



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

## *ИЗВЕШТАЈ*

### *О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА*

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



Број: 400-1028/2022-04/20  
Београд, 25. октобар 2022. године



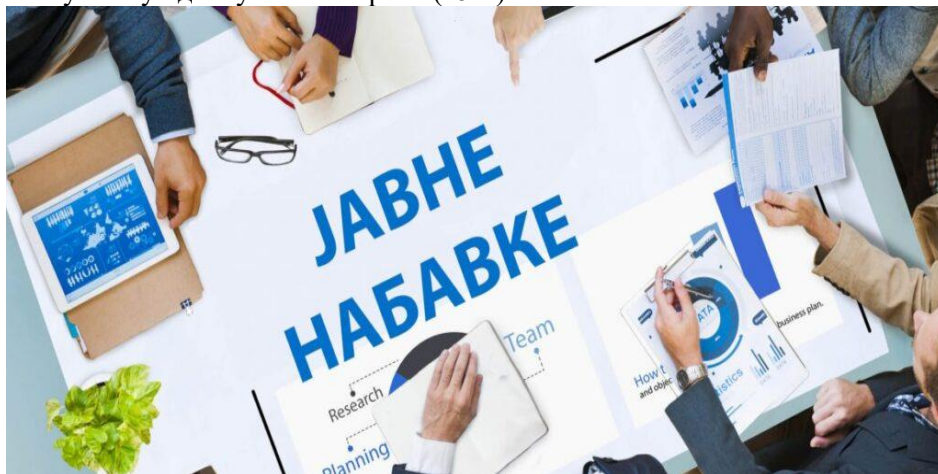


У циљу побољшања квалитета услуга које локална самоуправа пружа грађанима неопходно је обезбедити услове да се потребе утврђују реално, у складу са приоритетима и обезбеђеним средствима, као и да се врши провера квалитета и квантитета свих набављених добара, услуга и радова, што ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године и правовременом задовољавању потреба.

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

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

На основу анализе расположивих података закључили смо да постоји ризик да стварне потребе општине Кучево нису утврђиване на објективан начин јер у току 2020. године, иако су извршене измене и допуне планова набавки, више од половине планираних набавки није спроведено. У 2021. години однос између броја планираних и спроведених поступака јавних набавки је знатно бољи, али и даље постоји високо учешће неспроведених поступака у односу на планиране (25%).



Општина Кучево је у складу са интерним актом сачињавала план јавних набавки на основу утврђених и исказаних потреба уз евидентирање и документовање свих радњи.

Општина Кучево је у поступку планирања јавних набавки користила информације које су прибављене испитивањем и истраживањем тржишта и одређивала је процењене вредности и врсте поступака јавних набавки у складу са прописима и интерним актима.

Директни корисници буџета општине Кучево план набавки у већем делу нису извршили у планираном обиму, односно велики део планираних поступака јавних набавки није спроведен, док неколико јавних набавки није покренуто у складу са планираним роковима.

## Препоруке

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

- ↓ наставе са добро устаљеном праксом у делу праћења реализације плана и контроле набавке и да важећим интерним актом на детаљнији начин дефинишу праћење реализације плана и контроле набавке као што је било разрађено претходно важећим Правилником;
- ↓ обезбеде услове да се поступци јавних набавки покрећу у складу са планираним временом у плану набавки;
- ↓ планирање набавки добара, услуга и радова врше на реалним основама како би се избегло непотребно резервисање средстава у буџету, а набавке које се финансирају из осталих извора планирају након обезбеђивања средстава као и да прате реализацију плана набавки;
- ↓ успоставе контролне механизме за квантитативно и квалитативно праћење свих закључених уговора;
- ↓ обезбеде све услове да се успоставе адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљно евидентирање и документовање свих радњи приликом извршења уговора.



