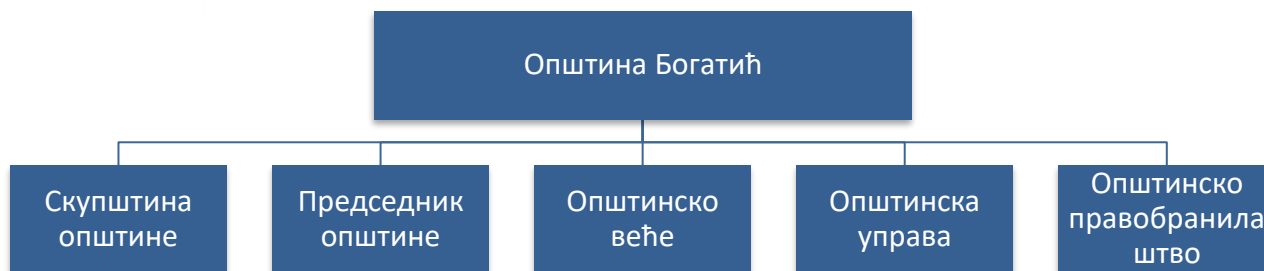
Највиши правни акт општине Богатић је Статут²³.

Органи општине су Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа. Послове правне заштите имовинских права и интереса обавља Општинско правобранилаштво Општине Богатић.

²³ Број: I.R. 184/2019-09 од 18. марта 2019. године;



Илустрација број 1: Организациона шема органа општине Богатић



Скупштина општине Богатић је највиши орган који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и Статутом. Скупштина општине Богатић има 31 одборника.

Извршни органи општине су Председник општине и Општинско веће. 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 седам чланова Општинског већа које бира Скупштина општине, на период од четири године, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника.

Општинска управа се образује као јединствени орган за обављање управних и других сродних послова из надлежности Општине. Општинском управом руководи начелник Општинске управе. Основне унутрашње организационе јединице Општинске управе општине Богатић су:

1. Одељење за привреду, финансије и локално-економски развој;
2. Одељење за општу управу, заједничке послове и друштвене делатности и
3. Одељење за урбанизам, комунално–стамбене послове, грађевинско земљиште и инфраструктуру.

У Општинској управи је као посебна организациона јединица образован Кабинет председника општине.

Седиште општине Богатић је у улици Мике Виторовића, број 1. Матични број општине Богатић је 07170718, а порески идентификациони број је 101442701.

3. Информације о јавним набавкама

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.²⁴ Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. У складу са Законом о јавним набавкама²⁵ процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично 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 избегававање 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 Богатић, поступак планирања јавних набавки је уређен процедурама у којима су прописане обавезе и одговорности чинилаца тих

²⁴ Члан 6. став 1. Закона о јавним набавкама;

²⁵ Члан 29. Закона о јавним набавкама;



активности. У оквиру Одсека за буџет и финансије Општина има образовану посебну организациону јединицу – Служба за јавне набавке. Према Правилнику о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи, Општинском правобранилаштву и посебним организацијама општине Богатић²⁶ (у даљем тексту: Правилник о организацији и систематизацији радних места), Службу за јавне набавке чине Службеник за јавне набавке и Виши референт за послове јавних набавки. Општина Богатић нема попуњено радно место Службеника за јавне набавке, док Виши референт за послове јавних набавки поседује сертификат за службеника за јавне набавке.

Планове јавних набавки доноси Општинска управа. У 2020. години у плановима јавних набавки са две измене, планирана су добра, услуге и радови у укупном износу 92.499.996 динара и то кроз 21 поступак јавних набавки, док је у 2021. години планирано 17 поступака у вредности од 147.315.561 динара у плановима јавних набавки са 12 измена. За 2022. годину према Плановима јавних набавки до 30. јуна 2022. године планирано је 15 поступака, процењене вредности 533.898.866 динара.

У 2020. години спроведено је 14 поступака јавних набавки процењене вредности 59.833.331 динара, по којима су закључени уговори у вредности 54.491.642 динара, док је у 2021. години спроведено 16 поступака из плана јавних набавки и један поступак који није био предвиђен планом (Преговарачки поступак без објављивања јавног позива - Одржавање информационог система ЛПА), процењене вредности 131.240.560 динара, а закључени су уговори у вредности 116.202.278 динара.

Такође, према достављеним подацима, у току 2020, 2021. и 2022. године обустављен је по један поступак јавне набавке, при чему је поступак јавне набавке услуге чишћења зграде општине Богатић у 2021. години поновљен и закључен је уговор са добављачем.

²⁶ Број: 06-40-719/2018-01 од 20. децембра 2018. године; Прва измена и допуна Правилника број: 06-7-847/2019-01 од 11. марта 2019. године; Друга измена и допуна Правилника број: 06-6-89/2021-01 од 9. фебруара 2021. године; Трећа измена и допуна Правилника број: 06-14-141/2021-01 од 28. маја 2021. године и Четврта измена и допуна Правилника број: 06-9-312/2022-01 од 23. марта 2022. године;



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. Иако је општина Богатић уредила поступак планирања набавки интерним актом, њене организационе јединице нису у потпуности испоштовале предвиђене процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба, и евидентирање и документовање.**
- 2. У највећем броју узоркованих набавки процењене вредности нису одређене на прописан начин, јер процес испитивања и истраживања тржишта није спроведен на начин предвиђен интерним актом.**
- 3. Општина Богатић је план јавних набавки извршила благовремено, али исти није реализован у планираном обиму, док поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки.**

У наставку Извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



Закључак 1. Иако је општина Богатић уредила поступак планирања набавки интерним актом, њене организационе јединице нису у потпуности испоштовале предвиђене процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба, и евидентирање и документовање

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је општина Богатић 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 Богатић уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба?
- На који начин је вршено утврђивање и исказивање стварних потреба?
- Да ли општина Богатић 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 Богатић 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 Богатић је донела интерни акт којим је, између осталог, уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.
- 1.2. Општина Богатић, односно организационе јединице које планирају набавке нису у потпуности испоштовале процедуре предвиђене интерним актом у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба.
- 1.3. Општина Богатић нема попуњено радно место Службеника за јавне набавке, због чега запослени на радном месту Вишег референта за послове јавних набавки учествује у планирању јавних набавки, што није предвиђено интерним актима Општине.
- 1.4. Општина Богатић није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

Налаз 1.1. Општина Богатић је донела интерни акт којим је, између осталог, уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба

Законом о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да интерним актом ближе уреди поступак јавне набавке, а нарочито начин планирања и одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршења обавеза из поступка и начин на који ће се обезбедити конкуренција у поступку јавне набавке, спровођење и контролу јавних набавки, као и начин праћења извршења уговора о јавној набавци.²⁷

Општина Богатић донела је 12. октобра 2015. године Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке (у даљем тексту: претходно важећи Правилник о јавним набавкама), који је престао да важи ступањем на снагу Правилника о ближе уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступка јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама (у даљем тексту: важећи Правилник о јавним набавкама) који је општина Богатић донела 14. септембра 2020. године на основу члана 49. Закона о јавним набавкама. Оба интерна акта намењена су свим организационим јединицама и лицима укљученим у планирање набавки, спровођење поступка набавки, извршење уговора и контролу јавних набавки.²⁸

²⁷ Члан 22. претходно важећег Закона и члан 49. Закона о јавним набавкама;

²⁸ Члан 2. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и члан 1. важећег Правилника о јавним набавкама;



Претходно важећим Правилником о јавним набавкама било је приписано да је наручилац у обавези да приликом планирања набавки узме у обзир следеће критеријуме²⁹:

1) да ли је предмет набавке у функцији обављања делатности и у складу са планираним циљевима; 2) да ли су количине и техничке спецификације предмета набавке у складу са стварним потребама наручиоца; 3) да ли је процењена вредност предмета набавке одговарајућа, имајући у виду циљеве набавке, техничке спецификације, потребне количине, да ли представља резултат истраживања тржишта и да ли је усаглашена са средствима утврђеним буџетом; 4) да ли је набавка праћена додатним трошковима, висина и природа тих трошкова и да ли је набавка исплатива; 5) да ли друга решења могу да обезбеде задовољење потреба и које су њихове предности и недостаци у односу на постојећа решења; 6) стање залиха, односно праћење и анализа показатеља у вези са потрошњом добара; 7) прикупљање и анализа постојећих информација и база података о добављачима и закљученим уговорима; 8) трошкове одржавања и коришћења постојеће опреме у односу на трошкове набавке нове опреме, исплативост инвестиције, исплативост ремонта постојеће опреме; 9) трошкови животног циклуса предмета јавне набавке (трошак набавке, трошкови употребе и одржавања, као и трошкови одлагања након употребе) и 10) ризике и трошкове у случају неспровођења јавне набавке и трошкови алтернативних решења.

Важећим Правилником о јавним набавкама предвиђени су следећи критеријуми које примењују све организационе јединице за планирање сваке набавке³⁰:

1) да је предмет набавке у функцији обављања послова јединице локалне самоуправе и у интересу грађана; 2) да су узети у обзир сви трошкови животног циклуса предмета набавке (трошак набавке, трошкови употребе и одржавања, као и трошкови одлагања након употребе); 3) да предложене техничке спецификације и утврђене количине одређеног предмета набавке одговарају стварним потребама јединице локалне самоуправе; 4) узимање у обзир стања на залихама, искуствених показатеља у вези са месечном, кварталном и годишњом потрошњом; 5) да је процењена вредност набавке одговарајућа и реална; 6) да ли набавка има за последицу стварање додатних трошкова и колика је висина и природа тих трошкова; 7) да ли постоје друга могућа решења за задовољавање исте потребе и које су предности и недостаци тих решења; 8) трошкови одржавања и коришћења постојеће опреме у односу на трошкове нове опреме, исплативост инвестиције, исплативост ремонта постојеће опреме и 9) ризици и трошкови у случају неспровођења поступка набавке.

Носилац планирања, пре почетка поступка планирања доставља организационим јединицама у писаној форми инструкције за планирање, са дефинисаним обрасцима, упитницима и табелама за прикупљање и достављање података о набавкама које се планирају.³¹ Инструкције за планирање садрже методологију и упутства за истраживање тржишта, утврђивање и исказивање потреба и полазне елементе за планирање потреба, попут стања залиха, пројекције.³² Поступак планирања започиње тако што организационе јединице утврђују и исказују на обрасцу за планирање потребе за предметима набавке који су неопходни за несметано функционисање, уносом одговарајућих података у складу са инструкцијом, а нарочито: 1) кратак и јасан опис предмета набавке са предлогом да се набавка подели у више партија, ако је то потребно; 2) предлог периода на који се уговор закључује; 3) оквирни датум закључења уговора или временски период у коме се очекује закључење уговора; 4) процењену вредност набавке; 5) напомену да је неопходно спровођење преговарачког поступка јавне набавке, ако су за то испуњени услови, односно напомену да се за набавку одређеног предмета не примењује Закон, са образложењем; 6) кратак опис разлога и оправданости планирања

²⁹ Члан 8. претходно важећег Правилника о јавним набавкама;

³⁰ Члан 5. важећег Правилника о јавним набавкама;

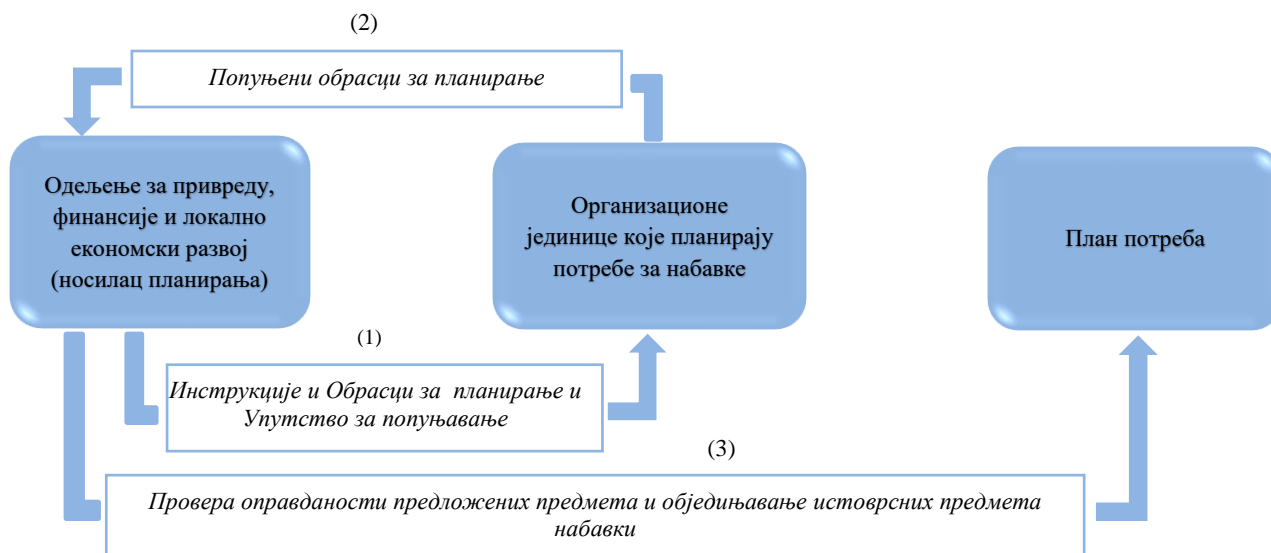
³¹ Члан 9. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и чл. 6. и 7. важећег Правилника о јавним набавкама;

³² Члан 10. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и члан 6. важећег Правилника о јавним набавкама;



набавке и обима набавке.³³ Овако исказане потребе морају бити у складу са критеријумима за планирање и стварним потребама, а проверу усаглашености врши носилац планирања.

