



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

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



Број: 400-1032/2022-04/21
Београд, 24. октобар 2022. године



Да би се побољшао квалитет услуга које Општина Косјерић пружа грађанима, потребно је ефикасније планирати јавне набавке, кроз утврђивање реалних потреба, у складу са приоритетима, на бази одговарајућих информација добијених током непрекидног истраживања тржишта и укључивањем свих релевантних актера.

Законом је прописана обавеза наручиоца да приликом планирања набавки и сачињавања плана набавки јасно утврде стварне потребе и изврше истраживање и испитивање тржишта ради прикупљања свих потребних информација за утврђивање процењене вредности и да документују све радње приликом планирања, спровођења и извршења јавних набавки. У спроведеним ревизијама од стране Државне ревизорске институције у 2020. и 2021. години, у делу правилности пословања на тему јавних набавки, од 36 локалних власти, код њих 10, односно, код 28% ревидираних субјеката утврђене су неправилности везане за истраживање и испитивање тржишта, односно, документовање спроведених активности.

На основу анализе расположивих података закључили смо да постоји ризик да стварне потребе нису утврђиване на објективан начин, јер је више планирано него што је спроведено поступака јавних набавки. Исто тако, постоји ризик да процењене вредности предмета јавних набавки нису објективно исказане и нису засноване на континуираном испитивању и истраживању тржишта свих потребних елемената, јер за део набавки, постоје знатна одступања између уговорених и процењених вредности.



За ефикасно и правилно планирање јавних набавки потребно је донети интерни акт у складу са прописима, те у складу са донетим актом, благовремено утврдити и исказати све стварне потребе, уз евидентирање и документовање свих радњи.

Приликом планирања јавних набавки потребно је благовремено прикупити све податке и информације, на основу континуираног испитивања и истраживања тржишта, које укључује проверу свих полазних елемената, у складу са донетом инструкцијом за планирање и уз евидентирање и документовање свих радњи, како би се на бази објективно утврђених процењених вредности, избегла значајна одступања у односу на уговорене вредности.

За одређени број поступака, план јавних набавки није реализован благовремено, ни у планираном обиму.

Препоруке

Државна ревизорска институција дала је одговорним лицима Општине Косјерић препоруке да:

- ↓ обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе исказивале на начин, у року и са свим потребним елементима у складу са интерним актом;
- ↓ обезбеде поштовање процедура приликом утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, предвиђених интерним актом којим су ближе уређени поступци јавних набавки;
- ↓ донесу инструкцију за планирање, са стандардизованим обрасцима и табелама за пријављивање потреба;
- ↓ обезбеде неопходне услове за поштовање процедура које су предвиђене интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу утврђивања стварних потреба;
- ↓ предузму све потребне мере и обезбеде услове како би се испитивање и истраживање тржишта вршило на начин који би омогућио прикупљање свих неопходних информације за израду плана набавки;
- ↓ приликом израде плана набавки, процењене вредности појединачних набавки одређују на основу свих потребних података, прикупљених током континуираног испитивања и истраживања тржишта, у складу са донетом инструкцијом за планирање;
- ↓ поштују процедуру која је предвиђена интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта;
- ↓ прате реализацију плана јавних набавки и извршење уговора на начин предвиђен процедурама за ове активности;
- ↓ поштују динамику покретања поступака из плана јавних набавки, у складу са реално утврђеним потребама и приоритетима;
- ↓ планове набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама и према приоритетима, као и да успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења уговора;
- ↓ поштују процедуру која је предвиђена интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу извршења уговора.



Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	9
1. Проблем	9
2. Циљ ревизије	10
3. Ревизијска питања	10
4. Обим и ограничења ревизије	11
5. Методологија у поступку рада	13
III Опис предмета ревизије	16
1. Законодавни и институционални оквир	16
2. Основне информације о субјекту ревизије	18
3. Информације о јавним набавкама	21
IV Закључци	22
Закључак 1. За ефикасно и правилно планирање јавних набавки потребно је донети интерни акт у складу са прописима, те у складу са донетим актом, благовремено утврдити и исказати све стварне потребе, уз евидентирање и документовање свих радњи.	23
Налаз 1.1. Општина Косјерић није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила начин планирања јавних набавки, у складу са важећим Законом о јавним набавкама, већ је на поступак утврђивања и исказивања стварних потреба примењивала одредбе интерног акта донетог према претходно важећем Закону о јавним набавкама.	23
Налаз 1.2. Општина Косјерић, односно организационе јединице које планирају набавке, су утврдиле и исказале потребе без јасних инструкција и уз непоштовање процедура са свим потребним елементима, како је предвиђено интерним актом.	27
Налаз 1.3. Општина Косјерић није усагласила Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке са Одлуком о организацији Општинске управе у погледу образовања Одсека за јавне набавке. Стварне потребе за набавкама су утврђивали запослени унутар организационих јединица, али без примене и поштовања процедура предвиђених Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке.	30
Налаз 1.4. Општина Косјерић, односно организационе јединице које планирају набавке, нису сачинили и у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, као дела поступка планирања јавних набавки.	32
Закључак 2. Приликом планирања јавних набавки потребно је благовремено прикупити све податке и информације, на основу континуираног испитивања и истраживања тржишта, које укључује проверу свих полазних елемената, у складу са донетом инструкцијом за планирање и уз евидентирање и документовање свих радњи, како би се на бази објективно утврђених процењених вредности, избегла значајна одступања у односу на уговорене вредности.	34
Налаз 2.1. Општина Косјерић није донела посебан акт, којим би ближе уредила јавне набавке у складу са важећим Законом о јавним набавкама, већ је на поступак испитивања и	



истраживања тржишта примењивала одредбе интерног акта донетог на основу претходно важећег Закона.	34
Налаз 2.2. Општина Косјерић, односно њене организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, без поштовања процедура предвиђених интерним актом и без прикупљених свих потребних информација за израду плана јавних набавки.	37
Налаз 2.3. Приликом израде плана набавки, Општина Косјерић није у свим поступцима процењене вредности утврдила на прописан начин, услед чега је дошло до значајних одступања између уговорених и процењених вредности.	38
Налаз 2.4. Општина Косјерић, односно организационе јединице које планирају набавке, нису сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током испитивања и истраживања тржишта.	43
Закључак 3. За одређени број поступака, план јавних набавки није реализован благовремено, ни у планираном обиму.	45
Налаз 3.1. Општина Косјерић није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила начин праћења реализације плана јавних набавки, у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, већ је на исти примењивала одредбе интерног акта донетог према претходно важећем Закону, при чему није испоштовала све прописане процедуре везане за праћење реализације плана јавних набавки.	45
Налаз 3.2. Општина Косјерић није покренула одређени број поступака јавних набавки у планираним временским оквирима.	48
Налаз 3.3. Општина Косјерић није покренула или је обуставила одређени број јавних набавки у ревидираном периоду, што је довело до неискоришћености опредељених средстава у буџету, услед неадекватно утврђених реалних потреба и приоритета, непотпуног испитивања и истраживања тржишта, али и изостанка контролног механизма приликом праћења извршења уговора.	50
Налаз 3.4. Општина Косјерић није сачинила и у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора.	53
V Мере предузете у току ревизије.	54



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 91/19)	Закон о јавним набавкама
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)	Претходно важећи закон
Директни корисници буџетских средстава	ДКБС



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности и правилности пословања Општине Косјерић на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“ за период од 01.01.2020. до 30.06.2022. године.

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

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, као и да се приликом истраживања и испитивања тржишта прикупе све релевантне информације, да би се процењена вредност одредила на објективан начин. То би довело до благовременог задовољавања потреба за добрима, услугама и радовима, што утиче и на квалитет извршавања надлежности локалне самоуправе.

Након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања Општине Косјерић на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“, од 01.01.2020. године до 30.06.2022. године, утврдили смо следеће:

Приликом планирања јавних набавки потребно је благовремено прикупити све податке и информације, на основу непрекидног испитивања и истраживања тржишта. Потребно је проверити и све полазне елементе, у складу са донетом инструкцијом за планирање и евидентирати и документовати све радње, како би се на бази објективно утврђених процењених вредности, избегла значајна одступања у односу на уговорене вредности.

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

1. За ефикасно и правилно планирање јавних набавки потребно је донети интерни акт у складу са прописима, те у складу са донетим актом, благовремено утврдити и исказати све стварне потребе, уз евидентирање и документовање свих радњи.

- 1.1. Општина Косјерић није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила начин планирања јавних набавки, у складу са важећим Законом о јавним набавкама, већ је на поступак утврђивања и исказивања стварних потреба примењивала одредбе интерног акта донетог према претходно важећем Закону о јавним набавкама;
- 1.2. Општина Косјерић, односно организационе јединице које планирају набавке, су утврдиле и исказале потребе без јасних инструкција и уз непоштовање процедура са свим потребним елементима, како је предвиђено интерним актом;
- 1.3. Општина Косјерић није усагласила Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке са Одлуком о организацији Општинске управе у погледу образовања Одсека за јавне набавке. Стварне потребе за набавкама су утврђивали запослени унутар организационих јединица, али без примене и поштовања процедура предвиђених Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке;
- 1.4. Општина Косјерић, односно организационе јединице које планирају набавке, нису сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, као дела поступка планирања јавних набавки.



2. Приликом планирања јавних набавки потребно је благовремено прикупити све податке и информације, на основу континуираног испитивања и истраживања тржишта, које укључује проверу свих полазних елемената, у складу са донетом инструкцијом за планирање и уз евидентирање и документовање свих радњи, како би се на бази објективно утврђених процењених вредности, избегла значајна одступања у односу на уговорене вредности.

- 2.1. Општина Косјерић није донела посебан акт, којим би ближе уредила јавне набавке у складу са важећим Законом о јавним набавкама, већ је на поступак испитивања и истраживања тржишта примењивала одредбе интерног акта донетог на основу претходно важећег Закона;
- 2.2. Општина Косјерић, односно њене организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, без поштовања процедура предвиђених интерним актом и без прикупљених свих потребних информација за израду плана јавних набавки;
- 2.3. Приликом израде плана набавки, Општина Косјерић није у свим поступцима процењене вредности утврдила на прописан начин, услед чега је дошло до значајних одступања између уговорених и процењених вредности;
- 2.4. Општина Косјерић, односно организационе јединице које планирају набавке, нису сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током испитивања и истраживања тржишта.

3. За одређени број поступака, план јавних набавки није реализован благовремено, ни у планираном обиму.

- 3.1. Општина Косјерић није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила начин праћења реализације плана јавних набавки, у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, већ је на исти примењивала одредбе интерног акта донетог према претходно важећем Закону, при чему није испоштовала све прописане процедуре везане за праћење реализације плана јавних набавки;
- 3.2. Општина Косјерић није покренула одређени број поступака јавних набавки у планираним временским оквирима;
- 3.3. Општина Косјерић није покренула или је обуставила одређени број јавних набавки у ревидираном периоду, што је довело до неискоришћености опредељених средстава у буџету, услед неадекватно утврђених реалних потреба и приоритета, непотпуног испитивања и истраживања тржишта, али и изостанка контролног механизма приликом праћења извршења уговора;
- 3.4. Општина Косјерић није сачинила и у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора.

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

Препоручујемо одговорним лицима Општине Косјерић да:

- 1) обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе исказивале на начин, у року и са свим потребним елементима у складу са интерним актом (Налаз 1.2. Препорука број 1 - Приоритет 1¹);
- 2) обезбеде поштовање процедура приликом утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, предвиђених интерним актом којим су ближе уређени поступци јавних набавки (Налаз 1.3. Препорука број 2 - Приоритет 1);
- 3) донесу инструкцију за планирање, са стандардизованим обрасцима и табелама за пријављивање потреба (Налаз 1.4. Препорука број 3 - Приоритет 1);

¹ ПРИОРИТЕТ 1 - Несврхисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана.



- 4) обезбеде неопходне услове за поштовање процедура које су предвиђене интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу утврђивања стварних потреба (Налаз 1.4. Препорука број 4 - Приоритет 1);
- 5) предузму све потребне мере и обезбеде услове како би се испитивање и истраживање тржишта вршило на начин који би омогућио прикупљање свих неопходних информације за израду плана набавки (Налаз 2.2. Препорука број 5 - Приоритет 1);
- 6) приликом израде плана набавки, процењене вредности појединачних набавки одређују на основу свих потребних података, прикупљених током континуираног испитивања и истраживања тржишта, у складу са донетом инструкцијом за планирање (Налаз 2.3. Препорука број 6 - Приоритет 1);
- 7) обезбеде неопходне услове за поштовање процедура које су предвиђене интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта (Налаз 2.4. Препорука број 7 – Приоритет 1);
- 8) прате реализацију плана јавних набавки и извршење уговора на начин предвиђен процедурама за ове активности (Налаз 3.1. Препорука број 8 – Приоритет 1);
- 9) поштују динамику покретања поступака из плана јавних набавки, у складу са реално утврђеним потребама и приоритетима (Налаз 3.2. Препорука број 9 – Приоритет 1);
- 10) планове набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама и према приоритетима, као и да успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења уговора (Налаз 3.3. Препорука број 10 – Приоритет 2²);
- 11) обезбеде поштовање процедура које су предвиђене интерним актом, у вези са евидентирањем и документовањем свих потребних радњи у процесу извршења уговора (Налаз 3.4. Препорука број 11 – Приоритет 2).

Генерални државни ревизор

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

² ПРИОРИТЕТ 2 - Несврхисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.



II Увод

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

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

1. Проблем

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

У закључцима и препорукама Годишњег извештаја о јавним набавкама у Републици Србији⁶ за период од 01.01.2020. до 31.12.2020. године, који је сачинила Канцеларија за јавне набавке, констатовано је, између осталог, 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 су у овом случају наведени узроци тих обустава.

Најчешћи узрок обуставе поступака јавних набавки у 2019. години био је подношење неприхватљивих понуда (45%), а затим недостављање ниједне понуде (са учешћем од 31%). 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. У нешто мање од половине обустављених поступака у 2019. години, разлог за одбијање био је тај што су приспеле понуде биле неприхватљиве, док је број обустављених поступака због недобијања ниједне понуде порастао.

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

У 2019. години, број обустављених поступака из разлога што није добијена ни једна понуда порастао је са 25% на 31%. По мишљењу Управе, неопходно је да наручиоци, у будућем периоду, више времена посвете истраживању тржишта и комуникацији са понуђачима, како би се успоставило поверење да поступак није „намештен“. На тај начин, боље би се дефинисао предмет набавке, не само са аспекта потреба наручиоца, већ и онога шта се нуди на тржишту.

Као један од фактора који делује ограничавајуће на повећање интензитета конкуренције, идентификовано је недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. У појединим

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

⁴ „Службени гласник РС“, број 9/09

⁵ Програм ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину, број: 06-1950/2021-02/1-3 од 3. фебруара 2022. године и Измене и допуне програма, број: 06-1950/201-02/1-8 од 28. маја 2022. године

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

⁷ Страна 18. Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период од 01.01.2019. до 31.12.2019. године



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 средстава⁸. На основу претходно дефинисаних објективних потреба, у квантитативном и квалитативном обиму, наручиоци 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 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 избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

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

Сагласно одредби Закона о јавним набавкама⁹, наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Наведени разлози определили су Државну ревизорску институцију да спроведе ревизију сврсисходности и правилности пословања на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки код директних корисника буџетских средстава Општине Косјерић“.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је био испитати да ли је Општина Косјерић 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 кроз који ће се јавна набавка спроводити.

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

3. Ревизијска питања

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

Приликом формулисања ревизијских питања, имали смо у виду кључне фазе планирања јавних набавки, које се огледају у активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба, након тога спровођењу истраживања и испитивања тржишта, са циљем утврђивања процењене вредности набавки, доступности предмета набавки и присутности привредних субјеката¹⁰ на тржишту, као и опредељивање врсте поступка јавне набавке¹¹ кроз који ће се ти предмети набављати.