## Садржај

Скраћенице и термини .....	6
I Резиме и препоруке .....	7
II Увод .....	10
1. Проблем .....	10
2. Циљ ревизије .....	11
3. Ревизијска питања.....	11
4. Обим и ограничења ревизије .....	13
5. Методологија у поступку рада .....	14
III Опис предмета ревизије .....	14
1. Законодавни и институционални оквир .....	14
2. Основне информације о субјекту ревизије .....	17
3. Информације о јавним набавкама .....	19
IV Закључци .....	21
<b>Закључак 1. Општина Кучево је у складу са интерним актом сачињавала план јавних набавки на основу утврђених и исказаних потреба уз евидентирање и документовање свих радњи. ....</b>	<b>22</b>
Налаз 1.1. Општина Кучево донела је интерни акт којим је уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.....	22
Налаз 1.2. Општина Кучево односно органи и организационе јединице које планирају набавке добара, услуга и радова јесу утврдиле и исказале потребе на начин прописан интерним актом.....	23
Налаз 1.3. Општина Кучево је интерним актима одредила ко ће и на који начин обављати послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки.....	24
Налаз 1.4. Општина Кучево, односно органи и организационе јединице јесу у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања потреба. ....	25
<b>Закључак 2. Општина Кучево је у поступку планирања јавних набавки користила информације које су прибављене испитивањем и истраживањем тржишта и одређивала је процењене вредности и врсте поступака јавних набавки у складу са прописима и интерним актима.....</b>	<b>26</b>
Налаз 2.1. Општина Кучево је донела акт о ближем уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је посебно уредила поступак испитивања и истраживања тржишта.....	26
Налаз 2.2. Општина Кучево је испитивањем и истраживањем тржишта прикупила потребне информације за израду плана јавних набавки, на начин прописан интерним актом.....	28
Налаз 2.3. Процењена вредност јавних набавки и врста поступка код директних корисника буџета општине Кучево одређивани су на начин прописан Законом и интерним актима...	29
Налаз 2.4. Општина Кучево, односно запослени на пословима јавних набавки су у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта. ....	34



<b>Закључак 3. Директни корисници буџета општине Кучево план набавки у већем делу нису извршили у планираном обиму, односно велики део планираних поступака јавних набавки није спроведен, док неколико јавних набавки није покренуто у складу са планираним роковима. ....</b>	<b>35</b>
Налаз 3.1. Општина Кучево важећим Правилником о ближем уређивању поступака јавних набавки није детаљно уредила ко и на који начин прати реализацију плана и ко врши контролу набавки што је ризик да се неће детаљно пратити извршење плана набавки, и што је за последицу имало високо учешће неспроведених поступака јавних набавки у планираним набавкама. ....	36
Налаз 3.2. Општина Кучево је већину јавних набавки у 2020., 2021. и 2022. години покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка. ....	37
Налаз 3.3. У ревидираном периоду низак је проценат извршења планова набавки, зато што део планираних поступака није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, или зато што су планиране набавке које ће се финансирати средствима из других извора (Министарства, донатори), а да та средства касније нису обезбеђена. ....	38
Налаз 3.4. Директни корисници буџета општине Кучево су код већег дела набавки у писаној форми евидентирали и документовали све радње током извршења уговора, али код дела набавки није вршено квантитативно праћење извршења уговора, нити су сачињавани Записници о квантитативном и квалитативном извршењу. ....	45
<b>V Захтев за доставу одазивног извештаја .....</b>	<b>47</b>
<b>1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада .....</b>	<b>49</b>



## Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

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



## I Резиме и препоруке

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

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

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

Након спроведене ревизије сврсисходности и правилности пословања Општине Кучево на тему: Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код ДКБС од 1.1.2020. године до 30.6.2022. године утврдили смо следеће:

**У циљу побољшања квалитета услуга које локална самоуправа пружа грађанима неопходно је обезбедити услове да се потребе утврђују реално, у складу са приоритетима и обезбеђеним средствима, као и да се врши провера квалитета и квантитета свих набављених добара, услуга и радова, што ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године и правовременом задовољавању потреба.**

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

### **1. Општина Кучево је у складу са интерним актом сачињавала план јавних набавки на основу утврђених и исказаних потреба уз евидентирање и документовање свих радњи.**

**Налаз 1.1.** Општина Кучево донела је интерни акт којим је уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.

**Налаз 1.2.** Општина Кучево односно органи и организационе јединице које планирају набавке добара, услуга и радова јесу утврдиле и исказале потребе на начин прописан интерним актом.

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

**Налаз 1.4.** Општина Кучево, односно органи и организационе јединице јесу у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања потреба.



**2. Општина Кучево је у поступку планирања јавних набавки користила информације које су прибављене испитивањем и истраживањем тржишта и одређивала је процењене вредности и врсте поступака јавних набавки у складу са прописима и интерним актима.**

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

**Налаз 2.2.** Општина Кучево је испитивањем и истраживањем тржишта прикупила потребне информације за израду плана јавних набавки, на начин прописан интерним актом.