Илустрација број 2: Поступак утврђивање и исказивање стварних потреба



Наказ 1.2. Општина Богатић, односно организационе јединице које планирају набавке нису у потпуности испоштовале процедуре предвиђене интерним актом у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба

Интерним актом наручиоца предвиђено је да организационе јединице општине Богатић, које планирају набавке, своје стварне потребе за набавкама исказују у складу са инструкцијама за планирање, тако што у писаној форми достављају обрасце за планирање или захтеве за исказивање потреба. Носилац планирања није сачињавао инструкције за планирање, већ су исте достављане усмено организационим јединицама које приликом утврђивања и исказивања потреба нису попуњавале обрасце за планирање. За поједине набавке организационе јединице су доставиле захтеве за исказивање потреба, док за одређене набавке организационе јединице нису исказивале своје потребе, већ су исте одређиване на основу искуства и јавних набавки из претходних година, и то усмено, на састанцима руководства Општине и запослених на пословима јавних набавки. Узрок оваквог поступања је недовољан број запослених и неадекватна сарадња и координација носиоца планирања и организационих јединица које исказују потребе, што за последицу има ризик да исказане потребе не одговарају стварним потребама наручиоца и расположивим средствима.

³³ Члан 8. важећег Правилника о јавним набавкама;



Интерним актом предвиђено је да носилац планирања доставља инструкције за планирање, обрасце за планирање и упутство за попуњавање организационим јединицама које исказују потребе.³⁴

Претходно важећим Правилником о јавним набавкама је предвиђено да се инструкцијама за планирање одређују полазни елементи за планирање потреба који се базирају на: подацима о извршеним набавкама, стању залиха и очекиваним променама у вршењу појединих пословних активности у складу са развојним циљевима, као и релевантни подаци у вези са

пројекцијом макроекономских и других тржишних кретања у планској години.³⁵

Важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да носиоци планирања, пре почетка планирања за наредну планску годину, израђују предлог инструкција за планирање које представљају детаљна правила за планирање набавки и које се достављају свим организационим јединицама које планирају потребе за набавкама. Инструкције за планирање садрже нарочито методологију и упутства за истраживање тржишта и утврђивање и исказивање потреба за набавкама, као и полазне елементе за планирање потреба (стање залиха, очекивање ванредне активности у наредној планској години и друге податке).³⁶

Инструкцијама за планирање се унифицира и стандардизује исказивање потреба за предметима набавке и одређује се која организациона јединица планира одређене предмете набавки.³⁷

Организационе јединице исказују своје потребе на обрасцу и достављају их носиоцу планирања, који проверава оправданост и усклађеност са стварним потребама и обједињује потребе на нивоу наручиоца.

На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника и увидом у достављену документацију утврдили смо да носиоци планирања нису сачињавали инструкције за планирање у писаној форми, већ су исте достављали усмено организационим јединицама, које приликом утврђивања и исказивања потреба нису попуњавале обрасце за планирање. За поједине набавке, организационе јединице достављале су захтеве за исказивање потреба, а руководство Општине, начелник Општинске управе и Одељење за привреду, финансије и локално – економски развој вршили су анализу исказаних потреба и одлучивали да ли се њихови захтеви усвајају у потпуности. Коначну одлуку о томе шта ће се и у којој количини набавити у поступку јавне набавке доноси руководство Општине. За набавке које се спроводе ради обезбеђења несметаног функционисања Општине потребе су утврђиване на основу искуства и јавних набавки из претходних година, без сачињавања захтева. Уколико је предмет јавне набавке извођење радова, врше се консултације са извођачем радова и на основу пројектне документације се утврђују и исказују потребе.

³⁴ Члан 9. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и члан 7. важећег Правилника о јавним набавкама;

³⁵ Члан 10. претходно важећег Правилника о јавним набавкама;

³⁶ Члан 6. важећег Правилника о јавним набавкама;

³⁷ Члан 10. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и члан 6. важећег Правилника о јавним набавкама;



Табела број 1, Начин утврђивања и исказивања потреба

Ревидирана година	Назив јавне набавке	Начин утврђивања и исказивања потреба
2020.	Услуге личног пратиоца детета	Шеф одсека за друштвене делатности се бави утврђивањем стварних потреба на основу прошлогодишње спроведене јавне набавке и захтева за исказивање потреба Одсека за друштвене делатности.
2020.	Набавка опреме за увођење електронског система и за вођење седница и гласање "Е- парламент"	Потребе су утврђене на основу елабората
2020.	Набавка угља	На основу исказаних потреба Одсека за заједничке послове, чији је шеф прикупио захтеве свих школа у Општини
2020.	Услуге помоћи и неге у кући	Шеф одсека за друштвене делатности се бави утврђивањем стварних потреба на основу прошлогодишње спроведене јавне набавке и захтева за исказивање потреба Одсека за друштвене делатности.
2020.	Сузбијање комараца на територији Општине Богатић	Начелник општинске управе и запослени на пословима набавки утврђују потребе на основу набавки из претходних година, јер је иста површина запрашивања
2020.	Радови на реконструкцији тротоара по МЗ (Богатић и Глушци)	На основу пројектне документације
2021.	Набавка електричне енергије за јавну расвету по МЗ	Одељење за привреду, финансије и локално – економски развој утврђује и исказује потребе на основу фактура испостављених за потрошњу у претходној години
2021.	Израда пројектне документације Изворишта водоснабдевања "Црна Бара " са дистрибутивним центром	На основу усменог разговора са стручним тимом пројектантске куће
2021.	Крпљење и поправка асфалтног застора коловоза локалних путева и улица на подручју Општине Богатић	Одељење за урбанизам се бави утврђивањем стварних потреба на основу прошлогодишње спроведене јавне набавке.
2021.	Одржавање информационог система ЛПА	Одсек локалне пореске администрације утврђује потребе на основу набавке из претходне године
2021.	Превоз путника, ученика основних школа и лица преко 65 година са територије Општине Богатић	На основу достављених путних праваца на подручју општине Богатић и утврђивања мреже линијског превоза путника
2021.	Набавка угља за потребе основних школа на подручју Општине Богатић	На основу исказаних потреба Одсека за заједничке послове, чији је шеф прикупио захтеве свих школа у Општини
2021.	Шљунчење локалних и некатегорисаних путева на подручју Општине Богатић	Шеф одељења за урбанизам се бави утврђивањем стварних потреба на основу прошлогодишње спроведене јавне набавке и исказаних потреба Одељења за урбанизам где су утврђени путни правци за шљунчење и њихова дужина на основу Одлуке о општинским и некатегорисаним путевима на територији општине Богатић
2021.	Реализација пројекта, санација несаниране депоније у Општини Богатић, КО Совљак	На основу пројектне документације добијене од надлежног Министарства за заштиту животне средине
2022.	Јавни превоз путника	На основу прошлогодишње спроведене јавне набавке
2022.	Набавка електричне енергије за јавну расвету по МЗ	Одељење за привреду, финансије и локално – економски развој утврђује и исказује потребе на основу фактура испостављених у претходној години

Носиоци планирања и организационе јединице општине Богатић нису у потпуности испоштовали процедуре предвиђене интерним актом у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба у поступку јавне набавке. Узрок оваквог поступања је смањен број запослених и неадекватна сарадња и комуникација носиоца планирања и организационих јединица, јер носиоци планирања нису на почетку поступка планирања доставили инструкције за планирање у писаној форми, а које садрже методологију и упутство за истраживање тржишта, исказивање потреба и полазне елементе значајне за планирање набавке (подаци о извршеним набавкама, стању залиха, пројекције) и обрасце за планирање са упутством за њихово попуњавање. Овакав приступ утврђивању и исказивању потреба може имати за последицу исказане потребе које нису у складу са стварним потребама наручиоца и расположивим средствима.

Препорука број 1: Препоручујемо одговорним лицима општине Богатић да обезбеде услове да се утврђивање и исказивање стварних потреба врше на начин предвиђен интерним актом.



Налаз 1.3. Општина Богатић нема попуњено радно место Службеника за јавне набавке, због чега запослени на радном месту Вишег референта за послове јавних набавки учествује у планирању јавних набавки, што није предвиђено интерним актима Општине

Правилником о организацији и систематизацији радних места предвиђено је да запослени на радном месту Службеника за јавне набавке у Служби за јавне набавке учествује у планирању јавних набавки. Општина Богатић нема попуњено радно место Службеника за јавне набавке, већ запослени на радном месту Вишег референта за послове јавних набавки учествује у планирању јавних набавки, што није предвиђено Правилником о организацији и систематизацији радних места. Узрок оваквог поступања је недостатак кадровских капацитета у Служби за јавне набавке општине Богатић, што за последицу има да нису обезбеђени услови како би се утврђивање и исказивање потреба вршило на начин предвиђен интерним актом.

Општинско веће општине Богатић донело је Правилник о организацији и систематизацији радних места, на основу кога се у оквиру Одељења за привреду, финансије и локално-економски развој (једна од три унутрашње организационе јединице Општинске управе општине Богатић) образује Служба за јавне набавке унутар које су систематизована два радна места која се односе на послове јавних набавки, и то Службеник за јавне набавке (са високом стручном спремом) и Виши референт за послове јавних набавки (са средњом стручном спремом).

Важећим Правилником о јавним набавкама којим се уређује поступак јавних набавки, предвиђено је да је Одељење за привреду, финансије и локално-економски развој носилац планирања.³⁸

Илустрација број 3: Организациона шема Општинске управе општине Богатић



Интерним актом општине Богатић којим је регулисано планирање јавних набавки, спровођење поступака и праћење извршења уговора предвиђено је ко и на који начин исказује и утврђује стварне потребе за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки.

Према претходно важећем Правилнику о јавним набавкама и важећем Правилнику о јавним набавкама носилац планирања, односно организациона јединица која је задужена за

³⁸ Члана 6. важећег Правилника о јавним набавкама;



координацију поступка планирања (Одељење за привреду, финансије и локални-економски развој) пре почетка планирања за наредну годину, доставља свим организационим јединицама инструкције за планирање³⁹. Организационе јединице општине Богатић утврђују стварне потребе за предметима набавки у складу са критеријумима за планирање набавки, након чега носилац планирања врши проверу тих исказаних потреба и обавештава организационе јединице о свим уоченим неслагањима потреба са критеријумима за планирање⁴⁰. Након пријема обавештења о уоченим неслагањима потреба са критеријумима за планирање, организационе јединице врше неопходне исправке и утврђују стварну потребу за сваку појединачну набавку, о чему обавештавају носиоца планирања⁴¹.

Важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да организационе јединице које планирају набавке исказују своје стварне потребе тако што у образац планирања који им доставља носилац планирања, уносе податке у складу са инструкцијама за планирање⁴². Истим интерним актом је предвиђено да на основу извршених провера, а у сарадњи са организационим јединицама које су исказале потребе за набавкама, носиоци планирања врше потребне измене, утврђују стварну потребу за сваку појединачну набавку и обједињују истоврсне предмете набавке⁴³.

У следећој табели приказани су организациони делови и запослени који се баве пословима утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова:

Табела број 2, Организациони делови и запослени који се баве пословима утврђивања и исказивања стварних потреба

Ревидирана година	Назив јавне набавке	Организациони делови и запослени који су се бавили утврђивањем стварних потреба
2020.	Услуге личног пратиоца детета	Шеф одељења за друштвене делатности
2020.	Набавка опреме за увођење електронског система и за вођење седница и гласање "Е- парламент"	Кабинет председника општине
2020.	Набавка угља	Шеф одсека за заједничке послове
2020.	Услуге помоћи и неге у кући	Шеф одсека за друштвене делатности
2020.	Сузбијање комараца на територији општине Богатић	Шеф одсека за пољопривреду и локални економски развој
2020.	Радови на реконструкцији тротоара по МЗ (Богатић и Глушци)	Одељење за урбанизам
2021.	Набавка електричне енергије за јавну расвету по МЗ	Одељење за привреду и финансије
2021.	Израда пројектне документације Изворишта водоснабдевања "Црна Бара" са дистрибутивним центром	Кабинет председника општине
2021.	Крпљење и поправка асфалтног застора коловоза локалних путева и улица на подручју општине Богатић	Одељење за урбанизам
2021.	Одржавање информационог система ЛПА	Одсек локалне пореске администрације
2021.	Превоз путника, ученика основних школа и лица преко 65 година са територије општине Богатић	Одељење за друштвене делатности
2021.	Набавка угља за потребе основних школа на подручју општине Богатић	Шеф одсека за заједничке послове
2021.	Шљунчење локалних и некатегорисаних путева на подручју општине Богатић	Шеф одсека за урбанизам
2021.	Реализација пројекта, санација несаниране депоније у општини Богатић, КО Совљак	Кабинет председника општине
2022.	Јавни превоз путника	Одсек за инспекцијске послове, саобраћајни инспектор
2022.	Набавка електричне енергије за јавну расвету по МЗ	Одељење за привреду и финансије

Организационе јединице исказују потребе за предметима набавке, а руководство Општине, начелник Општинске управе и Одељење за привреду, финансије и локално-економски развој анализирају исказане потребе организационих јединица.

Општина Богатић нема попуњено радно место Службеника за јавне набавке, иако је Правилником о организацији и систематизацији радних места предвиђено да Службеник за

³⁹ Члан 9. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и члан 6. важећег Правилника о јавним набавкама;

⁴⁰ Чл. 11. и 12. претходно важећег Правилника о јавним набавкама;

⁴¹ Члан 13. претходно важећег Правилника о јавним набавкама;

⁴² Члан 8. важећег Правилника о јавним набавкама;

⁴³ Члан 10. важећег Правилника о јавним набавкама;



јавне набавке између осталог учествује у планирању јавних набавки⁴⁴. Увидом у достављену документацију утврдили смо да је општина Богатић, више пута подносила захтев за добијање сагласности за попуњавање и финансирање радног места Службеника за јавне набавке⁴⁵.

Лице које је запослено на радном месту Вишег референта за послове јавних набавки има сертификат службеника за јавне набавке. Правилником о организацији и систематизацији радних места предвиђено је да ово лице прати примењивање Закона о јавним набавкама, обавља послове спровођења јавних набавки и остале послове по налогу претпостављених.⁴⁶ Поред Вишег референта, на пословима набавки ангажован је и Сарадник за јавне набавке преко пројекта „Моја прва плата“.

Према изјави одговорних лица субјекта ревизије, недостатак кадровских капацитета у Служби за јавне набавке, онемогућава Општину да обезбеди услове да се утврђивање и исказивање потреба врши на начин предвиђен интерним актом.

Препорука број 2: Препоручујемо одговорним лицима општине Богатић да обезбеде да поступке планирања јавних набавки спроводе лица која су за то одређена усвојеним интерним актима Општине и самим тим омогуће утврђивање и исказивање потреба на прописан начин.

Налаз 1.4. Општина Богатић није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба

Према Закону о јавним набавкама и интерном акту којим се уређује поступак јавне набавке наручилац је дужан да у писаној форми документује све радње током поступка планирања јавних набавки, што подразумева и евидентирање и документовање радњи и аката током утврђивања и исказивања потреба. Општина Богатић није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања потреба због недовољног броја запослених лица, што доводи до ризика да на почетку поступка планирања организационе јединице неће имати довољно информација за утврђивање и исказивање потреба које одговарају стварним потребама, јер од носиоца планирања нису у писаној форми добили инструкције за планирање, обрасце за планирање и упутства за њихово попуњавање. За појединим предметима набавке потребе се исказују усмено, због чега је отежана контрола оправданости њихове набавке и усаглашености са критеријумима планирања и јавља се ризик да носилац планирања неће имати довољно података за израду адекватног плана јавних набавки, односно да поједини предмети набавке неће бити обухваћени планом јавних набавки.

Законом о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да евидентира све радње и акте током планирања поступка јавне набавке.⁴⁷ Интерним актом општине Богатић предвиђена је обавеза наручиоца да у фази планирања евидентира и документује све радње у писаној или електронској форми.⁴⁸ То подразумева израду инструкција за планирање у писаној форми, образаца за планирање и упутства за њихово попуњавање.

На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника и спроведених интервјуа утврђено је да носилац планирања достављао усмено инструкције за планирање организационим јединицама које утврђују и исказују своје потребе, уместо у писаној форми како је предвиђено интерним актима. Такође, носилац планирања није израђивао обрасце за планирање и упутство за њихово попуњавање, због чега организационе јединице нису исказивале своје потребе на прописаним обрасцима.

⁴⁴ Члан 34. Правилника о организацији и систематизацији радних места;

⁴⁵ Број: 206/2020-06 од 2. октобра 2020. године; 285/2020-06 од 24. децембра 2020. године и 68/2022-06 од 22. фебруара 2022. године;

⁴⁶ Члан 34. Правилника о организацији и систематизацији радних места;

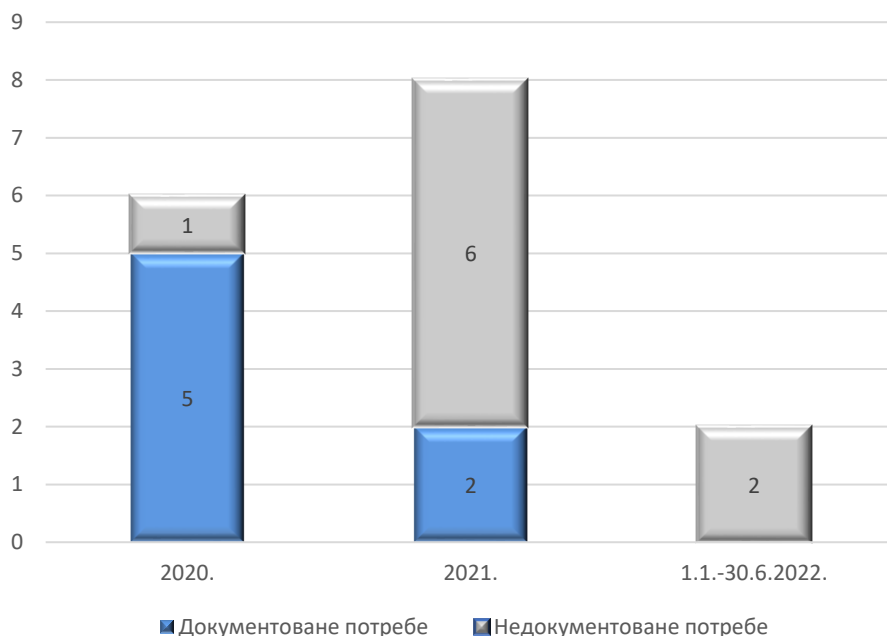
⁴⁷ Члан 16. претходно важећег Закона и члан 41. Закона о јавним набавкама;

⁴⁸ Члан 49. став 1. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и члан 17. важећег Правилника о јавним набавкама;



За поједине набавке организационе јединице су доставиле захтеве за исказивање потреба (услуга личног пратиоца детета, услуга помоћи и неге у кући, набавка угља), израђене у слободној форми, у којима су наведене потребне количине предмета набавке. Са друге стране за одређене набавке добара и услуга организационе јединице нису исказивале своје потребе, већ су исте одређиване на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета, и то усмено, на састанцима руководства и запослених на пословима јавних набавки. Код планирања инвестиција потребе су утврђиване на основу пројектне документације.

Графикон број 1: Документоване потребе у укупном броју узоркованих јавних набавки



Општина Богатић није у потпуности евидентирала и документовала све радње и акте у поступку утврђивања и исказивања потреба због недовољног броја запослених у оквиру Одељења за привреду, финансије, локално – економски развој као носиоцу планирања. Као последица оваквог поступања ствара се ризик да на почетку поступка планирања организационе јединице неће имати довољно информација за утврђивање и исказивање потреба које одговарају стварним потребама, јер им носилац планирања не доставља у писаној форми инструкције за планирање, обрасце за планирање и упутства за њихово попуњавање. За појединим предметима набавке потребе се исказују усмено због чега је отежана контрола оправданости њихове набавке и усаглашености са критеријумима планирања. Коначно, обрасци за планирање садрже податке који су потребни за израду плана јавних набавки, а како организационе јединице не исказују своје потребе на обрасцима и за појединим предметима набавке потребе се исказују усмено, постоји ризик да носилац планирања нема довољно података за израду плана и да поједини предмети набавке неће бити обухваћени планом јавних набавки.

Препорука број 3: Препоручујемо одговорним лицима општине Богатић да обезбеде да се евидентирање и документовање свих радњи, током утврђивања и исказивања потреба, спроводи на начин који је предвиђен интерним актом.



Закључак 2. У највећем броју узоркованих набавки процењене вредности нису одређене на одговарајући начин, јер процес испитивања и истраживања тржишта није спроведен на начин предвиђен интерним актом

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

Закључак 2. донели смо на основу следећих налаза:

- 2.1. Општина Богатић је донела акт о ближем уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је посебно уредила поступак испитивања и истраживања тржишта.
- 2.2. Општина Богатић није спровела поступак испитивања и истраживања тржишта на начин који је предвиђен интерним актима и који би обезбедио прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки.
- 2.3. Општина Богатић у највећем броју узоркованих набавки процењене вредности није одредила на прописан начин.
- 2.4. Општина Богатић за већину предмета јавних набавки није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта.

Налаз 2.1. Општина Богатић је донела акт о ближем уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је посебно уредила поступак испитивања и истраживања тржишта

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да посебним актом уреди начин планирања поступка јавне набавке, што подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта⁴⁹.

Према Закону о јавним набавкама наручилац може да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка јавне набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком⁵⁰.

Општина Богатић, односно Председник општине и начелник Општинске управе донели су интерне акте којима је ближе уређен поступак испитивања и истраживања тржишта.

Претходно важећим Правилником о јавним набавкама је предвиђено да организационе јединице испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке, и то тако што испитују степен развијености тржишта, упоређују цене више потенцијалних понуђача, прате квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове испоруке, постојеће прописе и стандарде, могућности на тржишту за задовољење потреба наручиоца на другачији начин. Организационе јединице могу да испитују и истражују тржиште на један од следећих начина: испитивањем претходних искустава у набавкама (постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима), путем интернета, испитивањем искустава других наручилаца, прикупљањем података путем анкета, упитника и на друге начине.⁵¹

⁴⁹ Члан 22. став 1. претходно важећег Закона и члан 49. став 2. Закона о јавним набавкама;

⁵⁰ Члан 89. Закона о јавним набавкама;

⁵¹ Члан 16. претходно важећег Правилника о јавним набавкама;



Након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама, начелник Општинске управе је донео важећи Правилник о јавним набавкама у коме је предвиђено да организационе јединице исказују своје стварне потребе узимајући у обзир:

- стање залиха и постојеће информације и базу података о добављачима и закљученим уговорима;
- на основу претходног искуства у набавци истог предмета;
- на основу истраживања тржишта;
- код набавки радова у складу са пројектном документацијом.