⁸ Члан 6 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁹ Члан 41 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

¹⁰ Члан 2 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

¹¹ Члан 51 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)



Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања и потпитања:

- 1. Да ли је план јавних набавки сачињаван на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба?**
 - 1.1 Како је Општина Косјерић уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба?
 - 1.2 На који начин је вршено утврђивање и исказивање стварних потреба?
 - 1.3 Да ли Општина Косјерић има 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 Општина Косјерић у писаној форми евидентира и документује све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки?
- 2. Да ли су у поступку планирања јавних набавки коришћене информације прикупљане испитивањем и истраживањем тржишта?**
 - 2.1 Како је Општина Косјерић уредила 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 је Општина Косјерић у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта?
- 3. Да ли је план јавних набавки реализован благовремено и у планираном обиму?**
 - 3.1 Како је Општина Косјерић уредила 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 је Општина Косјерић у писаној форми евидентирала и документовала све радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци?

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

Извори критеријума за оцену предмета ревизије су:

- ✓ Закони о јавним набавкама¹² и подзаконска акта,
- ✓ Општи акт наручиоца у вези јавних набавки и друга интерна акта,
- ✓ Стандарди из научно-истраживачког рада, докумената, стручних и/или међународних организација.

4. Обим и ограничења ревизије

Планирање јавних набавки подразумева више радњи које наручилац предузима у циљу припреме и спровођења поступака јавних набавки 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.

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

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

¹⁴ Члан 88 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)



У фокусу ревизије налазе се активности, односно, радње органа као јавних наручилаца у циљу ефикасног планирања јавних набавки.

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

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

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

Једна од 15 одабраних јединица локалне самоуправе код којих се спроводи ревизија на ову тему је и Општина Косјерић. Органи Општине Косјерић, односно директни корисници буџетских средстава 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 због расположивости свеобухватних података који представљају елементе критеријума. За примену предметних критеријума на 2020. и 2022. годину постојала су одређена објективна ограничења.

Услед ванредних околности узрокованих пандемијом COVID 19¹⁵, присутним техничким и кадровским ограничењима¹⁶ на спровођењу поступака јавних набавки¹⁷, као и реализацији плана набавки и редукованих потреба наручиоца у набавкама одређених добара, услуга и радова, уз истовремену појаву нових приоритетних набавки и хитности у поступањима, износимо одређена ограничења у обухвату ревизије по годинама:

- ✓ У 2020. години фокус је био на радњама и активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба и испитивању и истраживању тржишта, ради одређивања њихових процењених вредности, доступности предмета набавки на тржишту и опредељивања врсте поступка кроз који ће се јавна набавка спроводити, односно на радњама (пословима) које су претходиле 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 у периоду спровођења ревизије, нисмо имали свеобухватне податке о реализацији плана јавних набавки за текућу годину, изузев парцијалних података за поједине поступке јавних набавки који су до 30.06.2022. године спроведени.

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

¹⁶ Уредба о мерама за време ванредног стања („Службени гласник РС“, бр.31/20 ... 123/20)

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



Област јавних набавки, као и друга питања од значаја за јавне набавке, у ревидираном периоду су били уређени претходно важећим Законом о јавним набавкама¹⁸ (који је био на снази до 30. јуна 2020. године) и новим Законом о јавним набавкама¹⁹ (који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године).

Поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, окончани су по прописима према којима су започети (сагласно члану 239 став 1 Закона). Даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама истог (сагласно члану 239 став 2 Закона).

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 субјеката ревизије, јер је акценат стављен на ефикасност поступака планирања јавних набавки у јединицама локалних власти.

У наставку су наведена 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 у погледу 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 учествовала у активностима и пословима јавних набавки на које се ти подаци односе, односно нису познаваоци терминологије из области јавних набавки.

Поступци и активности које смо предузели у циљу умањивања ових ризика су:

- ✓ прибављање и провера информација и података из других извора (са Портала јавних набавки);
- ✓ интервјуисање одговорних лица, као и лица која су учествовала у радњама, односно активностима везаним за поступак планирања, на директан или индиректан начин.

Утврдили смо да постоје разлике у подацима које смо прикупили у фази планирања ревизије (кроз упитник који је Општина Косјерић попунила) и података до којих смо дошли у току спровођења ревизије, путем интервјуисања одговорних лица и упитника.

5. Методологија у поступку рада

Ефикасним планирањем јавних набавки и касније њиховим реализацијама, локална самоуправа ствара предуслове од којих зависи да ли ће и како обављати послове из своје надлежности²⁰, у циљу задовољавања потреба локалног становништва.

Ефикасно планирање јавних набавки представља благовремену, целовиту, систематичну и адекватну реализацију следећих активности:

- ✓ утврђивање потреба за набавком и истраживање тржишта,
- ✓ предвиђање средстава усвајањем буџета или финансијског плана, као и

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

¹⁹ „Службени гласник РС“, број 91/19

²⁰ Члан 20 Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон, 47/18 и 111/21 - др. закон)



- ✓ доношење плана набавки који садржи динамику спровођења набавки, врсту поступка, процењену вредност²¹ и остале потребне елементе²².

Поред наведеног законског основа, одабир субјеката ревизије на предметну тему извршен је на основу више критеријума у предстудији. Сваки од критеријума је представљао одређено поређење међусобно повезаних показатеља из прикупљених података, везаних за тему ревизије на нивоу јединица локалних власти и касније њихово рангирање, у односу на остале јединице, чији су критеријуми на исти начин вредновани.

Критеријуми 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 и
- ✓ броју обустављених поступака у односу на број спроведених поступака.

На основу прикупљених података од јединица локалних власти, путем апликације <http://upitnik.dri.rs>, као и прибављених појашњења од стране истих, извршено је њихово рангирање применом претходно наведених квантитативних и квалитативних критеријумима.

У поступку ревизије, за свако ревизијско питање, извршили смо прикупљање и преглед докумената и података, њихову анализу и поређење, обавили смо и интервјуе са одговорним лицима, те применили и друге технике сакупљања и анализе информација.

У циљу добијања одговора на ревизијска питања, извршили смо преглед општих и појединачних аката (решења, белешки, записника, захтева, извештаја и слично), како би спознали и анализирали организациону структуру везану за послове и активности:

- ✓ планирања јавних набавки у делу утврђивања и исказивања стварних потреба,
- ✓ планирања јавних набавки у делу испитивања и истраживања тржишта, ради прикупљања информација о предмету за чијом набавком је исказана потреба и присутности потенцијалних понуђача на тржишту,
- ✓ спровођења поступака јавних набавки и праћење извршења закључених уговора.

Циљ вршења предметне анализе је био да се утврди начин организованости и спровођења предметних послова и активности, као и да ли се и на који начин врши надзор и контрола над истима.

Анализом документације утврдили смо:

- ✓ како и којим иницијалним актима отпочињу, како се спроводе и окончавају предметне активности;
- ✓ улоге учесника, обавезе и одговорности сваког од њих;
- ✓ да ли се и на који начин евидентирају и документују радње везане за предметне активности и
- ✓ да ли су права, обавеза и одговорности појединачних учесника, или организационих делова у том процесу, утврђени општим, односно појединачним актима.

Прикупили смо и анализирали расположиву документацију и податке у вези: утврђивања и исказивања стварних потреба за набавком добара, услуга или радова; испитивања и истраживања тржишта у поступку планирања јавних набавки; спровођења планираних поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама закључених по том основу.

Након уочених различитих трендова у поступању, вршили смо анализе истих, обавили интервјуе са одговорним лицима и по потреби групне дискусије са члановима комисија за јавне набавке које су спроводиле поступке.

²¹ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.

²² Члан 88 став 1 Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)



Коришћени су и неки подаци из ранијег периода, како бисмо објективније презентовали стање. Због присутности различитих трендова у исказивању и планирању потреба у односу на квантитативни обим извршења уговора, као и у утврђеним процењеним вредностима предмета набавки у односу на њихове уговорене вредности, извршили смо анализу тих појавних облика.

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

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.

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, обавили смо интервјуе са одговорним лицима и извршили анализу расположиве документације.

У оквиру наведених питања, ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања одредби Закона о јавним набавкама, као и одредби општих аката Наручиоца у поступцима: утврђивања и исказивања стварних потреба, истраживања тржишта и одређивања процењених вредности, као и реализације плана јавних набавки, праћења извршења уговора и документовања тих активности.

Извори неопходних информација били су: план јавних набавки, општа и појединачна акта Општине Косјерић (акт о организацији послова набавки, правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене, са описом послова, правима, обавезама и одговорностима, писана документација везана за процесе утврђивања и исказивања стварних потреба, испитивања и истраживања тржишта и спровођења поступака јавних набавки, као што су белешке, записници, захтеви, извештаји и слично), писане процедуре и друга интерна акта везана за процес планирања набавки, као и интервјуи са одговорним лицима.



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Поступак планирања јавних набавки регулисан је Законом о јавним набавкама. У ревидираном периоду од 01.01.2020. године до 30.06.2022. године, на снази су била два закона о јавним набавкама, односно, област јавних набавки је била уређена претходно важећим Законом о јавним набавкама (који је био на снази до 30. јуна 2020. године), као и новим 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).

Одредбом члана 6 став 1 Закона о јавним набавкама (у одељку „Начела јавне набавке“), прописано је 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 истакнута обавеза произилази из цитираног начела економичности и ефикасности.

Полазећи од поменуте одредбе Закона²³, 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 временски оквир када исказане потребе морају бити расположиве. Без наведених информација, не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност, нити оквирно време за покретање поступка²⁴. Уређивање начина планирања подразумева прописивање активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу.

Према претходно важећем Закону о јавним набавкама²⁵, наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступке јавних набавки унутар наручиоца, 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, као и начин праћења извршења уговора о јавној набавци). Сагласно законској обавези, садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца²⁶. Исти је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама.

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

Доношењем новог Закона о јавним набавкама²⁷, наручилац је био 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

²³ Члан 6 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

²⁴ Члан 88 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

²⁵ Члан 22 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр 124/12, 14/15 и 68/15)

²⁶ „Службени гласник РС“, број 106/13

²⁷ Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)



лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Законом није прописана обавеза Канцеларије за јавне набавке да ближе уреди садржину овог акта, тако да су наручиоци били дужни да самостално уреде садржину предметног акта.

На основу претходно дефинисаних стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, наручиоци испитују и истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација.

Не постоје експлицитне одредбе закона које прописују на који начин се врши испитивање и истраживање тржишта, али у складу са одредбама Закона о јавним набавкама²⁸, 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, доступности предмета набавке и присутности привредних субјеката на тржишту²⁹, као и одређивање врсте поступка јавне набавке³⁰ кроз који ће се тај предмет набављати³¹.

Сагласно одредби Закона, 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 поступка³².

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 набавки³³.

Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину³⁴.

Одређивање процењене вредности, у зависности од предмета јавне набавке и поједине врсте поступака, ближе је уређено чл. 31-34 Закона о јавним набавкама.

Законом је прописан и начин одређивања процењене вредности код набавки које су подељене по партијама, тако што наручилац одређује процењену вредност сваке партије, а укупна процењена вредност обухвата вредност свих партија, за период на који се закључује уговор³⁵.

Врсте поступака јавних набавки, према претходно важећем Закону, су одређене у члану 31 и то као: 1) отворени поступак; 2) рестриктивни поступак; 3) квалификациони поступак; 4) преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда; 5) преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда; 6) конкурентни дијалог; 7) конкурс за дизајн и 8) поступак јавне набавке мале вредности. Услови за спровођење појединих врста поступака, наведени су у чл. 32 – 39а Закона.

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

Сагласно члану 51 новог Закона, поступци јавних набавки се разврставају на: 1) отворени поступак; 2) рестриктивни поступак; 3) конкурентни поступак са преговарањем; 4) конкурентни дијалог; 5) преговарачки поступак са објављивањем јавног позива; 6)

²⁸ Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

²⁹ Члан 2 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³⁰ Члан 51 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³¹ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.

³² Члан 29 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³³ Члан 29 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³⁴ Члан 29 став 3 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³⁵ Члан 35 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)



партнерство за иновације и 7) преговарачки поступак без објављивања јавног позива, при чему јавни наручилац доделу уговора по правилу врши у отвореном или рестриктивном поступку, а може и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани овим законом, изузев преговарачког поступка са објављивањем јавног позива. Услови за спровођење појединих врста поступака, наведени су у чл. 52 – 63 Закона.

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

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

Документовање и евидентирање свих радњи током планирања јавних набавки прописано је чланом 16 претходно важећег Закона, односно чланом 41 новог Закона о јавним набавкама, скоро на идентичан начин, према којима 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.

Сагласно члану 52 претходно важећег Закона, односно члану 88 новог Закона о јавним набавкама, наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.

У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки³⁶.

У годишњем плану јавних набавки³⁷ наручилац је дужан да, 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).

План јавних набавки и све његове измене или допуне наручилац објављује на Порталу јавних набавки, у року од десет дана од дана доношења, при чему се изменом и допуном плана јавних набавки сматра измена у погледу повећања процењене вредности јавне набавке за више од 10%, измена предмета јавне набавке, као и планирање нове јавне набавке³⁸.

Такође, наручилац није дужан да објави процењену вредност јавне набавке и податке 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 података³⁹.

У складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, наручилац је обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци⁴⁰.

2. Основне информације о субјекту ревизије

Општина Косјерић је најсевернија општина у Златиборском округу, на пола пута између Ваљева и Ужица. По површини коју обухвата и броју становника, спада у мање општине управног округа и обухвата површину од 359 km². Заузима 0,6% територије Републике Србије, односно 5,8% Златиборског округа. Обухвата горњи слив и изворишта река Скрапеж и Кладоробе и шири се ка северу по обронцима планина Маљена и Повлена. Ка југу се простире

³⁶ Члан 88 ст. 6 и 7 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³⁷ Члан 51 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) и члан 88 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³⁸ Члан 51 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) и члан 88 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³⁹ Члан 51 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) и члан 88 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁴⁰ Члан 154 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)



до планина Црнокосе и Јелове Горе. Косјерић се налази на 415 m надморске висине. Са севера, Косјерић је окружен планинама Повлен (1.374 m) и Маљен (1.104 m) на коме се налази познато одмаралиште Дивчибаре (980 m). Општина Косјерић се граничи са Ваљевом на северу, Ужицом на југу, Мионицом на истоку и Бајином Баштом на западу. Удаљеност Косјерића од Београда је 146 km. Путни правац Ваљево – Косјерић – Пожега – Чачак, Општину Косјерић повезује са најпрометнијом саобраћајницом Србије и ауто путем Пожега – Београд – Суботица. Пруга Суботица – Београд – Бар, Косјерић директно повезује са Јадранским морем.

Према попису становништва из 2011. године, у Општини Косјерић живи 12.090 становника. У градском подручју живи 3.992 становника, а у сеоским 8.098 становника. Густина насељености је 39 становника по km², што је знатно ниже од републичког просека. У односу на попис из 2002. године, број становника је опао за 13,5%.

Према Уредби о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе⁴¹, Општина Косјерић спада у другу групу, коју чине 34 јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека. У структури привреде Косјерића доминира пољопривреда и прерађивачка индустрија, а затим следе трговина и грађевинарство.