**Налаз 2.3.** Процењена вредност јавних набавки и врста поступка код директних корисника буџета општине Кучево одређивани су на начин прописан Законом и интерним актима.

**Налаз 2.4.** Општина Кучево, односно запослени на пословима јавних набавки су у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта.

**3. Директни корисници буџета општине Кучево план набавки у већем делу нису извршили у планираном обиму, односно велики део планираних поступака јавних набавки није спроведен, док неколико јавних набавки није покренуто у складу са планираним роковима.**

**Налаз 3.1.** Општина Кучево важећим Правилником о ближем уређивању поступака јавних набавки није детаљно уредила ко и на који начин прати реализацију плана и ко врши контролу набавки што је ризик да се неће детаљно пратити извршење плана набавки, и што је за последицу имало високо учешће неспроведених поступака јавних набавки у планираним набавкама.

**Налаз 3.2.** Општина Кучево је већину јавних набавки у 2020., 2021. и 2022. години покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка.

**Налаз 3.3.** У ревидираном периоду низак је проценат извршења планова набавки, зато што део планираних поступака није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, или зато што су планиране набавке које ће се финансирати средствима из других извора (Министарства, донатори), а да та средства касније нису обезбеђена.

**Налаз 3.4.** Директни корисници буџета општине Кучево су код већег дела набавки у писаној форми евидентирали и документовали све радње током извршења уговора, али код дела набавки није вршено квантитативно праћење извршења уговора, нити су сачињавани Записници о квантитативном и квалитативном извршењу.

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





**Препоручујемо одговорним лицима општине Кучево да:**

- 1) наставе са добро устаљеном праксом у делу праћења реализације плана и контроле набавке и да важећим интерним актом на детаљнији начин дефинишу праћење реализације плана и контроле набавке као што је било разрађено претходно важећим Правилником о ближем уређењу поступака јавних набавки. (Налаз 3.1. Препорука број 1 - Приоритет 1);
- 2) обезбеде услове да се поступци јавних набавки покрећу у складу са планираним временом у плану набавки (Налаз 3.2. Препорука број 2 - Приоритет 2);
- 3) планирање набавки добара, услуга и радова врше на реалним основама како би се избегло непотребно резервисање средстава у буџету, а набавке које се финансирају из осталих извора планирају након обезбеђивања средстава као и да прате реализацију плана набавки (Налаз 3.3. Препорука број 3 - Приоритет 2);
- 4) успоставе контролне механизме за квантитативно и квалитативно праћење свих закључених уговора (Налаз 3.3. Препорука број 4 - Приоритет 2);
- 5) обезбеде све услове да се успоставе адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљно евидентирање и документовање свих радњи приликом извршења уговора (Налаз 3.4. Препорука број 5 - Приоритет 2).

**Генерални државни ревизор**

---

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



## II Увод

Ревизија сврсисходности и правилности пословања општине Кучево 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 институцији<sup>1</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>2</sup> и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину<sup>3</sup>.

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

### 1. Проблем

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

Од стране Канцеларије за јавне набавке у Годишњем извештају о јавним набавкама у Републици Србији<sup>4</sup> за период 1.1.2020 – 31.12.2020. године у закључцима и препорукама између осталог констатовано је и недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. Даље се наводи да је учешће обустављених поступака у укупном броју спроведених поступака јавних набавки износило 9%, док је 91% покренутих поступака успешно окончано, закључењем уговора или оквирног споразума. У предметном Извештају нису навођени узроци обуставе тих поступака јавних набавки.

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

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

Разлози за релативно висок удео поступака у којима није поднета ниједна понуда, према наводима у Извештају<sup>5</sup> могу да буду или перцепција учесника да је набавка „намењена“ некоме или да су захтеви корисника дефинисани на начин који није препознат од стране потенцијалних понуђача, тј. тржишта.

У 2019. години број обустављених поступака из разлога што није добијена ни једна понуда порастао је са 25% на 31%. По мишљењу Управе, произлази да је, у будућем периоду, неопходно да наручиоци више времена посвете истраживању тржишта и комуникацији са понуђачима како би се успоставило поверење да поступак није „намештен“, као и да би се боље дефинисао предмет набавке, не само са аспекта потреба наручиоца, већ и онога шта се нуди на тржишту. Како се наводи, као један од фактора који делује ограничавајуће на повећање интензитета конкуренције идентификовано је недовољно истраживање тржишта од

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 9/09

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

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

<sup>5</sup> Страна 18. Извештај о јавним набавкама у републици србији за период 1.1.2019 – 31.12.2019. године



стране наручилаца. У појединим случајевима наручиоци, услед недовољног познавања стања на тржишту, одређивањем услова за учешће у поступку и сачињавањем техничких спецификација предмета јавне набавке, сужавају круг потенцијалних понуђача.