Истраживање тржишта сваког појединачног предмета набавке врши се прикупљањем информација о начину задовољења конкретне потребе, упоређивањем цена на тржишту, квалитета, периода гаранције, начина и трошкова одржавања. Такође, истраживање тржишта врши се путем истраживања на интернету, испитивањем искустава других наручилаца и на други погодан начин. Организационе јединице које планирају набавку могу да траже или да узму у обзир савете независних стручњака, надлежних органа или привредних субјеката у вези са припремом спровођења поступка јавне набавке под условом да се тиме не нарушавају начела обезбеђења конкуренције и забране дискриминације, једнакости привредних субјеката и транспарентности.⁵²

Илустрација број 4: Начини истраживања тржишта у складу са усвојеним интерним актима општине Богатић



⁵² Члан 9. важећег Правилника о јавним набавкама;



Налаз 2.2. Општина Богатић није спровела поступак испитивања и истраживања тржишта на начин који је предвиђен интерним актима и који би обезбедио прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки

Интерним актима општине Богатић предвиђено је да организационе јединице испитују и истражују тржиште сваког предмета набавке, тако што испитују степен развијености тржишта, прикупљају информације о начину задовољавања конкретне потребе, упоређују цене више потенцијалних понуђача, прате квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове испоруке. Општина Богатић није спровела поступак испитивања и истраживања тржишта на начин који је предвиђен интерним актима и који би обезбедио прикупљање свих информација потребних за израду адекватног плана јавних набавки. За већину предмета, код којих је спроведен поступак испитивања и истраживања тржишта, не постоји документација о спроведеном истраживању и прикупљеним информацијама. Потребне и процењене вредности предмета који су потребни за несметано функционисање и који се набављају сваке године нису засновани на истраживању тржишта, већ на претходном искуству у набавци конкретног предмета. Узрок оваквог поступања је недостатак кадровских капацитета који би спровели поступак испитивања и истраживања тржишта и документовали све радње, на начин који је предвиђен интерним актима. Оваквим поступањем ствара се ризик да ће бити израђен план јавних набавки који није у складу са стварним потребама наручиоца и расположивим средствима, односно да ће бити набављени и предмети за којима не постоји потреба, да планом неће бити обухваћени предмети који су потребни наручиоцу, или пак да ће се набавке реализовати по ценама вишим од тржишних.

Истраживање тржишта је процес који се спроводи у фази планирања поступка набавке ради прикупљања информација о одређеним предметима набавке који су заступљени на тржишту и броју и структури потенцијалних понуђача. Интерним актима општине Богатић предвиђено је да организационе јединице испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке, и то тако што испитују степен развијености тржишта, прикупљају информације о начину задовољавања конкретне потребе, упоређују цене више потенцијалних понуђача, прате квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове испоруке. Истраживање тржишта врши се путем истраживања на интернету (ценовници понуђача, Портал јавних набавки, сајтови других наручилаца, сајтови надлежних институција за објаву релевантних информација о тржишном кретањима), праћењем цена и уговора за претходне набавке конкретног предмета, испитивањем искустава других наручилаца и на други погодан начин, имајући у виду сваки појединачни предмет набавке.⁵³

Информације прикупљене испитивањем и истраживањем тржишта уз истовремену анализу потреба са становишта квалитета и квантитета представљају основни предуслов за успешно спровођење поступка јавне набавке. Такође, информације прикупљене испитивањем и истраживањем тржишта доводе до смањења трошкова набавки и омогућавају израду реалнијег плана јавних набавки.

⁵³ Члан 16. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и члан 9. важећег Правилника о јавним набавкама;



Илустрација број 5: Процес израде Плана јавних набавки према интерном акту општине Богатић⁵⁴



План јавних набавки обухвата набавке чије се покретање очекује у години за коју се план доноси. Организационе јединице исказују своје потребе за предметима набавки на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, стања залиха и на основу информација прикупљених испитивањем и истраживањем тржишта.

Процењена вредност, као један од података из плана јавних набавки, мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и валидна у тренутку покретања поступка јавне набавке. Добро истраживање тржишта у циљу идентификовања главних карактеристика циљаног тржишта и утврђивања реалне процењене вредности може значајно да побољша ефикасност поступка јавне набавке.

⁵⁴ Чл. 9-12. и 21-23. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и чл. 6, 8-10. и 12-13. важећег Правилника о јавним набавкама;



Илустрација број 6: Истраживање тржишта и израда плана јавних набавки



Општина Богатић није спровела поступак испитивања и истраживања тржишта на начин који је предвиђен интерним актима и који би обезбедио прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки. За предмете код којих је спроведен поступак испитивања и истраживања тржишта не постоји документација о спроведеном истраживању и прикупљеним информацијама, осим код пројеката где пројектна документација представља писани траг о истраживању тржишта. Дакле, општина Богатић није документовала информације о доступности предмета набавке на тржишту, карактеристикама, ценама, квалитету, гаранцијама, трошковима одржавања, потенцијалним понуђачима, које су значајне приликом исказивања потреба и одређивања процењене вредности. Потребне и процењене вредности предмета који су потребни за несметано функционисање и који се набављају сваке године нису засноване на испитивању и истраживању тржишта, већ на претходном искуству у набавци конкретног предмета. Разлог за овакво поступање је недостатак кадровских капацитета који би спровели поступак испитивања и истраживања тржишта и документовали све радње, на начин предвиђен интерним актима. Оваквим поступањем ствара се ризик да ће бити израђен план јавних набавки који није у складу са стварним потребама наручиоца и расположивим средствима, односно да ће бити набављени и предмети за којима не постоји потреба, да планом неће бити обухваћени предмети који су потребни наручиоцу, или пак да ће се набавке реализовати по ценама које нису у складу са ценама на тржишту.

Препорука број 4: *Препоручујемо одговорим лицима општине Богатић да обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин који је предвиђен интерним актима и тиме омогуће прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки.*

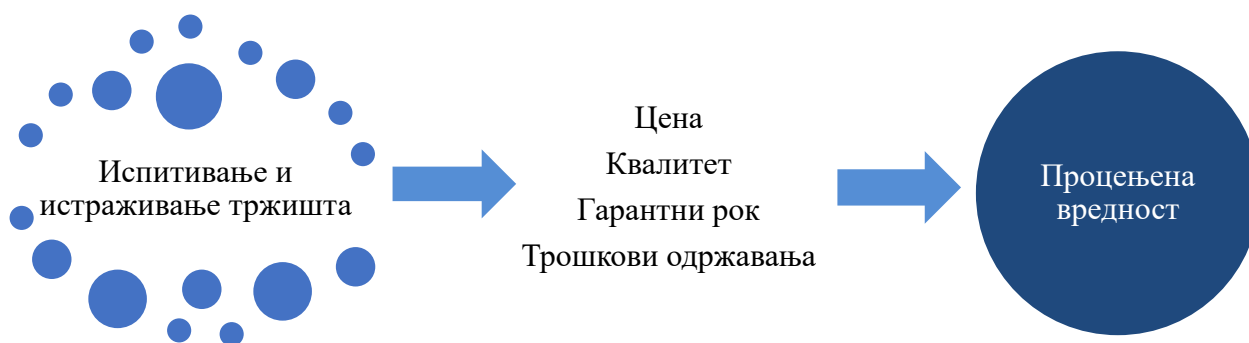
Налаз 2.3. Општина Богатић у највећем броју узоркованих набавки процењене вредности није одредила на прописан начин

Према Закону о јавним набавкама и интерном акту општине Богатић процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта. Општина Богатић у највећем броју узоркованих набавки процењене вредности није одредила на прописан начин. Процењене вредности предмета набавке нису засноване на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта, јер испитивање и истраживање, због недостатка кадровских капацитета, није спроведено на начин предвиђен интерним актима. Оваквим поступањем ствара се ризик да процењена вредност неће бити одговарајућа и реална у односу на услове на тржишту и расположива средства наручиоца.



Према 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 мора да буде валидна у време покретања поступка.⁵⁵ Такође, истим Законом прописано је да се код набавке стандардних добара и уобичајених услуга или добара и услуга чија се набавка периодично понавља, израчунавање процењене вредности заснива на претходном искуству у набавци које је прилагођено, ако је могуће, променама у количини и вредности.⁵⁶

Илустрација број 7: Утврђивање процењене вредности засновано на истраживању тржишта



Да би наручилац објективно одредио процењену вредност потребно је да најпре дефинише потребе и да након тога испита и истражи тржиште, како би утврдио цене на тржишту за потребан ниво квалитета. На основу тако прикупљених информација одређује процењену вредност предмета набавке. Међутим, истраживање тржишта се овде не завршава. Како поступак јавне набавке може да буде покренут месецима након доношења плана, потребно је да наручилац, пре покретања поступка јавне набавке, још једном провери да ли је дошло до промене цена на тржишту.

Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, правила одређивања врсте поступка у односу на процењену вредност јавне набавке, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки⁵⁷. Процењена вредност предмета јавне набавке исказује се у динарима, без пореза на додату вредност. Обухвата процену укупних плаћања које ће извршити наручилац, укључујући све опције уговора и могуће продужење уговора, уколико је предвиђено у конкурсној документацији⁵⁸.

Претходно важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да се процењена вредност јавне набавке одређује у складу са техничким спецификацијама предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта. Приликом одређивања процењене вредности јавне набавке не може се делити истоверсна јавна набавка на више набавки с намером избегавања примене Закона или правила одређивања врсте поступка у односу на процењену вредност јавне набавке⁵⁹.

Општина Богатић је одређивала процењене вредности предмета набавки на основу:

- претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке без спроведеног истраживања тржишта и
- информација прикупљених испитивањем и истраживањем тржишта.

⁵⁵ Члан 64. претходно важећег Закона и члан 29. Закона о јавним набавкама;

⁵⁶ Чланови 32. и 33. Закона о јавним набавкама;

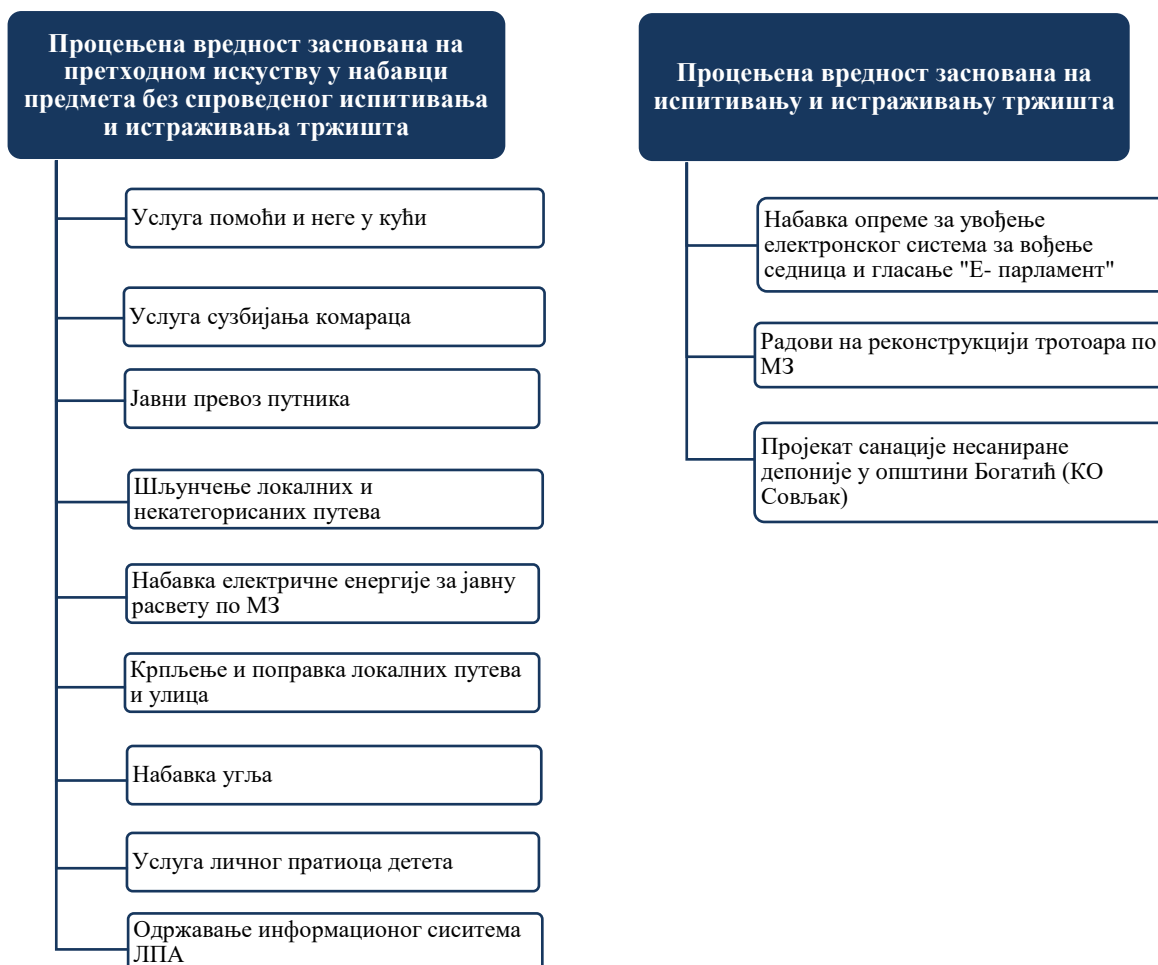
⁵⁷ Члан 64. претходно важећег Закона и члан 29. Закона о јавним набавкама;