Према званичним подацима из пописа пољопривреде који је спровео Републички завод за статистику, у Општини Косјерић, 2.943 газдинстава користи пољопривредно земљиште. Од укупне површине расположивог земљишта, нешто више од половине чини коришћено пољопривредно земљиште у којем доминирају ливаде и пашњаци, а затим оранице и баште. Некоришћено земљиште заузима удео од око 4%, док је значајан удео шумског земљишта и износи скоро 38%. Од укупно 19.682 хектара пољопривредног земљишта, најплоднији део се налази уз речне токове Калдобре и Скрапежа, у непосредној близини центра Општине и у самом подручју градског насеља. Већи део плодног пољопривредног земљишта се налази и на обронцима Повлена уз регионални путни правац Косјерић – Бајина Башта.

На основу природних карактеристика у погледу земљишта, рељефа, клима и надморске висине, у Општини Косјерић постоји значајан потенцијал за развој пољопривреде, са освртом на воћарство, као најразвијенијом граном пољопривреде. Најдоминантније воћарске културе које се узгајају на територији Општине су малина и шљива и заједно заузимају 91,91% површине.

Косјерић има умерено континенталну климу, са просечном годишњом количином падавина од 778 mm и бројем дана са снежним падавинама, од 56 у нижим до 94 у вишим пределима. Од геоморфолошких карактеристика истичу се долине са благо нагнутим странама. У околини Косјерића постоје бројни стални токови река и речица и многи извори, од којих су неки са минералном водом (Таорско и Скакавичко врело). Косјерић има богато културно – историјско наслеђе.

У протеклих неколико деценија, пословни амбијент у Општини Косјерић је претрпео значајне промене. У последњој деценији XX века, изгубљен је корак са светским производним трендовима, а упоредо са последичним падом запослености, опао је и куповни потенцијал грађана и правних лица. Међутим, статистички подаци годинама сврставају Општину Косјерић међу неколико првих у држави по бруто националном дохотку. То је последица профитабилног пословања фабрике „Титан цемента Косјерић“ доо Косјерић, са једне стране, као и ниске стопе запослености, односно високе незапослености са друге стране. Последњих година дошло је до пораста регистрованих транспортних предузећа и радњи. У области металопрерађивачке и хемијске индустрије издвајају се: предузеће за производњу електропроводника и поцинковане траке за уземљења „Елок“ а.д, предузеће за производњу котлова на пелет „Кепо“ доо, као и фабрика боја и лакова „Ирком“ доо.

Образовање на територији Општине Косјерић реализује се у оквиру једне предшколске установе, две матичне основне школе и средње техничке школе. Општина је оснивач два јавна

⁴¹ „Службени гласник Републике Србије“ број 104/14



предузећа: ЈКП „Елан“ Косјерић и ЈКП „Градска топлана, две установе: Предшколска установа „Олга Грбић“ Косјерић и Народна библиотека „Сретен Марић“ Косјерић, као и 15 месних заједница.

Према члану 27 Статута Општине Косјерић⁴², органи Општине су: Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа, а у складу са законом којим се уређује правобранилаштво, орган Општине је и Општинско правобранилаштво.

Скупштина општине је највиши орган Општине, који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом. Скупштина има 27 одборника који се бирају на четири године. Највиши правни акт Општине је Статут, којим се ближе уређују начин, услови и облици вршења права и дужности из надлежности Општине. Председник Скупштине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Скупштина општине има секретара који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница Скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад.

Извршни органи Општине су Председник општине и Општинско веће. Општинско веће има пет чланова, а чине га Председник општине (који је уједно и председник Општинског већа), заменик Председника (који је члан Општинског већа по функцији) и три члана Општинског већа.

За обављање сродних послова из одређених области у Општинској управи се образују унутрашње организационе јединице (сагласно чл. 11, 12 и 13 Одлуке о организацији Општинске управе Општине Косјерић⁴³).

Илустрација број 1: Организациона шема Општине Косјерић



Послови јавних набавки се обављају у оквиру Одељења за привреду, локално-економски развој, финансије и буџет.

Седиште Општине Косјерић је у улици Олге Грбић број 10. Матични број Општине је 07357826, а ПИБ 101090852.

⁴² „Службени лист Општине Косјерић“ број 3/19

⁴³ „Службени лист Општине Косјерић“ број 13/16



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 средстава⁴⁴.

На основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, наручиоци истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација.

У складу са одредбама Закона о јавним набавкама⁴⁵, 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 избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки.

Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

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

Према достављеним подацима од стране Општине Косјерић, поступак планирања јавних набавки је уређен процедурама у којима су прописане обавезе и одговорности чинилаца тих активности.

Послове јавних набавки обављају службеник за јавне набавке са сертификатом и сарадник за јавне набавке (посебно у делу спровођења поступака набавки за које није прописано да их спроводи службеник за јавне набавке).

Планове јавних набавки донели су сви директни корисници буџетских средстава. У 2020. години, у плановима јавних набавки са 12 измена, планирана су добра, услуге и радови у укупном износу од 69.351.238 динара и то кроз 27 поступака јавних набавки, док су у 2021. години планирана 24 поступка, у вредности 73.172.092 динара, у плановима јавних набавки са девет измена. За 2022. годину, према Плану јавних набавки до 30.06.2022. године, планирано је пет поступака, процењене вредности 8.037.708 динара.

У 2020. години спроведено је 16 поступака јавних набавки, процењене вредности 42.601.485 динара, по којима су закључени уговори у вредности 38.160.939 динара (без ПДВ-а), док је у 2021. години спроведено 18 поступака, процењене вредности 66.737.092 динара, а закључени су уговори у вредности 68.888.649 динара (без ПДВ-а).

Према достављеним подацима, у току 2020. године обустављен је један поступак, док је у 2021. години обустављено девет поступака, али су, након донетих одлука о обустави поступака, исти поново спроведени и закључени уговори са добављачима.

⁴⁴ Члан 6 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁴⁵ Члан 29 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)



IV Закључци

На основу анализе података и документације достављене од стране Општине Косјерић, као и података прикупљених путем упитника, спровели смо аналитичке поступке, извршили анализе додатних информација и објашњења представника Општине Косјерић и донели следеће закључке:

- 1. За ефикасно и правилно планирање јавних набавки потребно је донети интерни акт у складу са прописима, те у складу са донетим актом, благовремено утврдити и исказати све стварне потребе, уз евидентирање и документовање свих радњи.**
- 2. Приликом планирања јавних набавки потребно је благовремено прикупити све податке и информације, на основу континуираног испитивања и истраживања тржишта, које укључује проверу свих полазних елемената, у складу са донетом инструкцијом за планирање и уз евидентирање и документовање свих радњи, како би се на бази објективно утврђених процењених вредности, избегла значајна одступања у односу на уговорене вредности.**
- 3. За одређени број поступака, план јавних набавки није реализован благовремено, ни у планираном обиму.**

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима до којих смо дошли током спровођења ревизије, које илуструјемо примерима.



Закључак 1. За ефикасно и правилно планирање јавних набавки потребно је донети интерни акт у складу са прописима, те у складу са донетим актом, благовремено утврдити и исказати све стварне потребе, уз евидентирање и документовање свих радњи.

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

У складу са постављеним циљем, код Општине Косјерић смо истражили:

- ✓ како је уређен поступак утврђивања и исказивања стварних потреба;
- ✓ на који начин је вршено утврђивање и исказивање стварних потреба;
- ✓ да ли постоји организациони део и запослени који се баве пословима утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки и
- ✓ да ли се у писаној форми евидентирају и документују 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 Косјерић није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила начин планирања јавних набавки, у складу са важећим Законом о јавним набавкама, већ је на поступак утврђивања и исказивања стварних потреба примењивала одредбе интерног акта донетог према претходно важећем Закону о јавним набавкама;
- 1.2. Општина Косјерић, односно организационе јединице које планирају набавке, су утврдиле и исказале потребе, без јасних инструкција и уз непоштовање процедура са свим потребним елементима, како је предвиђено интерним актом;
- 1.3. Општина Косјерић није усагласила Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке са Одлуком о организацији Општинске управе у погледу образовања Одсека за јавне набавке. Стварне потребе за набавкама су утврђивали запослени унутар организационих јединица, али без примене и поштовања процедура предвиђених Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке;
- 1.4. Општина Косјерић, односно организационе јединице које планирају набавке, нису сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, као дела поступка планирања јавних набавки.

Налаз 1.1. Општина Косјерић није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила начин планирања јавних набавки, у складу са важећим Законом о јавним набавкама, већ је на поступак утврђивања и исказивања стварних потреба примењивала одредбе интерног акта донетог према претходно важећем Закону о јавним набавкама.

У складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, Општина Косјерић је била дужна 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. Међутим, Општина Косјерић није донела интерни акт у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, већ је на поступак планирања, и у оквиру њега активности утврђивања и исказивања стварних потреба (као и спровођења јавних набавки и праћења извршења уговора), примењивала одредбе Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке донетог на основу претходно важећег Закона о јавним набавкама. Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у неажурности органа у чијој је надлежности доношење интерног акта. Директна последица недоношења новог интерног акта је поступање на начин који није усклађен са одредбама новог Закона о јавним набавкама у свим фазама поступка јавних набавки.



Према претходно важећем Закону о јавним набавкама⁴⁶, наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступке јавних набавки унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки. Сагласно законској обавези⁴⁷, садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца. Исти је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама.

Чланом 3 предметног правилника, прописано је да се утврђивање начина планирања набавки, између осталог, 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.

Поступајући у складу са одредбама претходно важећег Закона и Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, Општинско веће Општине Косјерић је донело Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке⁴⁸ (у даљем тексту: Правилник).

Правилник се односи на све органе Општине Косјерић који се, у смислу Закона, сматрају јавним наручиоцима, и то: Скупштину Општине, Председника општине, Општинско веће, Општинску управу и Општинско правобранилаштво.

Правилником су одређени и учесници, одговорности, начин обављања послова јавних набавки у складу са Законом, а нарочито: начин планирања набавки (критеријуми, правила и начин одређивања предмета јавне набавке, начин одређивања процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеви поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

Наведени правилник је намењен свим одељењима, службама и функцијама у Општини Косјерић, који су, у складу са важећом регулативом и унутрашњим општим актима, укључени у планирање набавки, спровођење поступака јавних набавки, извршење уговора и контролу јавних набавки.

Полазећи од критеријума наведених у члану 4 Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, Општина Косјерић је исте одредила својим интерним актом, који се примењују приликом планирања сваке набавке и то:

- 1) да ли је предмет набавке у функцији обављања делатности и у складу са планираним циљевима који су дефинисани у релевантним документима (прописи, стандарди, годишњи програми пословања, усвојене стратегије и акциони планови...);
- 2) да ли техничке спецификације и количине одређеног предмета набавке одговарају стварним потребама наручиоца;
- 3) да ли је процењена вредност набавке одговарајућа с обзиром на циљеве набавке, а имајући у виду техничке спецификације, неопходне количине и стање на тржишту (цена и осталих услова набавке);
- 4) да ли набавка има за последицу стварање додатних трошкова, колика је висина и каква је природа тих трошкова и да ли је као таква исплатива;
- 5) да ли постоје друга могућа решења за задовољавање исте потребе и које су предности и недостаци тих решења у односу на постојеће;
- 6) стање на залихама, односно праћење и анализа показатеља у вези са потрошњом добара (дневно, месечно, квартално, годишње и слично);
- 7) прикупљање и анализа постојећих информација и база података о добављачима и закљученим уговорима;

⁴⁶ Члан 22 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)

⁴⁷ Члан 22 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)

⁴⁸ Број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



- 8) праћење и поређење трошкова одржавања и коришћења постојеће опреме у односу на трошкове нове опреме, исплативост инвестиције, исплативост ремонта постојеће опреме и слично;
- 9) трошкове животног циклуса предмета јавне набавке (трошак набавке, трошкове употребе и одржавања, као и трошкове одлагања након употребе);
- 10) ризике и трошкове у случају неспровођења поступка јавне набавке, као и трошкове алтернативних решења.

За носиоца планирања набавки, Правилником⁴⁹ је одређен Одсек за буџет и привреду, који је задужен за координацију поступка планирања и који, пре почетка поступка пријављивања потреба за предметима набавки, доставља осталим учесницима инструкције за планирање у писаној форми. На тај начин, унифицира се и стандардизује исказивање потребе за одређеним добрима, услугама и радовима, те одређује која организациона јединица планира које предмете набавки⁵⁰.

Правилником⁵¹ је одређено да се наведене инструкције израђују у складу са усвојеним планом развоја и садрже методологију за утврђивање и исказивање потреба за предметима набавки, као и критеријуме и мерила који су од значаја за одређивање редоследа приоритета набавки, оцену оправданости исказаних потреба и процену вредности набавке, при чему се полазни елементи за планирање потреба базирају на: подацима о извршеним набавкама, стању залиха и очекиваним променама у вршењу појединих пословних активности у складу са развојним циљевима и другим релевантним тржишним кретањима у планској години.

Редослед фаза (корака) у поступку планирања и исказивања потреба, провере истих и утврђивање стварних потреба за сваку појединачну набавку⁵², обухвата следеће:

- ✓ достављање инструкција за планирање свим одељењима и одсецима, на прописаним и потписаним обрасцима од стране руководиоца носиоца планирања и тачно утврђеним роковима;
- ✓ достављања попуњених и потписаних образаца од стране руководиоца одељења или шефа одсека, са исказаним потребама за одређеном набавком добара, услуга и радова у предвиђеном року;
- ✓ проверу од стране начелника Општинске управе да ли предметна набавка, по свом циљу, представља стварну потребу, коју потврђује својим парафом, или уколико се укаже потреба, достављање обавештења и предлога за исправку примљеног обрасца;
- ✓ даљу проверу пријављених потреба у склопу расположивих мерила, којима се руководи носилац планирања у планирању буџета за наредну годину, при чему се, у свакој фази планирања, могу захтевати корекције у циљу усклађивања са предлогом буџета за наредну годину;
- ✓ сачињавање табеларних приказа потреба свих одељења/одсека, са пројектованим јавним набавкама;
- ✓ именовање лица које ће приступити изради техничке спецификације за сваку набавку појединачно;
- ✓ израда предлога плана набавки на основу захтева и спецификација достављених од стране именованих лица, за све набавке за које је утврђена стварна потреба и
- ✓ доношење плана набавки.

Правилником⁵³ је одређено и да се поступак планирања, припреме, израде и доношења годишњег плана набавки спроводи истовремено са израдом и доношењем буџета/финансијског плана, а да се исти коригује у складу са евентуалним ребалансом буџета и изменама предложеног финансијског плана.

⁴⁹ Члан 9 ст. 1 и 2 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁵⁰ Члан 10 став 3 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁵¹ Члан 10 ст. 1 и 2 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁵² Члан 12 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁵³ Члан 11 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



Сагласно Правилнику⁵⁴, предмет набавке (добра, услуге или радови) се одређује техничком спецификацијом, у складу са Законом и критеријумима за планирање набавки.

Илустрација број 2: Поступак планирања набавки



Доношењем новог Закона о јавним набавкама⁵⁵, наручилац је био 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 није прописана обавеза Канцеларије за јавне набавке да ближе уреди садржину овог акта, тако да су наручиоци дужни да самостално уреде садржину предметног акта.

Општина Косјерић није донела акт сагласно члану 49 новог Закона о јавним набавкама, већ је на ближе уређење планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, примењивала одредбе Правилника донетог на основу претходно важећег Закона о јавним набавкама.

Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у неажурности органа у чијој је надлежности доношење интерног акта (Општинског већа), што је за последицу имало поступање на начин који није усклађен са новим Законом о јавним набавкама у свим фазама поступка јавних набавки.

У поступку ревизије, Општинско веће Општине Косјерић је дана 23.08.2022. године донело Правилник о ближе уређивању спровођења поступка набавки наручилаца Општине Косјерић⁵⁶, сагласно члану 49 Закона о јавним набавкама.