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.<sup>6</sup> Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. Сагласно Закону о јавним набавкама<sup>7</sup> процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

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

Сагласно одредби Закона о јавним набавкама<sup>8</sup>, наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

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

## 2. Циљ ревизије

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

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

## 3. Ревизијска питања

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

Приликом формулисања ревизијских питања, имали смо у виду кључне фазе планирања јавних набавки које се огледају у активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба, након тога спровођењу истраживања и испитивања тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавки, доступности предмета набавки и присутности привредних субјеката<sup>9</sup> на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке<sup>10</sup> кроз који ће се ти предмети набављати.

<sup>6</sup> Члан 6 став 1 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19)

<sup>7</sup> Члан 29 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19)

<sup>8</sup> Члан 41 став 1 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19)

<sup>9</sup> Члан 2 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19) 7)

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

<sup>10</sup> Члан 51 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19)



Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања и потпитања:

- 1. Да ли је план јавних набавки сачињаван на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба?**
  - 1.1 Како су субјекти ревизије уредили поступак утврђивања и исказивања стварних потреба?
  - 1.2 На који начин је вршено утврђивање и исказивање стварних потреба?
  - 1.3 Да ли субјекти ревизије имају организациони део и запослене који се баве пословима утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки?
  - 1.4 Да ли субјекти ревизије у писаној форми евидентирају и документују све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки?
  
- 2. Да ли су у поступку планирања јавних набавки коришћене информације прикупљене испитивањем и истраживањем тржишта?**
  - 2.1. Како су субјекти ревизије уредили поступак испитивања и истраживања тржишта?
  - 2.2. Да ли су испитивањем и истраживањем тржишта прикупљене потребне информације за израду плана јавних набавки?
  - 2.3. Како је одређивана процењена вредност јавне набавке и врста поступка?
  - 2.4. Да ли су субјекти ревизије у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта?
  
- 3. Да ли је план јавних набавки реализован благовремено и у планираном обиму?**
  - 3.1. Како су субјекти ревизије уредили послове везане за реализацију плана јавних набавки?
  - 3.2. Да ли су поступци јавних набавки благовремено покретани у планираним временским оквирима?
  - 3.3. Који је обим реализације плана јавних набавки у односу на квантитативно и квалитативно планиране потребе?
  - 3.4. Да ли су субјекти ревизије у писаној форми евидентирали и документовали све радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци?

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

Извори критеријума за оцену предмета ревизије су:

- Закони о јавним набавкама<sup>11</sup> 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.

<sup>11</sup>„Сл. гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15 и „Сл. гласник РС”, бр. 91/19



#### 4. Обим и ограничења ревизије

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

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

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

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

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

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

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

У 2022. години фокус је био на радњама планирања, с обзиром да је у периоду спровођење ревизије, план јавних набавки за текућу годину био у фази спровођења и нисмо имали свеобухватне податке о његовој реализацији изузев парцијалних података за поједине поступке јавних набавки који су до 30.6.2022. године спроведени.

У ревидираном периоду област јавних набавки као и друга питања од значаја за јавне набавке су била уређена раније важећим Законом о јавним набавкама<sup>12</sup> који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим Законом о јавним набавкама<sup>13</sup> који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године. Поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, сагласно члану 239 став 1 истог, окончани су по прописима према којима су започети. Сагласно ставу 2 наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама истог. Имајући у виду наведено,

<sup>12</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

<sup>13</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 91/19



важећи Закон о јавним набавкама је био преовлађујући извор критеријума. На основу одредби предметног закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене поједине области, активности и питања везана за непосредну примену Закона.

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

Потенцијална ограничења за спровођење ревизије:

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

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

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

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

## 5. Методологија у поступку рада

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

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

## III Опис предмета ревизије

### 1. Законодавни и институционални оквир

Поступак планирања јавних набавки регулисан је Законом о јавним набавкама. У ревидираном периоду 1.1.2020. године до 30.6.2022. године на снази су два Закона о јавним набавкама. У ревидираном периоду област јавних набавки је био уређена раније важећим Законом о јавним набавкама<sup>14</sup> који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим

<sup>14</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15



Законом о јавним набавкама<sup>15</sup> који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године.