⁵⁸ Члан 64. претходно важећег Закона и члан 30. Закона о јавним набавкама;

⁵⁹ Члан 15. претходно важећег Правилника о јавним набавкама;



Илустрација број 8: Одређивање процењене вредности узоркованих јавних набавки



Процењене вредности стандардних добара и уобичајених услуга који су потребни за несметано функционисање и који се набављају сваке године одређиване су на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета. Код таквих набавки није спроведено испитивање и истраживање тржишта, већ се процењена вредност одређивала на основу обрасца структуре цена и рачуна из претходне године.

Процењене вредности за три узорковане набавке које се односе на: набавку система „Е-парламент“, реконструкцију тротоара по МЗ и санацију депоније у општини Богатић, одређене су на основу елабората и пројектне документације.

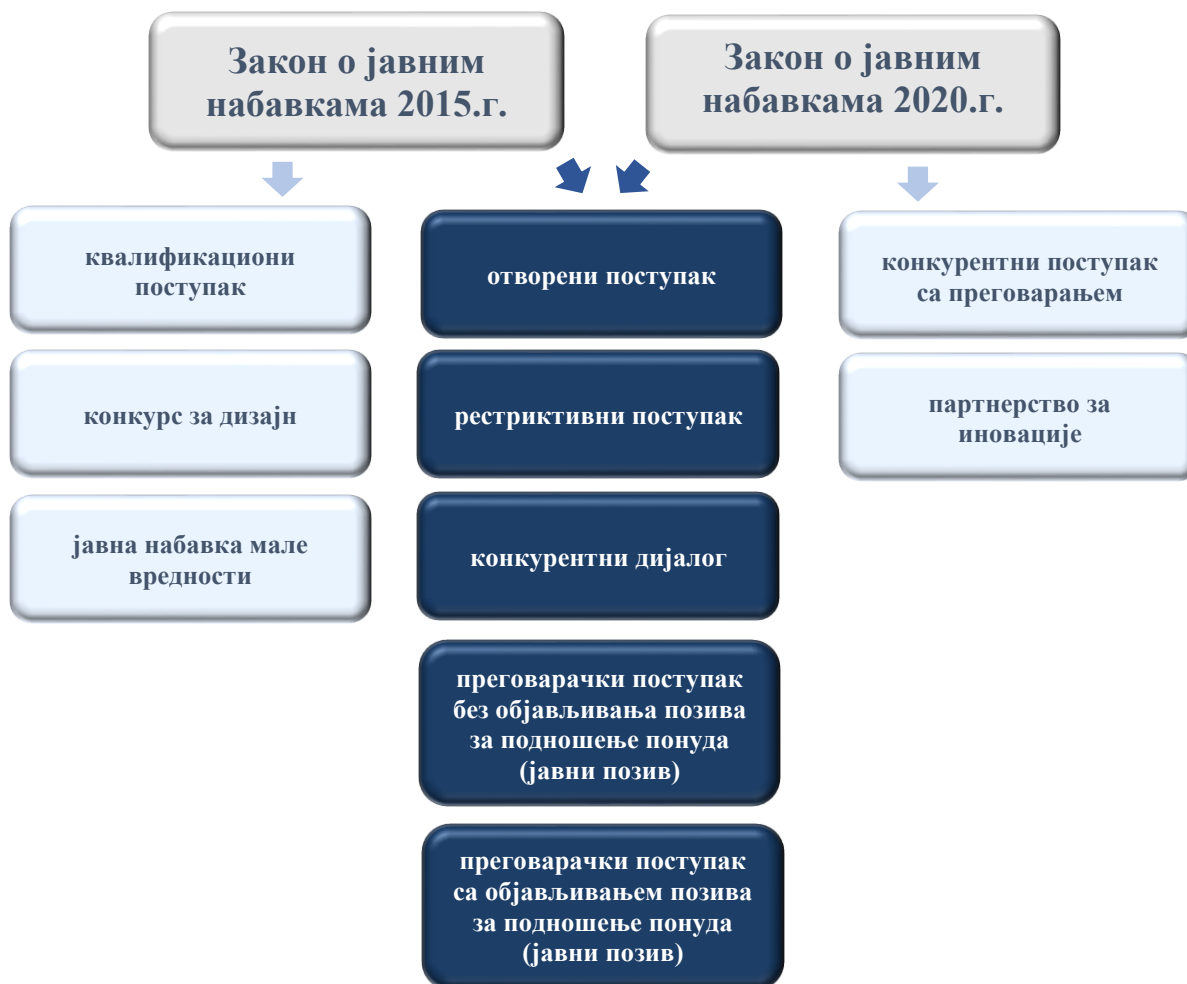
Из свега наведеног, утврдили смо да у највећем броју узоркованих јавних набавки процењена вредност јавних набавки није утврђена на прописан начин, односно да није заснована на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта, јер исто није спроведено на начин предвиђен интерним актима. Услед оваквог поступања ствара се ризик да процењене вредности неће одговорати условима на тржишту.

Препорука број 5: Препоручујемо одговорним лицима општине Богатић да обезбеде услове да се одређивање процењене вредности заснива на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта.



Законом о јавним набавкама прописане су врсте поступака јавних набавки⁶⁰ које су обавезан елемент плана јавних набавки⁶¹. Врсте поступака по поменутом Закону су представљене кроз следећи приказ:

Илустрација број 9: Врсте поступака јавних набавки по Закону о јавним набавкама



Нови Закон о јавним набавкама више не предвиђа квалификациони поступак, као ни поступак јавне набавке мале вредности. При томе, истим законом се као нова врста поступка предвиђају конкурентни поступак са преговарањем и партнерство за иновације. Конкурс за дизајн је уређен одредбама новог закона као посебан режим набавке⁶².

Одредбе новог Закона се не примењују на набавку добара, услуга и спровођења конкурса за дизајн чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара⁶³.

Претходно важећим Правилником о јавним набавкама је предвиђено да носилац планирања одређује врсту поступка за сваки предмет јавне набавке, у складу са укупном процењеном вредношћу истоврсног предмета набавке и у складу са законским одредбама.⁶⁴ Истим

⁶⁰ Члан 31. став 1. претходно важећег Закона и члан 51. став 1. Закона о јавним набавкама;

⁶¹ Члан 51. став 1. тачка 4) претходно важећег Закона и члан 88. став 1. тачка 3) Закона о јавним набавкама;

⁶² Члан 77. 2. Конкурс за дизајн, у делу IV Посебни режими набавке Закона о јавним набавкама;

⁶³ Члан 27. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама;

⁶⁴ Члан 17. став 2. претходно важећег Правилника о јавним набавкама;



Правилником се прописује да у складу са претходно дефинисаном врстом поступка, носилац планирања обједињује истоврсна добра, услуге и радове у јединствени поступак, где год је то могуће, имајући у виду динамику потреба и плаћања⁶⁵.

Важећим Правилником о јавним набавкама као елемент плана јавних набавки предвиђена је и врста поступка, као и да динамику покретања поступака набавки одређује носилац планирања у складу са одређеним оквирним датумима закључења уговора⁶⁶, а имајући у виду врсту поступка јавне набавке⁶⁷.

Општина Богатић је у току 2020, 2021. години и у периоду од 1. јануара до 30. јуна 2022. години планирала укупно 53 поступка јавних набавки и то на следећи начин:

Табела број 3, Преглед планираних врста поступака у ревидираном периоду

Врста поступка	2020. година	2021. година	1.1-30.6.2022. године	Укупно по годинама
Јавна набавка мале вредности	11	0	0	11
Отворени поступак	9	17	15	41
Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда	1	0	0	1
Укупно	21	17	15	53

Како нови Закон о јавним набавкама више не предвиђа поступак јавне набавке мале вредности, тако је у ревидираном периоду повећано учешће отворених поступака јавних набавки, што је приказано на следећем графикону:

Графикон број 2: Планиране врсте поступака јавних набавки



Општина Богатић је, приликом одређивања врста поступака, поступала у складу са важећим законским одредбама.

⁶⁵ Члан 17. став 3. претходно важећег Правилника о јавним набавкама;

⁶⁶ Члан 4. став 2. тачка 3) важећег Правилника о јавним набавкама;

⁶⁷ Члан 10. став 4. важећег Правилника о јавним набавкама;



Налаз 2.4. Општина Богатић за већину предмета јавних набавки није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта

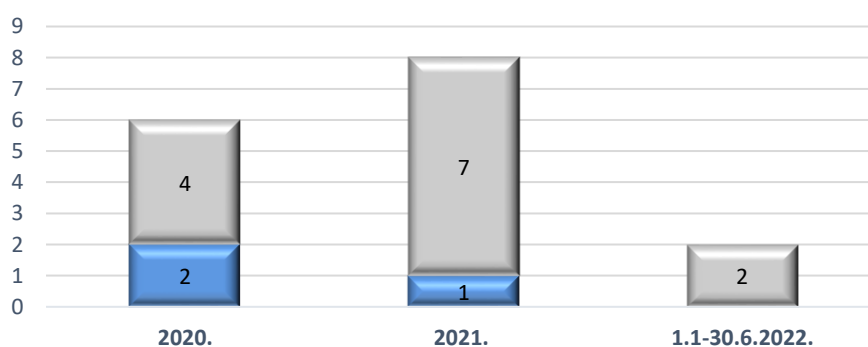
Према Закону о јавним набавкама и интерним актима наручилац је дужан да евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки, што подразумева и документовање поступка испитивања и истраживања тржишта. Општина Богатић за већину предмета јавних набавки није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта због недостатка кадровских капацитета. Оваквим поступањем ствара се ризик да организационе јединице приликом исказивања потреба и носиоци планирања приликом одређивања процењене вредности, не располажу потребним информацијама како би сагледали услове на тржишту.

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.⁶⁸ Интерним актима наручиоца предвиђено је да је наручилац дужан да евидентира и документује у писаној или електронској форми све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.⁶⁹

Истраживањем тржишта прикупљају се информације о степену развијености тржишта, ценама, квалитету, трошковима одржавања, гарантном року. На основу анализе прикупљених информација организационе јединице исказују своје потребе и одређује се процењена вредност предмета јавне набавке.

Општина Богатић је спроводила поступак испитивања и истраживања тржишта путем телефона, интернета, испитивањем искустава других наручилаца, при чему није у писаној форми евидентирала и документовала радње и прикупљене информације, осим за добра и радове где постоји елаборат и пројектна документација, као писани траг о испитивању и истраживању тржишта. Према изјави одговорног лица Општине, евидентирање и документовање није спроведено због недостатка кадровских капацитета, што ствара ризик да приликом исказивања потреба и одређивања процењене вредности организационе јединице и носиоци планирања неће имати потребне информације како би сагледали услове на тржишту.