Мера предузета у поступку ревизије број 1: *Поступајући у складу са одредбама новог Закона о јавним набавкама, Општина Косјерић је донела Правилник о ближе уређивању спровођења поступка набавки наручилаца, који се односе на начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци Општине Косјерић и о томе Државној ревизорској институцији доставила доказ.*

⁵⁴ Члан 14 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁵⁵ Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁵⁶ Број 404-75/2022 од 23.08.2022. године



Налаз 1.2. Општина Косјерић, односно организационе јединице које планирају набавке, су утврдиле и исказале потребе без јасних инструкција и уз непоштовање процедура са свим потребним елементима, како је предвиђено интерним актом.

Интерним актом (Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке) је предвиђено да организационе јединице Општине Косјерић које планирају набавке, стварне потребе за набавкама исказују уносећи податке у инструкције са стандардизованим обрасцима и табелама, уз описе предмета набавки, са количинама, процењеним вредностима набавки, као и образложењима која су од значаја за оцену оправданости, процену приоритета набавки и одређивања врсте поступка набавки, са роком доставе истог до 1. октобра текуће године за наредну годину. Међутим, носилац планирања није израдио и доставио инструкције за планирање организационим јединицама, које су своје потребе утврђивале и достављале у слободној форми и без свих потребних елемената. Узрок за непоштовање процедуре можемо пронаћи у неразумевању процеса планирања набавки, као једног сложеног процеса, од стране организационих јединица које достављају своје потребе, недоношењу инструкција за планирање набавки, као и неадекватној сарадњи и координацији организационих јединица које достављају потребе и носилаца планирања набавки. Директна последица оваквог поступања је израда плана јавних набавки који не одражава стварне потребе и који садржи веће или мање количине добара, услуга и радова од стварно потребних.

Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке⁵⁷ одређено је да све организационе јединице (одељења и одсеци), приликом израде одлуке о буџету, достављају у писаном облику планиране потребе за наредну годину.

Ради планирања и утврђивања стварних потреба⁵⁸ за наредну годину, које се исказују у одговарајућим количинским јединицама, запослени у Одсеку за буџет и привреду (носиоцу планирања), били су у обавези да:

- ✓ координирају између наручилаца Општине Косјерић (Скупштине општине, Председника општине, Општинског већа, Општинске управе и Општинског правобранилаштва);
- ✓ врше прикупљање, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку набавку појединачно, руководећи се критеријумима и мерилима који су од значаја за одређивање редоследа приоритета набавки, оцену оправданости исказаних потреба и процену вредности набавке и
- ✓ планирају потребе које се базирају на подацима о извршеним набавкама, стању залиха и очекиваним променама, у складу са макроекономским и другим релевантним тржишним кретањима у планској години.

Обавезе и овлашћења (одговорности) учесника у планирању⁵⁹ су дефинисани тако што у предвиђеном року:

- ✓ носилац планирања израђује и доставља инструкције за планирање свим организационим јединицама, са стандардизованим обрасцима и табелама за пријављивање потреба, те обавештава организационе јединице о року за пријављивање потреба;
- ✓ организационе јединице утврђују и исказују потребе за предметима набавки (уз описе предмета набавки, са количинама, процењеним вредностима набавки, као и образложењима која су од значаја за оцену оправданости, процену приоритета набавки и одређивања врсте поступка набавки);
- ✓ организационе јединице достављају носиоцу планирања документ са исказаним потребама;

⁵⁷ Број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁵⁸ Чл. 9 и 10 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁵⁹ Члан 22 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



- ✓ носилац планирања проверава исказане потребе (врши формалну, рачунску и логичку контролу предложених предмета, количина, процењених вредности, приоритета набавки, као и осталих података, предлаже њихове исправке) и о томе обавештава организационе јединице;
- ✓ организационе јединице врше неопходне исправке, утврђују стварне потребе за предметима набавки и достављају документ носиоцу планирања;
- ✓ носилац планирања обједињује потребе на нивоу целог наручиоца и доставља документ служби за контролу;
- ✓ служба за контролу разматра усклађеност пријављених потреба предмета набавки са стварним потребама наручиоца, а пре свега са стратешким приоритетима, усвојеним оперативним циљевима и одобреним пројектима, те оцењује оправданост пријављених потреба, при чему служба за контролу може од учесника у планирању и носиоца планирања, захтевати додатна објашњења и измене планираних предмета набавке, количина, процењених вредности, редоследа приоритета и друго;
- ✓ носилац планирања врши усклађивања у складу са препорукама службе за контролу и сачињава нацрт плана набавки на нивоу наручиоца, у складу са Законом и подзаконским актом;
- ✓ носилац планирања доставља нацрт плана набавки организационој јединици у чијем су делокругу послови рачуноводства и финансија, ради усаглашавања са буџетом или финансијским планом наручиоца;
- ✓ организациона јединица у чијем су делокругу послови рачуноводства и финансија разматра усаглашеност нацрта плана набавки са расположивим средствима из нацрта финансијског плана, или нацртом буџета, те обавештава руководиоца наручиоца и службу за контролу о потреби усклађивања.

Носилац планирања уноси корекције нацрта плана набавки и након усклађивања са предлогом финансијског плана, припрема предлог плана набавки, који доставља руководиоцу наручиоца и служби за контролу⁶⁰.

Одговорно лице доноси план набавке после усвајања финансијског плана или буџета локалне самоуправе⁶¹.

Општина Косјерић је планирање јавних набавки за 2020, 2021. и 2022. годину (до 30.06.2022. године) извршила без инструкција за планирање набавки, јер носилац планирања није израдио и доставио инструкције за планирање свим организационим јединицама са стандардизованим обрасцима и табелама за пријављивање потреба, на начин како је предвиђено Правилником.

На основу обављених интервјуа и достављених писаних образложења, анализирали смо начин утврђивања и исказивања потреба, за узорковане 32 јавне набавке. Приметно је да су потребне количине углавном исказане: 1) на основу потрошње у претходној години (код осам поступака); 2) на основу предмера и предрачуна из пројектно-техничке документације (код 12 поступака); 3) на основу броја корисника (код пет поступака: за услуге помоћи у кући и услуге личног пратиоца) и 4) на основу других критеријума (код седам поступака: за услуге стручног надзора, у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи; за услуге превоза јаловине на основу расположивих финансијских средстава и за радове на ископу и одвозу земље на основу процене службе за инфраструктуру).

Такође, у писаном образложењу, Општина Косјерић је навела да су организационе јединице (одељења и службе), вршиле утврђивање и исказивање потреба за одговарајућим набавкама усменим путем, на одржаним састанцима, којима су присуствовали запослени из Одсека за буџет и привреду (који је носилац планирања), као и руководиоци унутрашњих организационих јединица, а по потреби и председник Општине, помоћници председника Општине задужени за финансије и инфраструктуру и начелник Општинске управе.

⁶⁰ Члан 23 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁶¹ Члан 24 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



На састанцима су договоране количине добара, услуга и радова које је потребно набавити, али без писаних доказа о утврђеним количинама и вредностима. Такође, не постоји писани траг којим данима и у колико сати су се одржавали састанци, јер на истим нису сачињавани записници, нити други писани документи. За тако договорене врсте и потребне количине добара, услуга и радова, службеник за јавне набавке је вршио евидентирање, ради сачињавања заједничког плана потреба.

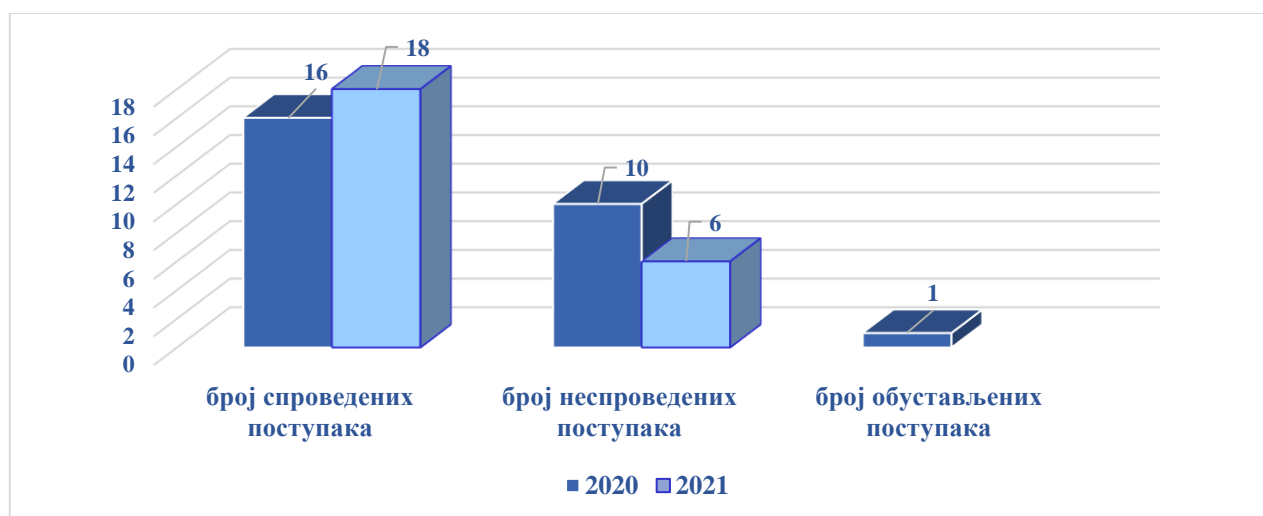
Приликом планирања инвестиционих радова, потребе су се утврђивале на основу израђене пројектно-техничке документације, при чему су одељења и службе достављале службенику за јавне набавке планиране потребе са количинама, путем мејла или кроз образац техничке спецификације.

Уколико у тренутку планирања пројектно-техничка документација није постојала, предметне набавке су се планирале вредносно, без количина.

Поступањем на описан начин није испоштована прописана процедура за исказивање потреба, према којој сва одељења и службе достављају своје потребе за наредну годину, у писаном облику, у одговарајућим количинским јединицама.

Резултат претходно наведених поступања, без јасних инструкција и уз непоштовање прописаних процедура за исказивање потреба, су планови јавних набавки који нису сачињени на основу претходно јасно утврђених и исказаних стварних потреба, и исти су у 2020. години имали 12 измена и допуна, уз десет нереализованих планираних поступака, као и један поступак који је обустављен. Такође, у 2021. години план је претрпео девет измена и допуна, уз шест нереализованих поступака, као и девет поступака који су обустављени (услед неприбављања ниједне понуде – код шест поступака или недостављања потпуне документације – код три поступка), па опет спроведени.

Графикон број 1: Спроведени, неспроведени и обустављени поступци јавних набавки у 2020. и 2021. години



Узимајући у обзир да је у 2020. и 2021. години удео нереализованих набавки у укупном броју планираних 41%, односно 25%, наводимо разлоге који су довели до непокретања планираних набавки добара, услуга и радова:

- ✓ промена приоритета, јер су током године планирана финансијска средства усмеравана на друге набавке (у највећем броју због пандемије вируса SARS-CoV-2 и поплава у јуну 2020. године);
- ✓ недостатак свих елемената за покретање планираног поступка (нпр. није израђена пројектно-техничка документација, или је недостајала техничка спецификација за радове);
- ✓ недовољно средстава предвиђених буџетом;
- ✓ проблеми због нерешених имовинско-правних односа;
- ✓ недобијање средстава за реализацију пројеката за које је Општина конкурисала код других органа и др.



Разлоге за одступање чињеничног стања у односу на прописано/уређено Правилником, можемо наћи у недовољном разумевању процеса планирања набавки као једног сложеног процеса, који захтева сарадњу свих стручних служби у оквиру наручиоца, а посебно носилаца планирања и организационих јединица које достављају своје потребе за добрима, услугама и радовима, неадекватној сарадњи и координацији између њих и недовољног броја запослених у јединицама локалне самоуправе.

Неефикасно планирање може да доведе до тога да план јавних набавки неће одражавати стварне потребе, да ће се исте планирати у већем или мањем обиму од стварно потребних, што би последично могло да доведе до тога да се превелика средства ангажују или остају неискоришћена, уз истовремени ризик да наручилац набави добра, услуге или радове за којима реално не постоји потреба, или да нема на располагању добра и услуге потребна за неометано обављање делатности.

Препорука број 1: Препоручујемо одговорним лицима Општине Косјерић да обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе исказивале на начин, у року и са свим потребним елементима, у складу са интерним актом.

Налаз 1.3. Општина Косјерић није усагласила Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке са Одлуком о организацији Општинске управе у погледу образовања Одсека за јавне набавке. Стварне потребе за набавкама су утврђивали запослени унутар организационих јединица, али без примене и поштовања процедура предвиђених Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке.

Интерним актом (Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке) је предвиђено образовање Одсека за јавне набавке у оквиру Одељења за привреду и финансије, које ће, између осталог, вршити послове у делу припреме и израде плана набавки и јавних набавки, док новом Одлуком о организацији Општинске управе Општине Косјерић није предвиђено формирање ужих организационих јединица (одсека), нити су актом о систематизацији предвиђени послови утврђивања стварних потреба у оквиру активности планирања јавних набавки. Одсек за јавне набавке није формиран и није извршено усаглашавање наведених интерних аката, а послове утврђивања стварних потреба у оквиру активности планирања јавних набавки су обављали запослени унутар организационих јединица, без примене и поштовања процедура прописаних интерним актом којим су ближе уређени поступци јавних набавки. Узрок за наведено поступање можемо пронаћи у неажурности органа у чијој је надлежности доношење и усаглашавање интерних аката, неразумевању процеса планирања набавки од стране организационих јединица које достављају своје потребе, као и неадекватној сарадњи и координацији наведених организационих јединица и носилаца планирања набавки. Директна последица свега наведеног је утврђивање стварних потреба и планирање набавки на начин који није усклађен са донетим интерним актима, као и изостанак одговорности приликом утврђивања и исказивања стварних потреба без постојања јасних инструкција и поштовања утврђених процедура.

Законом о јавним набавкама⁶² прописано је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања јавних набавки, укључујући и начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица.

Према члану 2 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, у оквиру Одељења за привреду и финансије, предвиђено је образовање Одсека за јавне набавке, које ће, између осталог, вршити послове у делу припреме и израде плана набавки и јавних набавки. Међутим, наведени одсек није формиран, а послове јавних набавки обављали су службеник за јавне набавке (са сертификатом) и сарадник за јавне набавке.

⁶² Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)



Одлуком о организацији Општинске управе Општине Косјерић⁶³ предвиђене су три унутрашње организационе јединице (одељења), али није предвиђено формирање ужих организационих јединица (одсека). Овим актом, послови везани за јавне набавке потпали су у надлежност Одељења за привреду, локално економски развој, финансије и буџет.

Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке није усаглашен са Одлуком о организацији Општинске управе Општине Косјерић, у делу образовања Одсека за јавне набавке у оквиру Одељења за привреду и финансије.

У складу са Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи и Општинском правобранилаштву Општине Косјерић⁶⁴, послови јавних набавки систематизовани су у оквиру Одељења за привреду, локално економски развој, финансије и буџет. У поменутом одељењу се, између осталог, обављају послови јавних набавки који се односе на организацију активности везаних за јавне набавке, а пре свих активности истраживања тржишта, ефикасног планирања набавки и припреме плана набавки.

Актом су систематизована два радна места за послове који се односе на набавке: службеник за јавне набавке са сертификатом (у звању саветника), који обавља и друге послове из области процене утицаја пројеката праћења стања и заштите и унапређења животне средине и сарадник за јавне набавке (посебно у делу спровођења поступака набавки за које није прописано да их спроводи службеник за јавне набавке), који обавља и послове заменика матичара.