Графикон број 3: Документовано истраживање тржишта у укупном броју узоркованих набавки



■ Документовано истраживање тржишта ■ Недокументовано истраживање тржишта

Препорука број 6: Препоручујемо одговорним лицима општине Богатић да обезбеде услове да се евидентирају и документују све радње и акти током испитивања и истраживања тржишта.

⁶⁸ Члан 16. претходно важећег Закона и члан 41. Закона о јавним набавкама;

⁶⁹ Члан 49. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и члан 17. важећег Правилника о јавним набавкама;



Закључак 3. Општина Богатић је план јавних набавки извршила благовремено, али исти није реализован у планираном обиму, док поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је општина Богатић 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 Богатић 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 Богатић је интерним актима уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки.
- 3.2. Општина Богатић је покретала поступке јавних набавки у планираним временским оквирима у ревидираном периоду, уз минимална одступања код појединих јавних набавки.
- 3.3. Планови јавних набавки нису у потпуности реализовани у планираном обиму, док поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки.
- 3.4. Општина Богатић је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током спровођења поступка јавне набавке, успоставила евиденцију о закљученим уговорима, али није у писаној форми сачињавала извештај о извршењу уговора о јавној набавци.

Налаз 3.1. Општина Богатић је интерним актима уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки

Према претходно важећем Правилнику о јавним набавкама, Комисија за јавне набавке закључене уговоре о јавној набавци доставља организационој јединици у чијем су делокругу послови рачуноводства и организационим јединицама које могу бити укључене у праћење извршења уговора, које су корисници испоручених добара, пружених услуга или изведених радова или на чије активности утиче извршење уговора.⁷⁰ Руководилац организационе јединице задужене за праћење извршења уговора именује писаним налогом лице за квантитативни и квалитативни пријем добара.⁷¹ Овлашћено лице је у обавези да приликом пријема добара, услуга или радова проверава количину, врсту и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова и да сачини записник о квантитативном пријему и записник о квалитативном пријему. Уколико утврди да испоручена количина или квалитет не одговарају уговореном, лице сачињава рекламациони записник у коме образлаже разлоге због којих испорука није у складу са уговором. Рекламациони записник се доставља службенику за јавне набавке, који исти доставља другој уговорној страни и предузима радње у циљу извршења уговора.

Рачуни и друга документа за плаћање по основу набавке достављају се организационој јединици у чијем су делокругу послови контроле и обраде рачуна. Након извршене контроле

⁷⁰ Члан 59. претходно важећег Правилника о јавним набавкама;

⁷¹ Члан 61. претходно важећег Правилника о јавним набавкама;



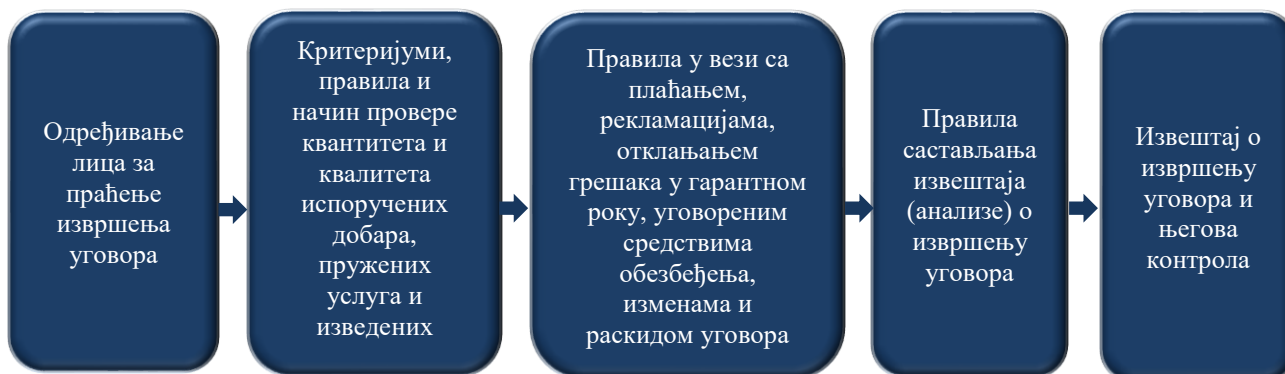
и комплетирања документације за плаћање, рачуни се достављају организационој јединици у чијем су делокругу послови рачуноводства и финансија.

Организациона јединица у чијем је делокругу праћење извршења уговора саставља извештај о извршењу уговора, који обавезно садржи: 1) опис тока извршења уговора; 2) реализовану вредност уговора; 3) уочене проблеме током извршења уговора; 4) предлоге за побољшање. Извештај о уговорима који су реализовани током тромесечја достављају се Службенику за јавне набавке.⁷²

Важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да овлашћено лице одређује лице одговорно за праћење извршења уговора. Одговорно лице је у обавези да прати, контролише, води евиденцију и извештава о реализацији уговора, застојима, неправилностима и другим информацијама које су од значаја за реализацију уговора.⁷³ Уколико постоји потреба за изменом или раскидом уговора о јавној набавци Одељење за привреду, финансије и локално - економски развој Општинске управе проверава да ли су испуњени законом прописани услови за измену и раскид уговора и припрема потребну документацију.⁷⁴ По извршењу закљученог уговора лице задужено за праћење извршења сачињава извештај о извршењу уговора у слободној форми у коме наводи да ли је уговор извршен на начин како је уговорено и да ли су постојали проблеми у току извршења уговора.⁷⁵

Важећим Правилником о јавним набавкама је предвиђено да контролу извршења уговора о јавној набавци спроводи лице за контролу.⁷⁶ Овлашћено лице налаже контролу извршења уговора уколико постоји сумња и сазнање о евентуалним неправилностима у извршењу уговора. Контрола извршења уговора може се вршити у току извршења уговора и након извршења уговора и подразумева контролу мера, радњи и аката наручиоца у поступку извршења уговора, односно контролу: 1) начина и рокова плаћања, аванса, гаранција за дате авансе; 2) извршења уговора, а нарочито квалитета испоручених добара, пружених услуга и изведених радова; 3) стања залиха и 4) начина коришћења добара и услуга. Након спроведене контроле, лице за контролу сачињава нацрт извештаја о спроведеној контроли и доставља субјекту контроле који има право на приговор у року од осам дана од дана достављања. Након усаглашавања нацрта извештаја, лице за контролу сачињава извештај о спроведеној контроли у коме наводи: 1) предмет контроле; 2) време почетка и завршетка контроле; 3) списак документације која је прегледана у поступку контроле; 4) налаз; 5) закључак; 6) препоруке и предлог мера; 7) потпис лица које је вршило контролу.⁷⁷

Илустрација број 10: Праћење извршења уговора о јавним набавкама према интерном акту



⁷² Члан 70. претходно важећег Правилника о јавним набавкама ;

⁷³ Члан 47. важећег Правилника о јавним набавкама;

⁷⁴ Члан 52. важећег Правилника о јавним набавкама;

⁷⁵ Члан 53. важећег Правилника о јавним набавкама;

⁷⁶ Члан 54. важећег Правилника о јавним набавкама;

⁷⁷ Члан 58. важећег Правилника о јавним набавкама;



Налаз 3.2. Општина Богатић је покретала поступке јавних набавки у планираним временским оквирима у ревидираном периоду, уз минимална одступања код појединих јавних набавки

Законом о јавним набавкама прописано је да годишњи план јавних набавки који доноси наручилац треба да садржи оквирни датум, односно оквирно време покретања поступка⁷⁸. Исто је предвиђено и важећим Правилником о јавним набавкама општине Богатић⁷⁹. Покретање поступка јавне набавке условљено је планом јавних набавки, тако да се поступак јавних набавки може покренути само ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки, осим у случају да јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, када је могуће покренути поступак јавне набавке иако набавка није предвиђена у плану.

Интерним актом Општине предвиђено је да динамику покретања 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 заштиту права⁸⁰. Захтев за покретање поступка јавне набавке подноси организациона јединица која је корисник набавке, односно која је планирала набавку, у месецу који претходи месецу за који је у плану јавних набавки одређен оквирни датум покретања поступка.⁸¹ Подносилац захтева одређује предмет набавке и процењену вредност, квалитет, количину и опис потребних добара, услуга, радова, техничке спецификације, рок и место извршења, односно испоруке, одржавање и гарантни рок. Ако захтев садржи све потребне елементе доставља се на одобрење овлашћеном лицу које налаже израду предлога одлуке о покретању поступка јавне набавке.

Илустрација број 11: Поступак доношења Одлуке о покретању поступка јавне набавке



Претходно важећим Законом прописано је да наручилац покрене поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка јавне набавке.⁸² Са друге стране, важећим Законом о јавним набавкама прописано је да се поступак јавне набавке сматра покренутим слањем на објављивање јавног позива и других огласа који се користе као јавни позив, осим у случају

⁷⁸ Члан 51. став 1. тачка 5) претходно важећег Закона и члан 88. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама;

⁷⁹ Члан 4. став 2. тачка 4) важећег Правилника о јавним набавкама;

⁸⁰ Члан 19. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и члан 10. став 4 важећег Правилника о јавним набавкама;

⁸¹ Члан 31. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и члан 20. важећег Правилника о јавним набавкама;

⁸² Члан 53. претходно важећег Закона;



преговарачког поступка без објављивања јавног позива када се поступак сматра покренутим даном слања позива за подношење понуда.⁸³

На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника утврдили смо да и увидом у достављене Планове јавних набавки за 2020, 2021. и 2022. годину, Одлуке о покретању поступака узоркованих јавних набавки и увидом на Портал јавних набавки утврдили смо да је општина Богатић покретала поступке јавних набавки у планираним временским оквирима, уз минимална одступања код појединих јавних набавки.

Налаз 3.3. Планови јавних набавки нису у потпуности реализовани у планираном обиму, док поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки

Планови јавних набавки за 2020. и 2021. годину нису реализовани у планираном обиму, као последица одлуке руководства Општине из 2020. године, да се због увођења ванредне ситуације изазване пандемијом Корона вируса не спроводе набавке које нису неопходне за несметано функционисање Општине, односно услед недостатка финансијских средстава у 2021. години. Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац може да покрене поступак јавне набавке уколико је набавка предвиђена у плану јавних набавки. Општина Богатић је у 2021. години спровела поступак јавне набавке услуге која није била предвиђена планом. При изради плана јавних набавки за 2021. годину, организациона јединица није исказала потребу за набавком уобичајене услуге, односно услуге која је била предмет набавке и у претходној години и за коју су постојале информације потребне да се иста предвиди планом јавних набавки. Оваквим поступањем ствара се ризик да неће бити обезбеђени услови за успешну реализацију набавки и благовремено обезбеђивање предмета набавки неопходних за обављање делатности наручиоца.