На основу обављених интервјуа и достављених писаних образложења за узорковане 32 јавне набавке, анализирали смо ко и како врши утврђивање и исказивање потреба у Општини Косјерић. Уочено је:

- ✓ да су за набавке услуга одржавања јавне расвете, услуга превоза јаловине сепарисане ризле и набавке радова на ископу и одвозу земље, утврђивање стварних потреба, у оквиру активности планирања јавних набавки, вршили помоћник председника за инфраструктуру и запослени у одељењу за урбанизам, на основу указане потребе, а у оквиру расположивих финансијских средстава;
- ✓ да су за набавке радова и опреме на реализацији пројеката: реконструкције и доградње пијаци, адаптације и опремања учионица у Предшколској установи, адаптације простора за јединствено управно место у Општинској управи, смањења загађења ваздуха, изградње игралишта у дворишту Основне школе, са еко парком, реконструкције, адаптације и санације отворених спортских терена, као и набавке справа за дечији инклузивни парк и урбаног мобилијара за шири центар града, утврђивање стварних потреба, у оквиру активности планирања јавних набавки, вршили запослени који прате јавне конкурсе министарстава и разних домаћих и иностраних организација (након прихватања поднетих пријава);
- ✓ да су за набавку услуга хуманог хватања и збрињавања паса луталица на територији Општине Косјерић, утврђивање стварних потреба, у оквиру активности планирања јавних набавки, вршили запослени у одељењу за урбанизам, на основу указане потребе, а у оквиру расположивих финансијских средстава и друго.

Разлог за неусаглашавање интерних аката у погледу формирања ужих организационих јединица (одсека за јавне набавке), изостављања послова утврђивања стварних потреба у оквиру активности планирања јавних набавки у акту о систематизацији, као и обављање истих без примене и поштовања процедура прописаних интерним актом којим су ближе уређени поступци јавних набавки, можемо пронаћи у неажурности органа у чијој је надлежности доношење и усаглашавање интерних аката, неразумевању процеса планирања набавки од стране организационих јединица које достављају своје потребе, као и неадекватној сарадњи и координацији наведених организационих јединица и носилаца планирања набавки.

⁶³ „Службени лист Општине Косјерић“, број 13/16

⁶⁴ Број 02-3/2019 од 24.10.2019. године са изменама и допунама од 20.12.2019, 10.08.2020, 25.02.2021. и 21.06.2021. године



Последица свега наведеног може бити утврђивање стварних потреба и планирање набавки на начин који није усклађен са донетим интерним актима, као и изостанак одговорности приликом утврђивања и исказивања стварних потреба без постојања јасних инструкција и поштовања утврђених процедура.

Препорука број 2: Препоручујемо одговорним лицима Општине Косјерић да обезбеде поштовање процедура приликом утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, предвиђених интерним актом којим су ближе уређени поступци јавних набавки.

Налаз 1.4. Општина Косјерић, односно организационе јединице које планирају набавке, нису сачинили и у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, као дела поступка планирања јавних набавки.

У складу са одредбама Закона о јавним набавкама и интерним актом, наручилац је био дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања јавних набавки. Организационе јединице које планирају набавке су исказивање стварних потреба за одговарајућим набавкама вршиле у слободној форми, путем мејла или кроз образац техничке спецификације, као и усменим путем, на одржаним састанцима, на којима су договоране количине које је потребно набавити, али без писаних и приложених доказа како су исте утврдили. Узрок за недостављање потреба у форми, на начин и са доказима који прописује интерни акт, можемо пронаћи у чињеници да носилац планирања није израдио и доставио одељењима и службама инструкције за планирање, са стандардизованим обрасцима и табелама за пријављивање потреба, као и у непоштовању интерних процедура приликом исказивања и документовања стварних потреба. Поступање на описан начин и недокументовање свих радњи током утврђивања и исказивања објективних потреба, може да има за последицу спровођење поступака набавки мимо утврђених приоритета, изостављање стварних потреба приликом израде плана набавки, као и набавки које су од утицаја на извршење послова из надлежности јединица локалне самоуправе.

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

Илустрација број 3: Евидентирање и документовање радњи током планирања јавних набавки





- Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке⁶⁵ предвиђено је да:
- ✓ организационе јединице достављају носиоцу планирања документ са исказаним потребама на стандардизованим обрасцима и табелама за пријављивање потреба, у складу са инструкцијом за планирање, коју је био у обавези да сачини и истима достави носилац планирања;
 - ✓ организационе јединице утврђују и исказују потребе за предметима набавки (уз описе предмета набавки, са количинама, процењеним вредностима набавки, као и образложењима која су од значаја за оцену оправданости, процену приоритета набавки и одређивања врсте поступка набавки);
 - ✓ на основу захтева и спецификација достављених од стране именованих лица, за све набавке за које је утврђена стварна потреба, носилац планирања обједињује потребе на нивоу целог наручиоца, врши усклађивања у складу са препорукама службе за контролу и сачињава нацрт плана набавки на нивоу наручиоца.

Чланом 52 Правилника је одређено и да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива, најмање 10 година од истека уговореног рока за извршење појединачног уговора о јавној набавци, односно пет година од доношења одлуке о обустави поступка.

Утврђивање и исказивање потреба за одговарајућим набавкама је вршено у слободној форми, путем мејла или кроз образац техничке спецификације (које су одељења и службе достављале службенику за јавне набавке), као и усменим путем, на одржаним састанцима, на којима су договоране количине добара, услуга и радова које је потребно набавити, али без писаних и приложених доказа како су исте утврдили (као што је стање залиха, начин утврђивања количине, техничких карактеристика, квалитета и динамике доступности предмета набавке).

Разлог за недостављање потреба у форми, на начин и са потребним доказима који прописује интерни акт, можемо пронаћи и у чињеници да носилац планирања није израдио и доставио одељењима и службама инструкције за планирање, са стандардизованим обрасцима и табелама за пријављивање потреба, као и у непоштовању интерних процедура приликом исказивања и документовања стварних потреба.

Поступање на описан начин и недокументовање свих радњи током утврђивања и исказивања објективних потреба, може да има за последицу спровођење поступака набавки мимо утврђених приоритета, изостављање стварних потреба приликом израде плана набавки, као и изостављање набавки које су од утицаја на извршење послова из надлежности јединица локалне самоуправе.

Препорука број 3: Препоручујемо одговорним лицима Општине Косјерић да донесу инструкцију за планирање, са стандардизованим обрасцима и табелама за пријављивање потреба.

Препорука број 4: Препоручујемо одговорним лицима Општине Косјерић да обезбеде неопходне услове за поштовање процедура које су предвиђене интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу утврђивања стварних потреба.

⁶⁵ Чл. 12 и 22 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



Закључак 2. Приликом планирања јавних набавки потребно је благовремено прикупити све податке и информације, на основу континуираног испитивања и истраживања тржишта, које укључује проверу свих полазних елемената, у складу са донетом инструкцијом за планирање и уз евидентирање и документовање свих радњи, како би се на бази објективно утврђених процењених вредности, избегла значајна одступања у односу на уговорене вредности.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је Општина Косјерић 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 постављеним циљем, код Општине Косјерић смо истражили:

- ✓ како је уређен 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 и
- ✓ да ли се у писаној форми евидентирају и документују све радње током испитивања и истраживања тржишта?

Закључак 2. смо донели на основу следећих налаза:

- 2.1. Општина Косјерић није донела посебан акт, којим би ближе уредила јавне набавке у складу са важећим Законом о јавним набавкама, већ је на поступак испитивања и истраживања тржишта примењивала одредбе интерног акта донетог на основу претходно важећег Закона;
- 2.2. Општина Косјерић, односно њене организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, без поштовања процедура предвиђених интерним актом и без прикупљених свих потребних информација за израду плана јавних набавки;
- 2.3. Приликом израде плана набавки, Општина Косјерић није у свим поступцима, процењене вредности утврдила на прописан начин, услед чега је дошло до значајних одступања између уговорених и процењених вредности;
- 2.4. Општина Косјерић, односно организационе јединице које планирају набавке, нису сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током испитивања и истраживања тржишта.

Налаз 2.1. Општина Косјерић није донела посебан акт, којим би ближе уредила јавне набавке у складу са важећим Законом о јавним набавкама, већ је на поступак испитивања и истраживања тржишта примењивала одредбе интерног акта донетог на основу претходно важећег Закона.

У складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, Општина Косјерић је била дужна 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. Међутим, Општина Косјерић није донела интерни акт у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, већ је на поступак планирања, и у оквиру њега активности испитивања и истраживања тржишта (као и спровођења јавних набавки и праћења извршења уговора), примењивала одредбе Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке донетог на основу претходно важећег Закона о јавним набавкама. Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у неажурности органа у чијој је надлежности доношење интерног акта. Директна последица недоношења новог интерног акта је поступање на начин који није усклађен са одредбама новог Закона о јавним набавкама у свим фазама поступка јавних набавки.



Према претходно важећем Закону о јавним набавкама⁶⁶, наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступке јавних набавки унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки, који између осталог подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта. Сагласно законској обавези⁶⁷, садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца. Исти је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама.

Чланом 3 предметног правилника, прописано је да се утврђивање начина планирања набавки, између осталог, односи на: 1) правила и начин одређивања процењене вредности јавне набавке; 2) начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке (степен развијености тржишта, упоређивање цена више потенцијалних понуђача, квалитет, период гаранције, одржавање, рокови испоруке, могућности задовољавања потреба наручиоца на другачији начин и слично); 3) радње у вези са провером врсте поступка и примене одговарајућег поступка и утврђивање истоврсности јавне набавке.

Поступајући у складу са одредбама претходно важећег Закона и Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, Општинско веће Општине Косјерић је донело Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке (описано у одељку IV Закључци, Закључак 1, Налаз 1.1).

Правилником⁶⁸ је одређено да организационе јединице испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке тако што:

- ✓ испитују степен развијености тржишта,
- ✓ упоређују цене више потенцијалних понуђача,
- ✓ прате квалитет и период гаранције,
- ✓ начин и трошкове одржавања,
- ✓ рокове испоруке,
- ✓ постојеће прописе и стандарде,
- ✓ могућности на тржишту за задовољавање потреба наручиоца на другачији начин и друго.

Испитивање и истраживање тржишта⁶⁹ обухвата:

- ✓ испитивање претходних искустава у набавци одређеног предмета набавке (уз коришћење постојећих информација и базе података о добављачима и уговорима);
- ✓ истраживање путем интернета (ценовника понуђача, Портала јавних набавки, сајтова других наручилаца, као и сајтова надлежних институција за објаву релевантних информација о тржишним кретањима);
- ✓ испитивање искустава других наручилаца;
- ✓ примарно сакупљање података (путем анкета, упитника и слично), као и
- ✓ други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно.

⁶⁶ Члан 22 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15),

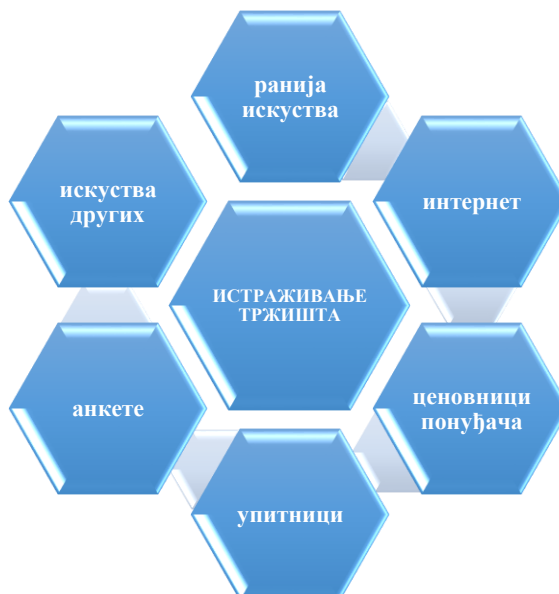
⁶⁷ Члан 22 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)

⁶⁸ Члан 16 став 1 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁶⁹ Члан 16 став 2 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



Илустрација број 4: Начин истраживања тржишта



Као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта, одређује се процењена вредност набавке⁷⁰, у складу са техничким спецификацијама и утврђеним количинама.

Сагласно Правилнику⁷¹, одређивање одговарајуће врсте поступка и утврђивање истоврсности добара, услуга и радова врши се тако што:

- ✓ носилац планирања, након утврђивања списка свих предмета набавки, одређује укупну процењену вредност истоврсних предмета набавке на нивоу читавог наручиоца;
- ✓ у складу са укупном процењеном вредношћу истоврсног предмета набавке, и у складу са другим одредбама Закона, носилац планирања одређује врсту поступка за сваки предмет набавке,;
- ✓ у складу са претходно дефинисаном врстом поступка, носилац планирања обједињује сва истоврсна добра, услуге и радове у јединствени поступак, где год је то могуће, имајући у виду динамику потреба и плаћања и
- ✓ увек када је то могуће и сврсисходно, са становишта циљева набавке, носилац планирања обликује предмет јавне набавке по партијама, при чему партије представљају истоврсну целину добара, услуга и радова.

Доношењем новог Закона о јавним набавкама, наручилац је био дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања набавки, који између осталог подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта.

Општина Косјерић није донела акт сагласно члану 49 новог Закона о јавним набавкама, већ је на ближе уређење планирања набавки, односно, начин испитивања и истраживања тржишта, примењивала одредбе Правилника донетог на основу претходно важећег Закона о јавним набавкама.

Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у неажурности органа у чијој је надлежности доношење интерног акта (Општинског већа), што је за последицу имало поступање на начин који није усклађен са новим Законом о јавним набавкама у свим фазама поступка јавних набавки.

У поступку ревизије, Општинско веће Општине Косјерић је дана 23.08.2022. године донело Правилник о ближе уређивању спровођења поступака набавки наручилаца Општине Косјерић, сагласно члану 49 Закона о јавним набавкама. Претходно наведено поступање, као и мера предузета у поступку ревизије детаљно су описани у одељку IV Закључци, Закључак 1, Налаз 1.1, Мера предузета у поступку ревизије број 1.

⁷⁰ Члан 15 став 1 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁷¹ Члан 17 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



Налаз 2.2. Општина Косјерић, односно њене организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, без поштовања процедура предвиђених интерним актом и без прикупљених свих потребних информација за израду плана јавних набавки.

Интерним актом (Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке) је предвиђено да организационе јединице Општине Косјерић врше испитивање и истраживање тржишта сваког појединачног предмета набавке, тако што прикупљају информације о: степену развијености тржишта, ценама више потенцијалних понуђача, квалитету, периоду гаранција, начину и трошковима одржавања, роковима испоруке услуга, добара и радова и могућностима на тржишту за задовољавање потреба на другачији начин и друго. Међутим, прикупљене информације су сачињене, у већини случајева, у слободној форми и углавном су се односиле на информације о потенцијалним понуђачима и евентуално о цени на тржишту, а веома ретко се вршило упоређивање цена више потенцијалних понуђача, или прикупљање информација о карактеристикама и квалитету добара и услуга, гарантном року за исправно функционисање, као и о роковима испоруке услуга, добара и/или извођења радова. Услед неажурности и недовољне сарадње од стране запослених у организационим јединицама који треба да испитају и истраже тржиште предмета набавке за који достављају потребе, процедура предвиђена интерним актом није испоштована, прикупљене информације нису достављене на прописан начин, а изостао је и континуитет у испитивању и истраживању тржишта, што је за последицу имало значајна одступања уговорених у односу на процењене вредности, услед промене цена на тржишту. Ризик оваквог поступања је изостанак, или недовољност информација, на основу којих би се правилно и ефикасно планирале јавне набавке, односно израдио план јавних набавки и чијим спровођењем би се на адекватан начин задовољиле потребе директних корисника Општине Косјерић.

Начин и поступак истраживања тржишта, Општина Косјерић је уредила чланом 16 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке.

У поступку испитивања и истраживања тржишта потребно је, поред цене и квалитета, испитати и период гаранције, трошкове одржавања, рокове испоруке и друго, јер су све то потенцијални трошкови који, уколико постоје, утичу на крајњи износ процењене вредности.

Имајући у виду да се план јавних набавки доноси на крају године за наредну, или почетком године за текућу, као и да поступак јавне набавке може да буде покренут месецима након доношења плана, поступак истраживања тржишта би требало да се врши у континуитету.

У периоду од доношења плана до покретања поступка може доћи до промене тржишних цена, због чега је пожељно да наручилац поново испита тржишне цене, јер у супротном може добити неприхватљиве понуде због прекорачења процењене вредности.

На основу обављених интервјуа и спроведених упитника, утврдили смо да се приликом испитивања и истраживања тржишта, а у циљу прикупљања потребних информација за израду плана јавних набавки, запослени у организационим јединицама углавном информишу о потенцијалним понуђачима и евентуално о цени на тржишту, али да ретко врше упоређивање цена више потенцијалних понуђача, или прикупљање информација о карактеристикама и квалитету добара и услуга, гарантном року за исправно функционисање, као и о роковима испоруке услуга, добара и/или извођења радова.





Прикупљање података и информација истраживањем тржишта, уз истовремену анализу потреба са становишта квалитета и квантитета, представља основни предуслов за успешно спровођење поступака јавних набавки.

Уочено је и да за све набавке, не постоје писани докази да су иста и извршена, већ само изјашњења током интервјуа и накнадно достављена образложења, у којима је наведено да се комуникација са потенцијалним понуђачима одвијала усменим путем. На тај начин прибављане су цене за предметна добра и услуге, док се за радове узимала вредност из пројектно-техничке документације. Након овако спроведеног истраживања тржишта и донете одлуке о буџету, израђује се план јавних набавки.

Услед неажурности и недовољне сарадње од стране запослених у организационим јединицама који треба да испитају и истраже тржиште предмета набавке за који достављају потребе, процедура предвиђена интерним актом није испоштована, прикупљене информације нису достављене на прописан начин, већ у слободној форми, а изостао је и континуитет у испитивању и истраживању тржишта, што је за последицу имало значајна одступања уговорених у односу на процењене вредности, услед промене цена на тржишту.

Ризик оваквог поступања је изостанак, или недовољност информација, на основу којих би се правилно и ефикасно планирале јавне набавке, односно израдио план јавних набавки и чијим спровођењем би се на адекватан начин задовољиле потребе директних корисника Општине Косјерић.

Препорука број 5: Препоручујемо одговорним лицима Општине Косјерић да предузму све потребне мере и обезбеде услове како би се испитивање и истраживање тржишта вршило на начин који би омогућио прикупљање свих неопходних информација за израду плана набавки.

Налаз 2.3. Приликом израде плана набавки, Општина Косјерић није у свим поступцима процењене вредности утврдила на прописан начин, услед чега је дошло до значајних одступања између уговорених и процењених вредности.

Законом о јавним набавкама, као и интерним актом (Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке), предвиђено је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и валидна у време покретања поступка. Међутим, код одређеног броја јавних набавки, дошло је до значајних одступања уговорених у односу на процењене вредности, услед промена цена на тржишту. Најчешћи узрок неадекватног одређивања процењених вредности јавних набавки је изостанак континуитета у испитивању и истраживању тржишта, неприкупљање свих потребних информација на тржишту, као и недоношење инструкције са полазним елементима за планирање потреба, између осталог и за начин одређивања процењене вредности набавке. Директна последица оваквог поступања су закључени уговори чија се вредност значајно разликује у односу на процењене вредности, што је код одређеног броја поступака захтевало накнадно обезбеђивање недостајућих финансијских средстава из буџета Општине Косјерић.

Сагласно члану 29 став 1 Закона о јавним набавкама, односно члану 64 став 3 претходно важећег Закона, процењена вредност јавне набавке мора бити 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. Такође, начин одређивања процењених вредности добара, услуга и радова прописан је чл. 32-34 Закона о јавним набавкама, односно чл. 65-67 претходно важећег Закона.

Правила и начин одређивања процењене вредности набавке одређена су и чланом 15 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, према којем се процењена вредност одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта.



Чланом 10 Правилника одређено је да 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, између осталог и за начин одређивања процењене вредности набавке. Инструкцијама се унифицира и стандардизује исказивање потребе за одређеним добрима, услугама и радовима, али и одређује која организациона јединица планира које предмете набавки.

У поступку ревизије утврђено је да организационе јединице које планирају потребе, користе следеће приступе ради одређивања процењене вредности јавне набавке:

- ✓ на основу претходних искустава у набавци и цена добијених у поступку јавне набавке у претходној години, односно на основу потрошње у предходној години и расположивих финансијских средстава (приликом набавке горива и материјала за саобраћај);
- ✓ на основу усменог контактирања три локалне фирме које се баве том врстом посла, где је узет неки просек и помножен са количином материјала која треба да се откопа и одвезе (приликом набавке радова на ископу и одвозу земље за потребе изградње потпорног зида код цркве у Годечеву);
- ✓ на основу усменог контактирања са продавцима предметног возила (приликом набавке моторног теренског возила);
- ✓ на основу предмера и предрачуна из пројектно-техничке документације, коју су доставиле пројектантске куће (приликом набавки: радова на адаптацији простора за јединствено управно место у Општинској управи Косјерић; радова на адаптацији и опремању три учионице у Предшколској установи „Олга Грбић“ у Косјерићу; радова на изградњи игралишта у дворишту ОШ „Мито Игумановић“, са еко парком; радова на реконструкцији, адаптацији и санацији отворених спортских терена „Полигон“ у Косјерићу, набавка справа за дечији инклузивни парк и набавка урбаног мобилијара за шири центар града; радова на реализацији пројекта реконструкције и доградње пијаце у Косјерићу; радова и опреме у циљу реализације пројекта смањења загађења ваздуха пореклом из индивидуалних извора у 2021. години на територији Општине Косјерић - за проширење капацитета постојеће котларнице ЈКП „Градска топлана“ у Косјерићу);
- ✓ на основу усменог контактирања фирми које се баве предметним услугама (приликом набавки услуга стручног надзора);
- ✓ на основу усменог контактирања три потенцијална понуђача које се баве том врстом услуга где је узет неки просек и помножен са бројем корисника предметних услуга (приликом набавки: услуга личних пратилаца деце за школску 2020/2021. годину и услуга личних пратилаца деце предшколског узраста);
- ✓ на основу усменог контактирања фирми које се баве том врстом посла, након чега је израчунат просек и помножен са количином материјала и радних сати (приликом набавке услуге одржавања јавне расвете на подручју Општине Косјерић);
- ✓ на основу усменог контактирања локалних фирми које се баве том врстом услуга (приликом набавки: услуга превоза јаловине сепарисане ризле за потребе насипања некатегорисаних путева на територији Општине Косјерић);
- ✓ на основу усменог контактирања лица које се баве том врстом услуга, ради формирања јединичне цене услуга, која је помножена са очекиваним бројем невласничких паса који могу бити ухваћени на територији Општине Косјерић и збринуте (приликом набавки услуга хуманог хватања и збрињавања паса луталица).

У поступку ревизије утврђено је и да је код седам поступака јавних набавки дошло до значајног одступања уговорене у односу на процењену вредност:



Табела број 1: Набавке код којих се уговорене вредности знатно разликују од процењене вредности

Р. бр.	Година	Предмет јавне набавке	Процењена вредност јавне набавке	Уговорена вредност без ПДВ-а	% уговорене вредности у односу на процењену
1	2020	Рачунарска опрема за потребе имплементације Пројекта за допринос унапређења квалитета живота грађана и бољем пословном окружењу кроз увођење/унапређење локалне е-Управе и е-Услуга у Општини Косјерић	826.749,26	530.060,00	64,11%
2		Радови на ископу и одвозу земље за потребе изградње потпорног зида код цркве у Годечеву, Општина Косјерић	1.250.000,00	822.500,00	65,80%
3	2021	Радови на конверзији постојеће котларнице ЈКП „Градска топлана“ у Косјерићу, са мазуга на природни гас	8.800.000,00	12.627.815,24	143,50%
4		Радови на изградњи игралишта у дворишту ОШ „Мито Игумановић“ у Косјерићу, са еко парком	2.281.250,00	2.617.350,00	114,73%
5		Услуге стручног надзора на извођењу грађевинских радова на адаптацији и опремању ПУ „Олга Грбић“ у Косјерићу (друга фаза)	105.000,00	80.000,00	76,19%
6		Услуге стручног надзора на извођењу радова на адаптацији простора за Јединствено управно место у Општинској управи Косјерић	60.000,00	35.828,00	59,71%
7		Набавка добара у циљу реализације Пројекта „Успостављање јединственог управног места“	2.537.433,33	1.078.000,00	42,48%

Разлози наведених одступања наведени су кроз следеће илустративне примере.

Илустративни пример број 1:

Уговорена вредност значајно мања од процењене вредности јавне набавке

✓ за набавку рачунарске опреме за потребе имплементације Пројекта за допринос унапређења квалитета живота грађана и бољем пословном окружењу кроз увођење/унапређење локалне е-Управе и е-Услуга, Општини Косјерић су одређена средства у износу од 7.187,19 USD, односно 826.749,26 динара, у складу са закљученим Уговором (број: UNOPS-SwissPRO-2019-Grant-040 од 20.11.2019. године) између Општине Косјерић и Канцеларије ЕУ. Наведена средства су одређена на основу понуда различитих добављача, прикупљених приликом аплицирања на јавни позив за подршку јединицама локалне самоуправе у јачању капацитета за унапређење е-Управе. Након оглашавања јавне набавке у 2020. години, пристигло је осам понуда, од којих је наповољнија била понуда у износу од 530.060 динара. Како је критеријум за доделу уговора била најнижа понуђена цена, поступљено је у складу са напред наведеним;

✓ за набавку радова на ископу и одвозу земље за потребе изградње потпорног зида код цркве у Годечеву, Општина Косјерић, процењена вредност, у износу од 1.250.000 динара, је утврђена на основу прикупљених информација контактирањем три локалне фирме које се баве том врстом посла, на основу чега је узет просек и помножен са количином која треба да се ископа и одвезе. Међутим, након оглашавања јавне набавке у 2020. години, пристигло је седам понуда, од којих је наповољнија била понуда у износу од 822.500 динара. Како је критеријум за доделу уговора била најнижа понуђена цена, поступљено је у складу са напред наведеним;

✓ за набавку услуга стручног надзора на извођењу грађевинских радова на адаптацији и опремању ПУ „Олга Грбић“ у Косјерићу (у другој фази), процењена вредност, у износу од 105.000 динара, је утврђена процентуално, у односу на уговорену вредност радова (приближно 1,5%), након усменог контактирања фирми које се баве предметним услугама и од којих су добијени одговори да вредност услуге стручног надзора зависи од вредности радова који се надзиру, те да што је већа вредност уговорених радова, проценат услуге стручног надзора је мањи. Међутим, након оглашавања јавне набавке у 2021. години, пристигла је једна понуда, у износу од 80.000 динара. Како је критеријум за доделу уговора била најнижа понуђена цена, а пристигла понуда није прелазила износ процењене вредности (била је знатно нижа), поступљено је у складу са напред наведеним;

✓ за набавку услуга стручног надзора на извођењу радова на адаптацији простора за Јединствено управно место у Општинској управи Косјерић, процењена вредност, у износу од 60.000 динара, је утврђена процентуално, у односу на уговорену вредност радова (приближно 3%), након усменог контактирања фирми које се баве предметним услугама и од којих су добијени одговори да вредност услуге стручног надзора зависи од вредности радова који се



надзиру, те да што је мања вредност уговорених радова, проценат услуге стручног надзора је већи. Међутим, након оглашавања јавне набавке у 2021. години, пристигле су две понуде. Како је критеријум за доделу уговора била најнижа понуђена цена, поступљено је у складу са напред наведеним, односно изабран је понуђач чија је понуђена цена износила 35.828 динара;

✓ за набавку добара у циљу реализације Пројекта „Успостављање јединственог управног места“, процењена вредност, у износу од 2.537.433,33 динара, је утврђена на основу прикупљених информација контактирањем фирми које испоручују ту врсту добара и добијених информација о ценама на тржишту у датом тренутку. Међутим, након оглашавања јавне набавке у 2021. години, пристигла је једна понуда, у износу од 1.078.000 динара. Како је критеријум за доделу уговора била најнижа понуђена цена, а пристигла понуда није прелазила износ процењене вредности (била је знатно нижа), поступљено је у складу са напред наведеним.

Илустративни пример број 2:

Уговорена вредност значајно већа од процењене вредности јавне набавке

✓ за набавку радова на конверзији постојеће котларнице ЈКП „Градска топлана“ у Косјерићу, са мазута на природни гас, процењена вредност, у износу од 8.800.000 динара, је утврђена на основу предмера и предрачуна из пројекта за извођење (утврђеног у марту 2021. године). Међутим, након оглашавања јавне набавке у јулу 2021. године, пристигла је једна понуда, са понуђеним износом значајно већим од процењене вредности. Полазећи од чињенице да је у међувремену дошло и до значајног раста цена, Општина Косјерић је прихватила пристиглу понуду у вредности од 12.627.815,24 динара. Разлог за наведено поступање (како су истакли у достављеном писаном образложењу) је био да се обезбеди могућност реализације Пројекта (и правдање средстава према Министарству заштите животне средине, који им је иста доделио, а за чију су реализацију истицали рокови), јер би у супротном ЈКП „Градска топлана“ у Косјерићу имало велике губитке, због раста трошкова набавке мазута. У прилогу је достављена и Одлука о додели уговора (број 404-56/2021 од 31.08.2021. године). Избор понуђене цене која је већа од процењене вредности је образложен поступањем у складу са чланом 146 став 2 Закона о јавним набавкама, као и да ће недостајућа финансијска средства (у износу од 3.827.815,24 динара) бити обезбеђена из буџета Општине Косјерић;

✓ за набавку радова на изградњи игралишта у дворишту ОШ „Мито Игумановић“ у Косјерићу, са еко парком, процењена вредност, у износу од 2.190.000 динара, је утврђена на основу предмера и предрачуна из пројектно-техничке документације. Међутим, након оглашавања јавне набавке у 2021. години, Општина Косјерић је два пута обустављала поступак, јер се на исте није јавио ниједан понуђач. Након трећег оглашавања јавне набавке у 2021. години, Општина Косјерић је донела одлуку да прихвати понуду са износом (2.617.350 динара), значајно већим од процењене вредности. Полазећи од чињенице да је у међувремену дошло и до значајног раста цена грађевинског материјала, разлог за наведено поступање је био да се обезбеди могућност реализације Пројекта (и правдање средстава према Министарству заштите животне средине, који им је иста доделио, а за чију су реализацију истицали рокови). Избор понуђене цене која је већа од процењене вредности је образложен поступањем у складу са чланом 146 став 2 Закона о јавним набавкама, као и да ће недостајућа финансијска средства (у износу од 547.500 динара) бити обезбеђена из буџета Општине Косјерић.

Узрок неадекватног одређивања процењених вредности јавних набавки је изостанак континуитета у испитивању и истраживању тржишта, неприкупљање свих потребних информација на тржишту, као и недоношење инструкције са полазним елементима за планирање потреба, између осталог и за начин одређивања процењене вредности набавке.

Директна последица оваквог поступања су закључени уговори чија се вредност значајно разликује у односу на процењене вредности, што је код одређеног броја поступака захтевало накнадно обезбеђивање недостајућих финансијских средстава из буџета Општине Косјерић.



Врсте поступака јавних набавки су одређене у члану 31, а услови за спровођење тих поступака наведени су у чл. 32-39а претходно важећег Закона.