Законом о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци.⁸⁴

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће планирати унапред или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки.⁸⁵

Интерним актима општине Богатић предвиђен је начин праћења извршења уговора о јавној набавци, односно одређивање лица за праћење извршења уговора, критеријуми, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга и изведених радова, правила у вези са плаћањем, рекламацијама, отклањањем грешака у гарантном року, уговореним средствима обезбеђења, изменама и раскидом уговора, као и правила састављања извештаја (анализе) о извршењу уговора и његове контроле.⁸⁶

Начелник Општинске управе општине Богатић донео је у току ревидираног периода планове јавних набавки. У току поступка ревизије утврђено је да је Општинска управа вршила измене плана јавних набавки више пута у току године и то:

⁸³ Члан 91. Закона о јавним набавкама;

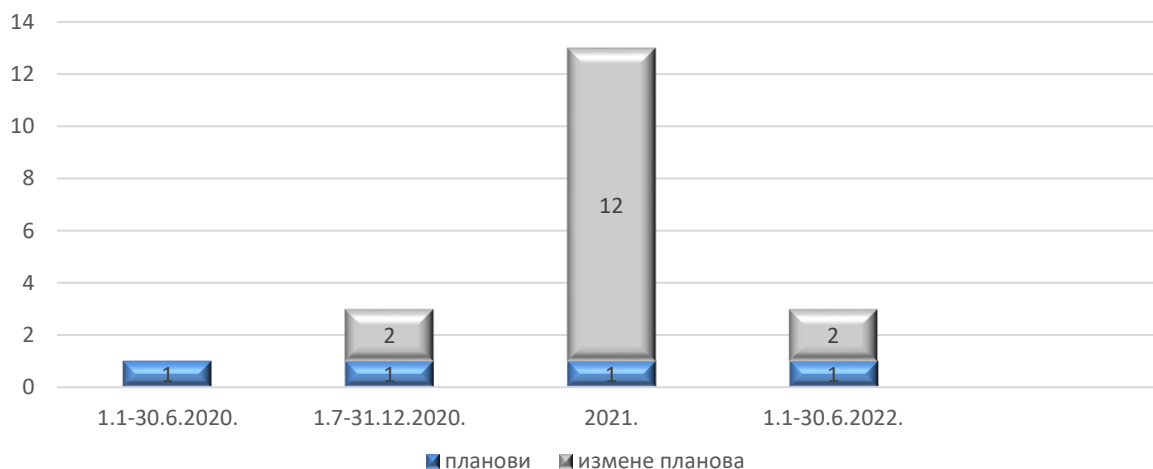
⁸⁴ Члан 22. претходно важећег Закона и члан 49. Закона о јавним набавкама;

⁸⁵ Члан 52. претходно важећег Закона и члан 88. Закона о јавним набавкама;

⁸⁶ Чл. 59-70. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и чл. 47-58. важећег Правилника о јавним набавкама;



Графикон број 4: Планови и измене планова јавних набавки Општинске управе општине Богатић у ревидираном периоду



Најчешћи разлози измене плана јавних набавки у ревидираном периоду су увећања процењене вредности без ПДВ планираних поступака јавних набавки. Други разлози измене плана су додавање или брисање поступака јавних набавки.

У ревидираном периоду (2020. година – 30.6.2022. године) Општинска управа општине Богатић планирала је укупно 53 поступака јавних набавки. У 2020. и 2021. години Општина Богатић је спровела 30 поступака из плана јавних набавки и један поступак који није био предвиђен планом јавних набавки из 2021. године, по којима су закључени уговори о јавним набавкама. Процењена вредност спроведеног преговарачког поступка без објављивања јавног позива - Одржавање информационог система ЛПА износи 633.333 динара без ПДВ. Спроведен је поступак јавне набавке за предметну набавку, иако се одредбе новог Закона о јавним набавкама не примењују на набавку добара, услуга и спровођења конкурса за дизајн чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара.

У одговору на ово питање не посматрамо реализацију плана јавних набавки и извршење уговора о јавним набавкама из 2022. године, с обзиром да план јавних набавки за поменућу годину још увек није реализован у потпуности.

У следећој табели приказан је преглед планираних, спроведених, обустављених и непокрених поступака у 2020. и 2021. години:

Табела број 4, Преглед поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години

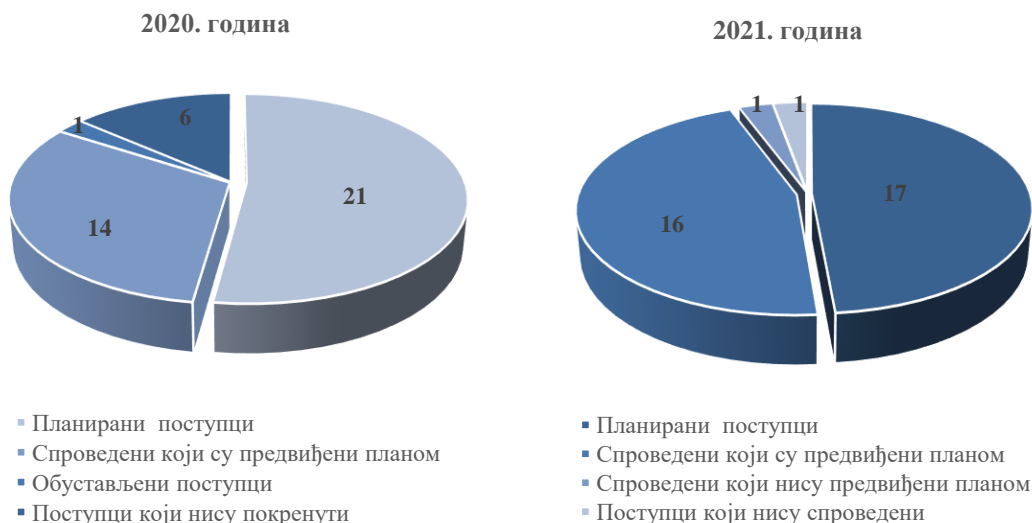
Поступци	Број поступака у 2020. години	Број поступака у 2021. години
Планирани поступци	21	17
Спроведени који су предвиђени планом	14	16
Спроведени који нису предвиђени планом	-	1
Обустављени поступци	1	-
Непокрени поступци који нису обустављени	6	1

У току 2020. године 14 започетих поступака је успешно спроведено и окончано закључењем уговора са добављачима, док је један поступак обустављен од стране наручиоца, јер није било достављених понуда (Отворени поступак – Набавка горива за потребе општине Богатић).

У 2021. години спроведено је 17 поступака јавних набавки, од којих један поступак није био предвиђен планом јавних набавки, иако се ради о услузи која је била предмет набавке и у претходним годинама и за коју су постојале информације да се иста предвиди планом јавних набавки (Преговарачки поступак без објављивања јавног позива - Одржавање информационог система ЛПА). Обустављен је један поступак јавне набавке, јер конкурсна документација није била сачињена на законом прописан начин, али је поново спроведен и закључен је уговор са добављачем (Отворени поступак – Услуге чишћења зграде општине Богатић).

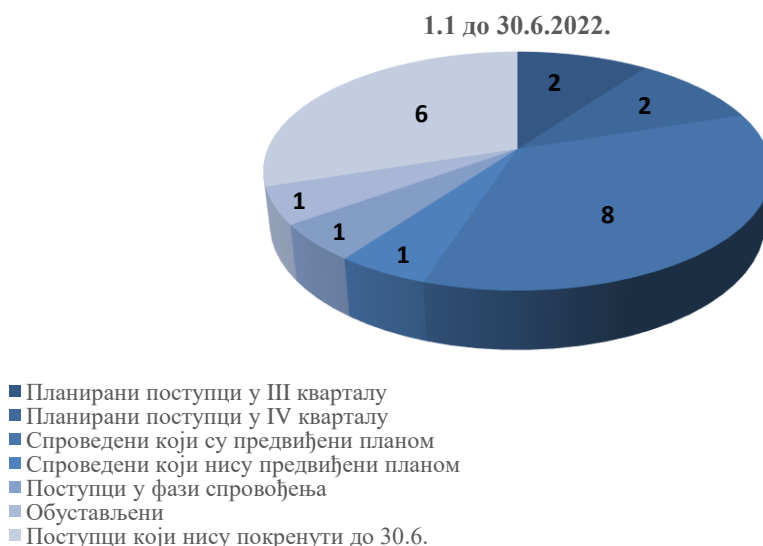


Графикон број 5: Приказ поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години



Планом и изменама плана јавних набавки Општинске управе општине Богатић за 2022. годину, планирано је до 30.6.2022. године укупно 19 поступака, од чега је за 15 поступака планирано покретање у току I и II квартала 2022. године. До 30.6.2022. године покренуто је 10 поступака јавне набавке од чега је окончано и закључени су уговори за седам поступака по плану јавних набавки, један поступак који није био предвиђен планом јавних набавки за 2022. годину (Преговарачки поступак без објављивања јавног позива - Одржавање информационог система ЛПА), један поступак је у фази спровођења, а један је обустављен (Набавка камиона за обуку мачванске средње школе), док укупно шест поступака који су планирани за I и II квартал 2022. године, није покренуто.

Графикон број 6: Приказ поступака јавних набавки до 30.6.2022. године



У следећој табели приказани су поступци јавних набавки који су планирани у 2020. и 2021. години, а који нису покренути од стране општине Богатић:



Табела број 5, Преглед планираних поступака јавних набавки који нису покренути у 2020. и 2021. године

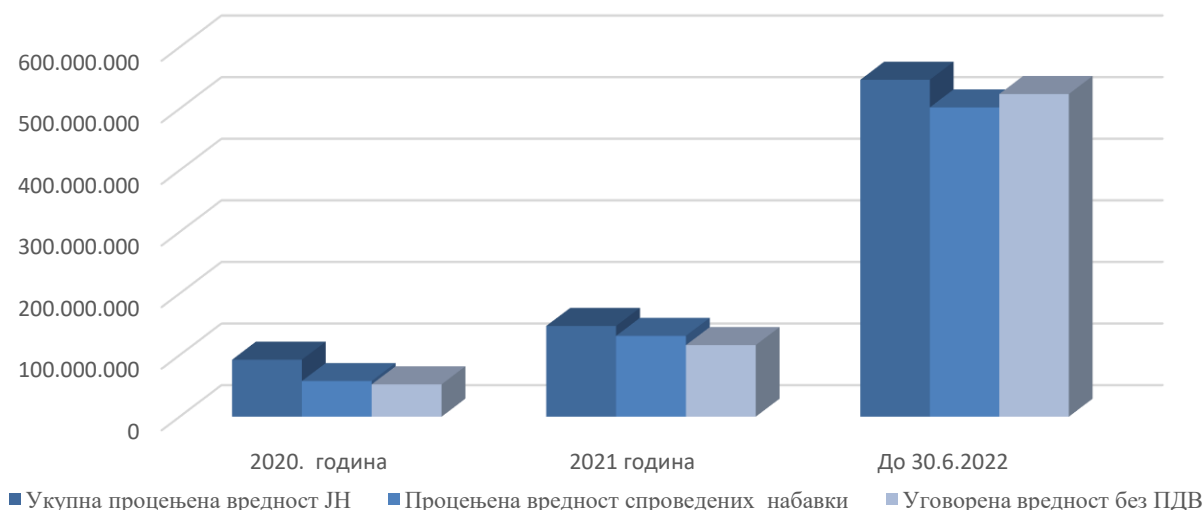
Ревидирана година	Назив јавне набавке	Оквирно време спровођења јавне набавке	Разлог неспровођења поступка
2020.	Набавка противградних ракета	Април 2020. године	Набавка ракета је у надлежности Републичког хидрометеоролошког завода. Уколико постоји потреба за набавку додатних противградних ракета од стране локалне самоуправе Републички хидрометеоролошки завод доставља допис о набавци истих.
2020.	Геодетске услуге на подручју општине Богатић	Фебруар 2020. године	Увођењем ванредне ситуације због пандемије Корона вируса све набавке које нису биле од важности за нормално функционисање општине Богатић су стопиране и о томе је одлучивало руководство Општине.
2020.	Хватање паса луталица на подручју општине Богатић	Фебруар 2020. године	
2020.	Шљунчење локалних и некатегорисаних путева на подручју општине Богатић	Мај 2020. године	
2020.	Крпљење и поправка асфалтног застора коловоза локалних путева и улица на подручју општине Богатић	Март 2020. године	
2020.	Радови на реконструкцији путева и улица на подручју општине Богатић	Март 2020. године	
2021.	Реконструкција путева Л13 Богатић-Глушци део путног правца	Трећи квартал 2021. године	Недостатак финансијских средстава

Стављањем у однос укупне процењене вредности јавних набавки и уговорене вредности спроведених поступака јавних набавке уочили смо значајне разлике између ове две категорије у 2020. години.