Сагласно члану 51 Закона о јавним набавкама, поступци јавних набавки су:

Илустрација број 5: Врсте поступака јавних набавки



Према подацима из планова јавних набавки, директни корисници буџетских средстава Општине Косјерић су, на основу датих критеријума, у ревидираном периоду, планирали укупно 56 поступака јавних набавки. Врста поступка је одређена према процењеној вредности, у складу са Законом о јавним набавкама.

Табела број 2: Преглед планираних поступака јавне набавке по ДКБС у ревидираном периоду

Назив корисника	2020		2021	2022	Σ
	ЈНМВ	Отворени поступак	Отворени поступак	Отворени поступак	
Општинска управа	23	4	24	5	56
Скупштина општине					0
Председник општине					0
Општинско веће					0
Општинско јавно правобранилаштво					0
Укупно	23	4	24	5	56

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

У ревидираном периоду (од 01.01.2020. до 30.06.2022. године), уочен је тренд смањења броја планираних поступака јавних набавки (због повећаних прагова до којих се важећи Закон о јавним набавкама не примењује), док је у укупном броју планираних набавки, повећано учешће јавних набавки у отвореном поступку.

Табела број 3: Планирани поступци јавних набавки ДКБС Општине Косјерић

Година	Јавна набавка мале вредности	Отворени поступак	Укупно
2020.	23	4	27
2021.		24	24
2022.		5	5
Укупно	23	33	56



Графикон број 2: Приказ планираних поступака јавних набавки ДКБС Општине Косјерић



Табела број 4: Укупан број планираних врста поступака јавних набавки по ДКБС у ревидираном периоду

Назив корисника	Јавна набавка мале вредности	Отворени поступак	Укупно
Општинска управа	23	33	56
Скупштина општине			
Председник општине			
Општинско веће			
Општинско јавно правобранилаштво			
Укупно	23	33	56

Препорука број 6: Препоручујемо одговорним лицима Општине Косјерић да приликом израде плана набавки, процењене вредности појединачних набавки одређују на основу свих потребних података, прикупљених током континуираног испитивања и истраживања тржишта, у складу са донетом инструкцијом за планирање.

Налаз 2.4. Општина Косјерић, односно организационе јединице које планирају набавке, нису сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током испитивања и истраживања тржишта.

Законом о јавним набавкама, као и интерним актом (Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке), предвиђено је да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки, што се односи и на поступак испитивања и истраживања тржишта. Организационе јединице које планирају потребе, нису доставиле доказе којима би документовале радње током испитивања и истраживања тржишта. Процедура предвиђена интерним актом није испоштована, јер запослени у организационим јединицама који врше истраживање тржишта, делом због неажурности, а делом и што нису имали сазнања да о томе треба да сачине службене белешке и/или записнике, преузму и сачувају јавно доступну документацију. Због недовољно едукованог кадра и непоштовања интерне процедуре, постоји ризик од изостављања информација у поступку истраживања тржишта, иако је исто вршено, односно, постоји ризик од недовољне транспарентности одређивања процењених вредности јавних набавки.

Документовање и евидентирање свих радњи током планирања јавних набавки прописано је чланом 16 претходно важећег Закона, односно чланом 41 Закона о јавним набавкама.

Чланом 52 Правилника је одређено и да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву



документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива, најмање 10 година од истека уговореног рока за извршење појединачног уговора о јавној набавци, односно пет година од доношења одлуке о обустави поступка.

Испитивање и истраживање тржишта⁷² обухвата:

- ✓ испитивање претходних искустава у набавци одређеног предмета набавке (уз коришћење постојећих информација и базе података о добављачима и уговорима);
- ✓ истраживање путем интернета (ценовника понуђача, Портала јавних набавки, сајтова других наручилаца, као и сајтова надлежних институција за објаву релевантних информација о тржишним кретањима);
- ✓ испитивање искустава других наручилаца;
- ✓ примарно сакупљање података (путем анкета, упитника и слично), као и
- ✓ други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно.



У поступку ревизије је утврђено да за све набавке, не постоје писани докази да су иста и извршена, већ само изјашњења током интервјуа и накнадно достављена образложења, у којима је наведено да се комуникација са потенцијалним понуђачима одвијала усменим путем. На тај начин прибављане су цене за предметна добра и услуге, док се за радове узимала вредност из пројектно-техничке документације. Истовремено, у достављеном образложењу субјекта ревизије је наведено да Општина Косјерић није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта.

На основу обављених интервјуа и спроведених упитника, утврдили смо да од 32 узорковане јавне набавке, за најмање 20 поступака није прикупљена документација о извршеном испитивању и истраживању тржишта (размењена електронска пошта, интернет странице, службене белешке у случају да је истраживање вршено путем телефона, анкете, упитници, Портал јавних набавки и слично).

Процедура предвиђена интерним актом није испоштована, јер запослени у организационим јединицама који врше истраживање тржишта, делом због неажурности, а делом и што нису имали сазнања да о томе треба да сачине службене белешке и/или записнике, преузму и сачувају јавно доступну документацију.

Због недовољно едукованог кадра и непоштовања интерне процедуре, постоји ризик од изостављања информација у поступку истраживања тржишта, иако је исто вршено, односно, постоји ризик од недовољне транспарентности одређивања процењених вредности јавних набавки.

Препорука број 7: Препоручујемо одговорним лицима Општине Косјерић да обезбеде неопходне услове за поштовање процедура које су предвиђене интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта.

⁷² Члан 16 став 2 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



Закључак 3. За одређени број поступака, план јавних набавки није реализован благовремено, ни у планираном обиму.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је Општина Косјерић 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 постављеним циљем, код Општине Косјерић смо истражили:

- ✓ како су уређени послови везани 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 и
- ✓ да ли се у писаној форми евидентирају и документују све радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци?

Закључак 3. смо донели на основу следећих налаза:

- 3.1. Општина Косјерић није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила начин праћења реализације плана јавних набавки, у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, већ је на исти примењивала одредбе интерног акта донетог према претходно важећем Закону, при чему није испоштовала све прописане процедуре везане за праћење реализације плана јавних набавки;
- 3.2. Општина Косјерић није покренула одређени број поступака јавних набавки у планираним временским оквирима;
- 3.3. Општина Косјерић није покренула или је обуставила одређени број јавних набавки у ревидираном периоду, што је довело до неискоришћености опредељених средстава у буџету, услед неадекватно утврђених реалних потреба и приоритета, непотпуног испитивања и истраживања тржишта, али и изостанка контролног механизма приликом праћења извршења уговора;
- 3.4. Општина Косјерић није сачинила и у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора.

Налаз 3.1. Општина Косјерић није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила начин праћења реализације плана јавних набавки, у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, већ је на исти примењивала одредбе интерног акта донетог према претходно важећем Закону, при чему није испоштовала све прописане процедуре везане за праћење реализације плана јавних набавки.

У складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, Општина Косјерић је била дужна 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. Међутим, Општина Косјерић није донела интерни акт у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, већ је на поступак праћења реализације плана јавних набавки и праћења извршења уговора, примењивала одредбе Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке донетог на основу претходно важећег Закона о јавним набавкама, при чему, за већину поступака јавних набавки, није испоштовала све прописане процедуре везане за именовање лица за праћење реализације уговора и сачињавање записника о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова. Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у неажурности органа у чијој је надлежности доношење интерног акта, у неразумевању процеса од стране носиоца планирања, као и непостојању јасних инструкција за планирање, у вези са начином и роковима праћења извршења плана. Наведено поступање може довести до неефикасног и недовољно квалитетног спровођења пословних процеса, који се односе на праћење реализације плана јавних набавки.



Претходно важећим Законом⁷³ и новим Законом о јавним набавкама⁷⁴, прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити начин планирања, спровођења поступака јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци.

Поступајући у складу са одредбама претходно важећег Закона, Општинско веће Општине Косјерић је донело Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке (описано у одељку IV Закључци, Закључак 1, Налаз 1.1).

Начин праћења реализације плана јавних набавки уређен је процедурама за: извршење плана јавних набавки⁷⁵, спровођење поступка јавних набавки⁷⁶ и праћење извршења уговора⁷⁷, а овлашћења и одговорности у поступку јавне набавке дефинисане су одредбама члана 48 Правилника.

Сагласно Правилнику⁷⁸, носилац планирања и учесници у планирању (у делу који су планирали), дужни су да прате извршење плана набавки по различитим критеријумима (позицији плана, предмету набавке, врсти поступка, броју закључених уговора, добављачима, реализацији и важењу појединачних уговора и слично), при чему је, носилац планирања, у склопу инструкција за планирање, био дужан да достави свим организационим јединицама упутство са начином и роковима за праћење извршења плана набавки.

Чланом 28 Правилника, одређено је да на основу достављених података о праћењу реализације плана набавки од стране организационих јединица, носилац планирања:

- ✓ сачињава предлог извештаја о извршењу плана за претходну годину у складу са одредбама претходно важећег Закона,
- ✓ ради неопходних усклађивања, доставља предлог извештаја о извршењу плана служби за контролу,
- ✓ сачињава коначан извештај о извршењу плана набавки најкасније до 31. марта текуће за претходну годину, са анализом и препорукама за унапређење система планирања у наредном периоду, који доставља свим организационим јединицама и
- ✓ доставља извештај о извршењу плана Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Правилником⁷⁹ је одређено и:

- ✓ да реализација плана јавних набавки започиње захтевом за покретање поступка јавне набавке, који подноси унутрашња организациона јединица која је корисник набавке, односно, организациона јединица која је овлашћена за подношење захтева,
- ✓ да се захтев може поднети само уколико је јавна набавка предвиђена планом набавки за текућу годину,
- ✓ да је организациона јединица која је подносилац захтева, дужна да одреди предмет јавне набавке, процењену вредност, техничке спецификације, квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле, техничке прописе и стандарде који се примењују, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и слично.

Сагласно члану 61 Правилника⁸⁰, служба набавки је дужна да непосредно по закључењу уговора, исти достави: организационим јединицама, које су одговорне за праћење извршења уговора; организационој јединици у чијем су делокругу послови рачуноводства и финансија и другим организационим јединицама које могу бити укључене у праћење извршења уговора.

Руководилац организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци, био је дужан да писаним налогом именује лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова и вршити остале потребне радње у вези са

⁷³ Члан 22 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)

⁷⁴ Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁷⁵ Чл. 27-28 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁷⁶ Чл. 34-47 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁷⁷ Чл. 61-73 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁷⁸ Члан 27 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁷⁹ Члан 34 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁸⁰ Члан 61 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



праћењем извршења уговора о јавној набавци⁸¹, а именовано лице да предузима потребне радње квалитативног и квантитативног пријема добара, услуга или радова⁸². Овлашћено лице је било у обавези да провери:

- ✓ да ли количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном, о чему сачињава записник о квантитативном пријему добара, услуга или радова и
- ✓ да ли врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним, односно, да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом, о чему сачињава записник о квалитативном пријему.

Сама процедура праћење извршења уговора о јавној набавци, сагласно Правилнику⁸³, обухвата:

- ✓ одређивање лица за праћење извршења уговора и правила комуникације са другом уговорном страном у вези са извршењем уговора,
- ✓ критеријуме, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова,
- ✓ правила пријема и оверавања рачуна и других документа за плаћање, правила поступања у случају рекламације у вези са извршењем уговора, уговореним средствима финансијског обезбеђења, изменама у току трајања уговора и
- ✓ правила која се односе на састављање извештаја о извршењу уговора.

Организационе јединице у чијем су делокругу праћења извршења уговора, биле су у обавези да сачињавају извештаје о извршењу уговора, који садрже описе токова извршења уговора, укупне реализоване вредности уговора, уочене проблеме током извршења уговора и евентуалне предлоге за побољшање⁸⁴.

Илустрација број 6: Праћење извршења уговора



Увидом у достављену документацију и образложења субјекта ревизије, утврђено је:

- ✓ да у 2020. години, од узоркованих 12 поступака јавних набавки, за осам нису сачињавани записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова, односно за 67% поступака;
- ✓ да у 2021. години, од узоркованих 16 поступака јавних набавки, за 14 нису сачињавани записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова, односно за 87% поступака;
- ✓ да до 30.06.2022. године, записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова нису сачињени за три од узоркованих четири поступка, односно за 75% поступака.

На основу обављених интервјуа, спроведених упитника и достављене документације, утврђено је и да одговорна лица, која су била у обавези да доносе решења којима ће задужити лица за праћење реализације уговора, иста нису донела у већини поступака, односно:

⁸¹ Члан 63 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁸² Члан 64 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁸³ Чл. 62-73 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁸⁴ Члан 73 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



- ✓ у 2020. години, од узоркованих 12 поступака јавних набавки, донета су решења о именовану лица за праћење реализације уговора само код четири поступка, док за преосталих осам решења нису доношена (односно за 67% поступака);
- ✓ у 2021. години, од узоркованих 16 поступака јавних набавки, донета су решења о именовану лица за праћење реализације уговора свега код пет поступка, док код преосталих 11, иста нису доношена (односно за 69% поступака);
- ✓ до 30.06.2022. године, од узоркованих четири (50%), само су у два поступка решењима именована лица за праћење реализације уговора.

Разлоге за непоштовање процедуре праћења реализације плана јавних набавки можемо пронаћи у неразумевању процеса од стране носиоца планирања, као и непостојању јасних инструкција за планирање, у вези са начином и роковима праћења извршења плана.

Наведено поступање може довести до неефикасног и недовољно квалитетног спровођења пословних процеса, који се односе на праћење реализације плана јавних набавки.

Доношењем новог Закона о јавним набавкама, наручилац је био дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања набавки, који између осталог подразумева и начин праћења реализације плана јавних набавки.

Општина Косјерић није донела акт сагласно члану 49 новог Закона о јавним набавкама, већ је на ближе уређење праћења реализације плана јавних набавки, примењивала одредбе Правилника донетог на основу претходно важећег Закона о јавним набавкама.

Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у неажурности органа у чијој је надлежности доношење интерног акта (Општинског већа), што је за последицу имало поступање на начин који није усклађен са новим Законом о јавним набавкама у свим фазама поступка јавних набавки.

У поступку ревизије, Општинско веће Општине Косјерић је дана 23.08.2022. године донело Правилник о ближе уређивању спровођења поступака набавки наручилаца Општине Косјерић, сагласно члану 49 Закона о јавним набавкама. Претходно наведено поступање, као и мера предузета у поступку ревизије детаљно су описани у одељку IV Закључци, Закључак 1, Налаз 1.1, Мера предузета у поступку ревизије број 1.

Препорука број 8: Препоручујемо одговорним лицима Општине Косјерић да прате реализацију плана јавних набавки и извршење уговора на начин предвиђен процедурама за ове активности.

Налаз 3.2. Општина Косјерић није покренула одређени број поступака јавних набавки у планираним временским оквирима.

Законом о јавним набавкама и интерним актом (Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке), прописано је да план јавних набавки мора да садржи оквирно време покретања поступка, а да динамику покретања поступка одређује носилац планирања, према претходно дефинисаним оквирним датумима закључења и извршења уговора, имајући у виду врсту поступка јавне набавке који се спроводи за сваки предмет набавке, објективне рокове за припрему и достављање понуда, као и прописане рокове за захтев за заштиту права. Међутим, код одређеног броја јавних набавки, утврђено је одступање оквирног времена покретања поступка од датума доношења одлука о покретању поступка, односно неблагоприятно покретање поступака јавних набавки. Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у неадекватном одређивању динамике покретања поступка од стране носиоца планирања, као и неажурности организационих јединица, које су задужене да благовремено подносе захтеве за покретање поступка. Непокретање поступака у планираним временским оквирима може да има за последицу прекорачење вредности претходно закључених уговора, или набавке добара, услуга и радова изван поступка јавне набавке.



Одређивање оквирног времена за покретање поступка јавне набавке је врло важан сегмент у процесу планирања јавних набавки и уско је повезано са врстом поступка који ће се спроводити. Да би се поступак јавне набавке окончао на планиран начин неопходно је исти покренути благовремено.

У плановима јавних набавки, за сваку конкретну набавку се одређује оквирно време покретања поступка (раније месец, а сада квартал).

Динамика покретања поступака јавних набавки у Општини Косјерић, дефинисана је Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке⁸⁵, у складу са којим, динамику покретања поступка одређује носилац планирања, према претходно дефинисаним оквирним датумима закључења и извршења уговора, имајући у виду врсту поступка јавне набавке који се спроводи за сваки предмет набавке, објективне рокове за припрему и достављање понуда, као и прописане рокове за захтев за заштиту права.

Сагласно Правилнику⁸⁶, начин покретања јавне набавке обухвата следеће фазе:

- ✓ подношење захтева за покретање поступка од стране организационе јединице, уколико је јавна набавка предвиђена планом набавки за текућу годину,
- ✓ провера захтева за покретање поступка, како би се утврдило да ли исти садржи све потребне елементе и да ли је јавна набавка предвиђена планом за текућу годину,
- ✓ достављање захтева на одобрење овлашћеном лицу наручиоца, уколико садржи све неопходне елементе, док се у супротном враћа подносиоцу захтева на исправку и допуну,
- ✓ издавање писаног налога за покретање поступка лицу запосленом на пословима јавних набавки, које сачињава предлог одлуке о покретњу поступка јавне набавке.

На основу обављених интервјуа и извршене анализе планова јавних набавки са свим изменама и допунама, који се односе на период од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године, као и одлука о покретању поступака, за узорковане 32 јавне набавке утврђено је да Општина Косјерић није покренула благовремено, у планираним временским оквирима, пет поступака јавних набавки и то:

- ✓ набавку радова на адаптацији простора за Јединствено управно место у Општинској управи Косјерић, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у првом кварталу 2021. године, док је одлука о покретању поступка донета у четвртном кварталу 2021. године;
- ✓ набавку услуга израде и имплементације софтвера у циљу реализације Пројекта „Успостављање јединственог управног места“, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у првом кварталу 2021. године, док је одлука о покретању поступка донета у четвртном кварталу 2021. године;
- ✓ набавку добара (рачунарске опреме) у циљу реализације Пројекта „Успостављање јединственог управног места“, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у првом кварталу 2021. године, док је одлука о покретању поступка донета у четвртном кварталу 2021. године;
- ✓ набавку радова на реконструкцији, адаптацији и санацији отворених спортских терена, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у трећем кварталу 2021. године, док је одлука о покретању поступка донета у четвртном кварталу 2021. године;
- ✓ набавку опреме за проширење капацитета постојеће котларнице ЈКП „Градска топлана“, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у трећем кварталу 2021. године, док је одлука о покретању поступка донета у четвртном кварталу 2021. године.

Разлоге оваквог поступања можемо пронаћи у неадекватном одређивању динамике покретања поступка од стране носиоца планирања, као и неажурности организационих јединица, које су задужене да благовремено подносе захтеве за покретање поступка.

⁸⁵ Члан 19 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године

⁸⁶ Чл. 34 и 36 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



Непокретање поступака у планираним временским оквирима може да има за последицу прекорачење вредности претходно закључених уговора, или набавке добара, услуга и радова изван поступка јавне набавке.

Препорука број 9: Препоручујемо одговорним лицима Општине Косјерић да поштују динамику покретања поступака из плана јавних набавки, у складу са реално утврђеним потребама и приоритетима.

Налаз 3.3. Општина Косјерић није покренула или је обуставила одређени број јавних набавки у ревидираном периоду, што је довело до неискоришћености одређених средстава у буџету, услед неадекватно утврђених реалних потреба и приоритета, непотпуног испитивања и истраживања тржишта, али и изостанка контролног механизма приликом праћења извршења уговора.

Законом о јавним набавкама и интерним актом (Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке), прописана је обавеза праћење извршења плана набавки, као и да решењем задужена лица за праћење реализације набавке, врше квантитативно и квалитативно праћење извршења уговора. Упркос бројним изменама и допунама планова јавних набавки, утврђено је да постоје одступања између броја планираних и спроведених поступака јавних набавки, као и разлике између процењене, уговорене и реализоване вредности. Узрок оваквог поступања налази се у недовољној посвећености фази утврђивања стварних потреба и испитивања и истраживања тржишта, као и неадекватном праћењу реализације уговора. Неспровођење планираних поступака јавних набавки може да има за последицу неискоришћеност одређених средстава у буџету, која су могла бити планирана за друге намене, чиме нису задовољене ни стварне потребе наручиоца.

Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке прописан је начин праћења извршења уговора о јавној набавци, одређивање лица за праћење извршења уговора о јавним набавкама, критеријуми, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга и изведених радова, као и састављање извештаја о извршењу уговора⁸⁷.

У ревидираном периоду, Општина Косјерић је доносила планове и измене и допуне планова јавних набавки само за Општинску управу, у складу са утврђеним потребама и планираним средствима у буџету. Током наведеног периода, долазило је до измена плана јавних набавки више пута у току године, углавном због додавања нових поступака.

Табела број 5: Број планираних, спроведених, неспроведених и обустављених поступака и измена плана ЈН

Број набавки	2020. година	2021. година	2022. година (до 30.06.)	Укупно
Број планираних набавки	27	24	5	56
Број спроведених набавки	16	18	5	39
Број неспроведених набавки	10	6	-	16
Број обустављених поступака	1	-	-	1
Измена плана у току године	12	9	2	23

У ревидираном периоду, Општина Косјерић је планирала 56 поступака јавних набавки, од чега је спроведено 39 поступака, обустављен је један поступак, док 16 планираних поступака није покренуто.

Табела број 6: Планирани и извршени поступци јавних набавки у 2020. 2021. и 2022. години

Поступци	2020. година			2021. година			2022. година (до 30.06.)		
	Број поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	Број поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	Број поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а
Спроведени	16	42.601.485	38.160.939	18	66.737.092	68.888.649	5	8.037.708	7.906.900
Неспроведени	10	25.849.753		6	6.435.000		-		
Обустављени	1	900.000		-	-		-		
Укупно	27	69.351.238	38.160.939	24	73.172.092	68.888.649	5	8.037.708	5.007.850

⁸⁷ Чл. 63 - 65 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



Графикон број 3: Однос броја планираних и спроведених поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години



Услед непостојања јасних инструкција и непоштовања прописаних процедура за исказивање потреба, планови јавних набавки нису сачињени на основу претходно јасно утврђених и исказаних стварних потреба. Последица тога су измене и допуне планова јавних набавки, којих је у 2020. години било 12, уз 37% нереализованих поступака од укупно планираних, као и једним поступком који је обуштављен. У 2021. години, планови јавних набавки претрпели су девет измена и допуна, уз 25% нереализованих поступака од укупно планираних, као и девет поступака који су обуштављени (услед неприбављања ниједне понуде – код шест поступака или недостављања потпуне документације – код три поступка), па опет спроведени.

Упоредивањем укупне процењене вредности свих планираних јавних набавки са уговореним износом по спроведеним поступцима јавних набавки, утврдили смо да је у 2020. години, уговорена вредност износила 55% процењене вредности свих јавних набавки, док се у 2021. години, учешће уговорене вредности у укупно процењеној вредности повећало на 94%.

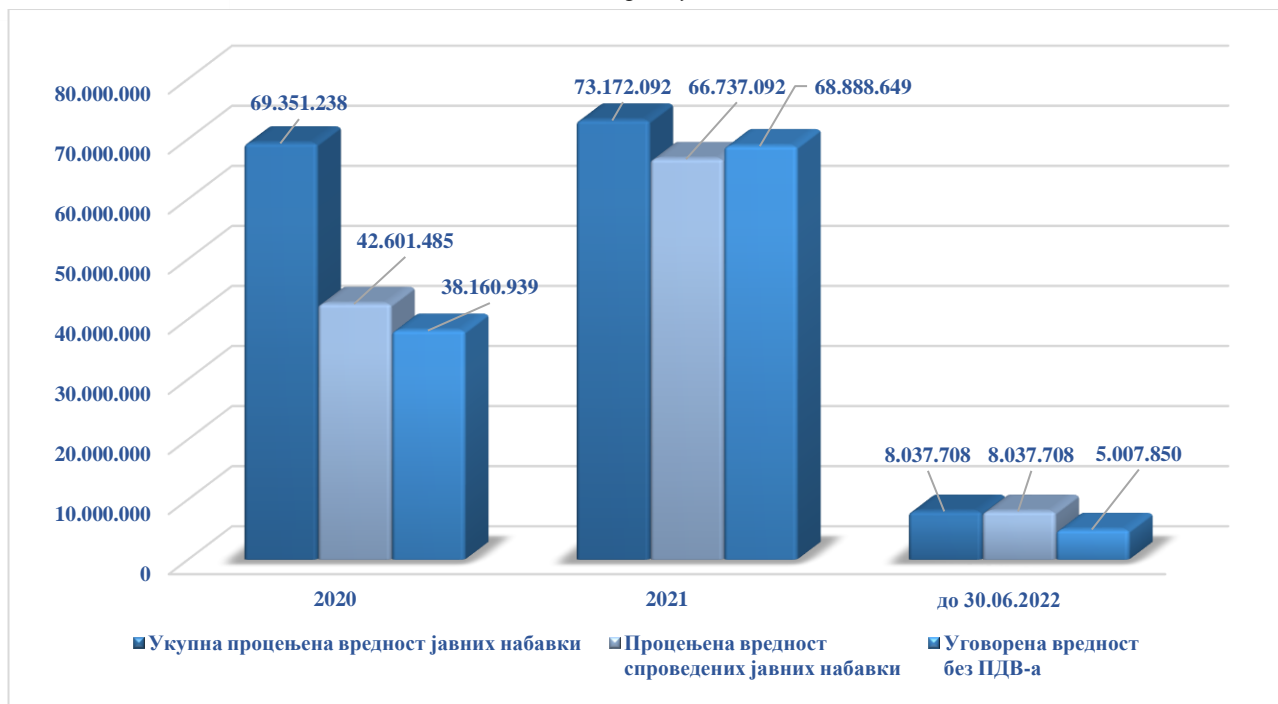
Међутим, стављањем у однос процењене вредности спроведених поступака јавних набавки са уговореном вредношћу у ревидираном периоду, утврдили смо да је у 2020. години уговорена вредност износила 90% процењене вредности спроведених поступака јавних набавки, док у 2021. години, укупна уговорена вредност надмашује процењену вредност спроведених поступака јавних набавки, те је учешће уговорене вредности у процењеној вредности 103%.

Табела број 7: Кретање уговорене вредности у односу на процењену вредност јавних набавки

Година	Укупна процењена вредност ЈН	Процењена вредност спроведених набавки	Уговорена вредност без ПДВ-а	%	
1	2	3	4	5 (4/2)	6 (4/3)
2020. година	69.351.238	42.601.485	38.160.939	55	90
2021. година	73.172.092	66.737.092	68.888.649	94	103
до 30.06.2022. године	8.037.708	8.037.708	5.007.850	62	62



Графикон број 4: Кретање уговорене вредности у односу на процењену вредност у ревидираном периоду



Узрок оваквог стања, осим неправилно утврђене процењене вредности, је и високо учешће непокрених, односно неспроведених поступака. У 2020. години није покренуто, или је обустављено, чак 11 од 27 планираних поступака (41%), док у 2021. години није покренуто шест од 24 планираних поступака (25%).

Неспровођење планираних поступака јавних набавки може да има за последицу неискоришћеност одређених средстава у буџету, која су могла бити планирана за друге намене, чиме нису задовољене стварне потребе наручиоца.

Анализирајући однос уговорене вредности у односу на укупно процењену вредност поступака јавних набавки у ревидираном периоду (од 01.01.2020. до 30.6.2022. године), уочљив је тренд смањења разлике уговорених вредности у односу на укупно планиране износе набавки.

Приликом закључивања сваког појединачног уговора по спроведеном поступку јавне набавке, неопходно је да одговорно лице решењем одреди запослене који ће пратити реализације уговора.

У поступку ревизије утврђено је да су у 2020. години, од узоркованих 12 поступака, само у четири поступка донета решења којима су именована лица за праћење реализације уговора, у 2021. години, од узоркованих 16 поступака, чак у 11 нису донета решења којима се именују лица за праћење реализације уговора, док су до 30.06.2022. године, само у два поступка од узоркованих четири (50%) решењима именована лица за праћење реализације уговора.

Препорука број 10: Препоручујемо одговорним лицима Општине Косјерић да планове набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама и према приоритетима, као и да успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења уговора.



Налаз 3.4. Општина Косјерић није сачинила и у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора.

Законом о јавним набавкама и интерним актом (Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке), предвиђено је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци, као и да сву документацију чува у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива. Међутим, за одређени број поступака јавних набавки нису сачињавани записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга и радова, чиме је онемогућено праћење реализације уговора и поређење да ли набављена добра, услуге или радови, по количини и квалитету, одговарају уговореним. Узрок за наведено поступање можемо пронаћи у непотпуном функционисању система финансијског управљања и контроле, као и недостатку времена запослених који су решењима одређени да прате извршење уговора (због обављања и других послова из описа радног места). Неевидентирање и недокументовање свих радњи током извршења уговора о јавној набавци може да има за последицу одступање укупног износа извршења од уговорене вредности, као и могућности да прибављена добра, пружене услуге или изведени радови, по количини и квалитету, не одговарају уговореним.

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

Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке одређено је да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке, у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива, најмање десет година од истека уговореног рока за извршење појединачног уговора о јавној набавци, односно пет година од доношења одлуке о обустави поступка, као и да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача⁸⁸. Организациона јединица у чијој су надлежности послови јавних набавки, дужна је да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама.

Током фазе извршења уговора о јавној набавци, руководилац организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци је био у обавези да писаним налогом именује лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, као и остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора.

Лица која су именована да врше квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова су у обавези да проверавају да ли количине, врсте и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова, одговарају уговореном, као и да о томе сачињавају записнике.

Као што је већ наведено у тачки 3.1. овог извештаја, записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова нису сачињавани за: осам поступака јавних набавки у 2020, за 14 поступака у 2021. и за три поступка у 2022. години, те да сходно томе, Општина Косјерић није у потпуности, у писаној форми, евидентирала и документовала све радње током извршења уговора о јавној набавци.

Разлог за наведено поступање можемо пронаћи у непотпуном функционисању система финансијског управљања и контроле, као и недостатку времена запослених који су решењима одређени да прате извршење уговора (због обављања и других послова из описа радног места).

Неевидентирање и недокументовање свих радњи током извршења уговора о јавној набавци може да има за последицу одступање укупног износа извршења од уговорене вредности, као и могућности да прибављена добра, пружене услуге или изведени радови, по количини и квалитету не одговарају уговореним.

⁸⁸ Члан 52 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 404-46/2014 од 29.01.2015. године



Препорука број 11: Препоручујемо одговорним лицима Општине Косјерић да обезбеде поштовање процедура које су предвиђене интерним актом, у вези са евидентирањем и документовањем свих потребних радњи у процесу извршења уговора.

V Мере предузете у току ревизије

У поступку ревизије, Општинско веће Општине Косјерић је дана 23.08.2022. године донело Правилник о ближем уређивању спровођења поступака набавки наручилаца Општине Косјерић, сагласно члану 49 Закона о јавним набавкама.

Мера предузета у поступку ревизије број 1: Поступајући у складу са одредбама новог Закона о јавним набавкама, Општина Косјерић је донела Правилник о ближем уређивању спровођења поступака набавки наручилаца, који се односе на начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци Општине Косјерић и о томе Државној ревизорској институцији доставила доказ.