Табела број 6, Кретање уговорене вредности у односу на процењену вредност јавних набавки

Година	Укупна процењена вредност ЈН (у дин)	Процењена вредност спроведених набавки (у дин)	Уговорена вредност без ПДВ (у дин)	%	
1	2	3	4	5 (4/2)	6 (4/3)
2020. година	92.499.996	59.833.331	54.491.641	59	91
2021. година	147.315.561	131.240.560	116.202.278	79	89
до 30.6.2022	533.898.866	502.132.822	521.293.102	98	104

Графикон број 7: Кретање уговорене вредности у односу на процењену вредност јавних набавки у ревидираном периоду



У 2020. години уговорена вредност износи 57% процењене вредности свих јавних набавки, док у 2021. години износи 79%, а до 30.6.2022. године 98%. У 2020. години није спроведено шест од 21 планираног поступка (29%), јер је руководство Општине донело одлуку да се због увођења ванредне ситуације изазване пандемијом Корона вируса не спроводе набавке које



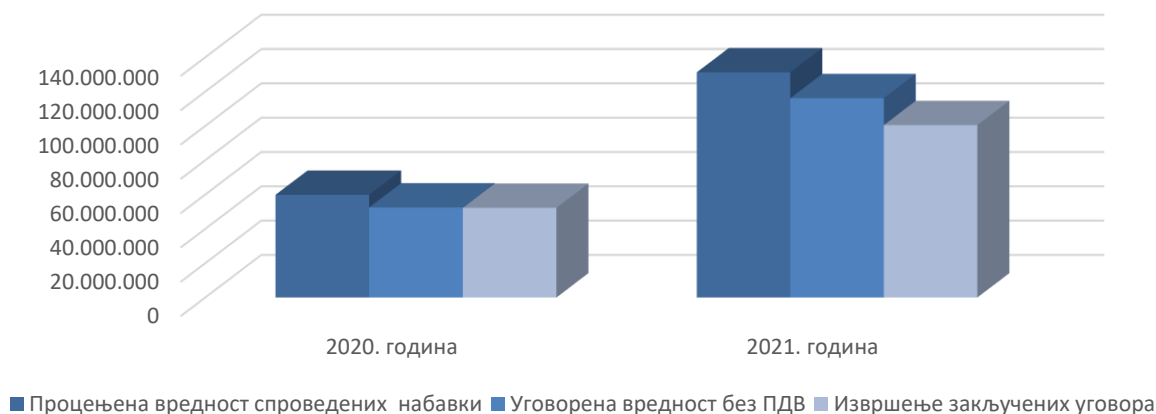
нису неопходне за несметано функционисање Општине. У 2021. години није спроведен један поступак (Реконструкција путева Л13 Богатић-Глушци део путног правца), а према изјави одговорног лица Општине, разлог неспровођења овог поступка био је недостатак финансијских средстава.

Анализирајући однос између уговорене вредности и укупно процењене вредности у посматраном периоду уочен је тренд смањења одступања између уговорене вредности и укупно процењене вредности.

Табела број 7, Кретање извршења у односу на процењену и уговорену вредност

Година	Процењена вредност спроведених набавки (у дин)	Уговорена вредност без ПДВ (у дин)	Извршење закључених уговора (у дин)	%	
1	2	3	4	5 (4/2)	6 (4/3)
2020. година	59.833.331	54.491.641	52.262.292	87	96
2021. година	131.240.560	116.202.278	100.497.734	77	86

Графикон број 8: Кретање извршења у односу на процењену и уговорену вредност



У 2020. години укупно извршење закључених уговора након спроведеног поступака јавне набавке износи 87% процењене вредности спроведених поступака, односно 96% уговорене вредности, док у 2021. години извршење износи 77% процењене вредности, односно 86% уговорене вредности.

Према изјави одговорних лица Општине до већег одступања вредности извршења у односу на процењену вредност у 2021. години је дошло, јер код набавке електричне енергије за јавну расвету вредност набавке је процењена у знатно већем износу у односу на вредност по којој је закључен уговор, пошто приликом израде плана јавних набавки за ту годину нису биле познате уштеде у потрошњи електричне енергије које ће се остварити употребом новог система лед расвете на територији Општине. Већа разлика између извршења и уговорене вредности у 2021. години последица је постојања вишегодишњих уговора, који ће бити реализовани у наредном периоду.

Препорука број 7: Препоручујемо одговорним лицима општине Богатић да обезбеде да планом јавних набавки буду предвиђени сви предмети за којима постоји потреба, а које је могуће унапред планирати.



Налаз 3.4. Општина Богатић је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током спровођења поступка јавне набавке, успоставила евиденцију о закљученим уговорима, али није у писаној форми сачињавала извештај о извршењу уговора о јавној набавци

Законом о јавним набавкама и интерним актом којим се уређује поступак јавне набавке прописана је обавеза наручиоца да у писаној форми евидентира и документује све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци. Правилником о организацији и систематизацији радних места предвиђено је да Службеник за јавне набавке прати извршење јавних набавки у складу са закљученим уговорима. Општина Богатић је евидентирала и документовала све радње и акта током спровођења поступка јавне набавке, али није у писаној форми сачињавала извештаје о извршењу уговора о јавној набавци. Одговорно лице општине Богатић наводи да до сада није било застоја и неправилности у извршењу закључених уговора, због чега и није било потребе за сачињавањем извештаја у писаној форми. Руководилац организационе јединице није писаним налогом именовано лице, односно лица задужена за пријем добара, услуга и радова и обављање других послова у вези са реализацијом уговора. Радно место Службеника за јавне набавке није попуњено, због чега запослени на другим радним местима у Одељењу за привреду, финансије и локално – економски развој, којима то није у опису посла и који за то нису писмено одређени од стране овлашћеног лица, прате реализацију сваког појединачног уговора. Овакво поступање ствара ризик да због непостојања базе података приликом планирања јавних набавки Општина неће располагати одговарајућим информацијама које се односе на ток извршења уговора, реализовану вредност и уочене проблеме током извршења уговора. Такође, онемогућено је утврђивање одговорности у случају да приликом примопредаје није утврђено и на одговарајући начин документовано да врста, количина или квалитет добара, услуга и радова не одговарају уговореном.

Законом о јавним набавкама 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.⁸⁷

Претходно важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке. Службеник за јавне набавке је дужан да прикупља и евидентира податке о спроведеним поступцима јавних набавки и да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама.⁸⁸

Важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да се евидентирају и документују све радње током планирања, спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци. Ову радњу у фази спровођења поступка врши лице које спроводи поступак, док у фази праћења реализације уговора о набавци лице, односно организациона јединица задужена за праћење реализације уговора.⁸⁹

Увидом у документацију утврђено је да је општина Богатић сачинила документацију о спровођењу поступка јавне набавке и измене и допуне, уколико их је било, и објавила на Порталу јавних набавки.

Како би се обезбедило праћење извршења закључених уговора о јавној набавци потребне су одговарајуће евиденције закључених уговора које омогућавају наручиоцу да утврди да ли понуђач измирује своје обавезе у року и на начин који је дефинисан самим уговором, при чему се посебно води рачуна да ли испоручена добра, извршени радови и пружене услуге по врсти,

⁸⁷ Члан 16. став 1. тачка 1) претходно важећег Закона и члан 41. став 1. Закона о јавним набавкама;

⁸⁸ Члан 49. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и члан 17. важећег Правилника о јавним набавкама;

⁸⁹ Члан 17. ст. 2. и 3. важећег Правилника о јавним набавкама;



карактеристикама, квалитету, количини, цени и року испоруке одговарају уговореном. Општина Богатић је успоставила евиденцију закључених уговора о јавној набавци, која садржи податке о предметима набавке, броју и датуму закључења уговора, процењеној и уговореној вредности и податке о понуђачу.

Интерним актима општине Богатић уређен је начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Претходно важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да руководилац организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци писаним налогом именује лице, односно лица задужена за квантитативни пријем добара, услуга и радова и остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци.⁹⁰ На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника, утврдили смо да руководилац организационе јединице задужене за праћење извршења уговора усменим налогом именује лице задужено за квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга и радова које врши проверу и сачињава записник о квантитативном пријему и записник о квалитативном пријему.

Важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да овлашћено лице у јединици локалне самоуправе одређује лице задужено за праћење извршења закљученог уговора.⁹¹ Правилником о организацији и систематизацији радних места уређено је да Службеник за јавне набавке, запослен у Служби за јавне набавке у оквиру Одељења за привреду, финансије и локално – економски развој, прати извршење јавних набавки у складу са закљученим уговорима.⁹²

По окончаном извршењу уговора о јавној набавци организациона јединица у чијем је делокругу праћење извршења уговора⁹³, односно лице задужено за праћење извршења уговора⁹⁴ сачињава извештај о извршењу уговора. Такође, Правилником је предвиђено да лице за контролу извршења уговора о јавној набавци спроводи контролу, уколико постоје сумње о евентуалним неправилностима у извршењу уговор.⁹⁵ Лице за контролу сачињава нацрт извештаја на који субјект контроле има право приговора, након чега лице сачињава извештај о спроведеној контроли.⁹⁶ На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника и спроведених интервјуа утврдили смо да организациона јединица у чијем је делокругу праћење извршења уговора, односно лице задужено за праћење извршења уговора прати и извештава о извршењу уговора, али не сачињава извештај о извршењу, односно извештава руководство општине усменим путем. Контролу извршења уговора врши надзорни орган, који се одређује решењем и лице задужено за праћење извршења, и уколико су у поступку контроле утврђене неправилности сачињава нацрт извештаја на који субјект контроле има право на приговор.

Општина Богатић је у писаној форми документовала све радње и акте током спровођења поступка јавне набавке, успоставила евиденцију о закљученим уговорима, али није у писаној форми сачињавала извештај о извршењу уговора о јавној набавци, већ су руководство и начелник Општинске управе извештавани усменим путем. Одговорно лице општине Богатић наводи да до сада није било застоја и неправилности у извршењу закључених уговора због чега и није било потребе за сачињавањем извештаја у писаној форми. Такође, руководилац организационе јединице није писаним налогом именовано лица задужена за пријем добара, услуга и радова и обављање других послова у вези са реализацијом уговора. Како Општина нема попуњено радно место Службеника за јавне набавке, за које је Правилником о систематизацији и организацији радних места предвиђено да између осталог прати

⁹⁰ Члан 61. претходно важећег Правилника о јавним набавкама;

⁹¹ Члан 47. важећег Правилника о јавним набавкама;

⁹² Члан 34. Правилника о организацији и систематизацији радних места;

⁹³ Члан 70. претходно важећег Правилника о јавним набавкама;

⁹⁴ Члан 53. важећег Правилника о јавним набавкама;

⁹⁵ Чл. 54. и 56. важећег Правилника о јавним набавкама;

⁹⁶ Члан 58. важећег Правилника о јавним набавкама.



реализацију закључених уговора, праћење реализације уговора о јавној набавци обављају запослени на другим радним местима у Одељењу за привреду, финансије и локално – економски развој, којима то није у опису посла и који за то нису писмено одређени од стране овлашћеног лица. Овакво поступање ствара ризик да због непостојања писаног трага Општина у будућем планирању неће моћи да користи информације из претходног периода које се односе на ток извршења уговора, реализовану вредност и уочене проблеме током извршења уговора. Такође, неименовање лица задуженог за пријем добара, услуга и радова и обављање других послова у вези са реализацијом уговора писаним налогом, онемогућује утврђивање одговорности у случају да приликом квантитативног и квалитативног пријема није утврђено и на одговарајући начин документовано да врста, количина и квалитет испоручених добара, пружених услуга и изведених радова не одговарају уговореном.

Препорука број 8: *Препоручујемо одговорним лицима општине Богатић да обезбеде да се праћење извршења уговора о јавној набавци спроводи на начин утврђен интерним актом, уз састављање свих потребних извештаја у писаној форми.*



V Захтев за доставу одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Општина Богатић је обавезна 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. 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 општина Богатић је у обавези да достави доказе о отклањању неправилности/несврсисходности односно предузимању мера исправљања;

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

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

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

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

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

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности/несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне



неправилности/несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

VI Прилог 1 – Методологија у поступку рада

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 ревизијска питања, 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;
- испитивања и истраживања тржишта ради прикупљања информација о предмету за чијом набавком је исказана потреба и присутност потенцијалних понуђача на тржишту и
- спровођења поступака јавних набавки и праћења 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.

Извори неопходних информација били 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 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 прво ревизијско питање

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.

Методолошки оквир за друго ревизијско питање

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 за последицу избегавање примене Закона (набавке без примене Закона, а да нису постојали разлози за изузеће).

Методолошки оквир за треће ревизијско питање

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).

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.