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

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

Имајући у виду цитирану одредбу Закона да је наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава, несумњиво, ближе уређење начина планирања између осталог мора да обухвати начин утврђивања стварних потреба наручиоца у складу са сврхом и наменом за коју ће се користити, кроз исказивање потреба у квантитативном и квалитативном смислу као и временског оквира када исказане потребе морају бити расположиве. Без наведених информација не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност нити оквирно време за покретање поступка<sup>16</sup>. Уређивање начина планирања подразумева прописивање активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу.

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

Сагласно законској обавези, садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца<sup>17</sup>, који је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама.

Чланом 3. предметног Правилника између осталог било је прописано да се утврђивање начина планирања набавки односи на: 1) критеријуме за планирање набавки; 2) начин исказивања потреба, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку појединачну набавку; 3) правила и начин одређивања предмета набавке и техничких спецификација предмета набавке и др.

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

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

Наручиоци на основу претходно дефинисаних стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација. Не постоје експлицитне одредбе закона која прописује на који начин се врши испитивање и истраживање тржишта, али сагласно Закону о јавним набавкама наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања који између осталог подразумева и

<sup>15</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 91/19

<sup>16</sup> Члан 88 став 1 Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19)

<sup>17</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 106/13



начин испитивања и истраживања тржишта на чију обавезу спровођења упућују остале одредбе Закона.

Спровођењем испитивања и истраживања тржишта прикупљају се кључне информације неопходне у поступку планирања јавних набавки везане за утврђивање процењене вредности набавке, доступности предмета набавке и присутности привредних субјеката<sup>18</sup> на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке<sup>19</sup> кроз који ће се тај предмет набављати<sup>20</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

Према одредбама Закона о јавним набавкама, јавни наручилац доделу уговора по правилу врши у отвореном или рестриктивном поступку, а може да врши и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани овим законом. Члановима 52 - 63. Закона дати су услови за спровођење појединих врста поступака.

<sup>18</sup> Члан 2 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19)

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

<sup>19</sup> Члан 51 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19)

<sup>20</sup> Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.





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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Основне информације о субјекту ревизије

Општина Кучево се налази у југоисточном делу Браничевског округа и захвата обронке Хомољских планина.

Кучево је административни, привредни, политички и културни центар Општине. Експлоатација и прерада дрвета, рудна богатства и минералне налазишта, уз сточарство, као водећу грану пољопривреде, главни су ослонац привредног развоја овог краја.

Према попису становништва из 2011. године општина има 15.516 становника.

На територији општине Кучево су пећине Церемошња и Равништарка. Туристичко-културне манифестација које се организују у општини Кучево су „Хомољски мотиви“, „ФЕСТЕФ“ – Фестивал телевизијског етнолошког филма, „Жанки у част“-позоришне свечаности, Фестивал „Труба Мирослава Милета Матушића“.

Општина Кучево је оснивач:

- три установе: Предшколска установа „Лане“, Библиотека „Никола Сикимић Максим“ и Центар за културу „Вељко Дугошевић“;
- једно јавно предузеће: Јавно комунално предузеће „Кучево“;
- једна јавна служба: Туристичка организација Кучево;



- 22 месне заједнице: МЗ „Буковска“, МЗ „Велика Бресница“, МЗ „Волуја“, МЗ „Вуковић“, МЗ „Дубока“, МЗ „Зеленик“, МЗ „Каона“, МЗ „Кучајна“, МЗ „Кучево“, МЗ „Мустапић“, МЗ „Нересница“, МЗ „Раденка“, МЗ „Ракова бара“, МЗ „Сена“, МЗ „Српце“, МЗ „Турија“, МЗ „Церовица“, МЗ „Шевица“, МЗ „Церемошња“, МЗ „Мишљеновац“, МЗ „Раброво“ и МЗ „Љешница“.

Општина Кучево има Статут као највиши правни акт. Статутом се уређују права и дужности општине Кучево (у даљем тексту: Општина), начин, услови и облици њиховог остваривања, облици и инструменти остваривања људских права у Општини, број одборника Скупштине општине, организација и рад органа и служби, начин управљања грађана пословима из надлежности Општине, оснивање и рад Месне заједнице и других облика месне самоуправе и друга питања од значаја за Општину.

Органи Општине су: Скупштина општине, председник Општине, Општинско веће и Општинска управа.

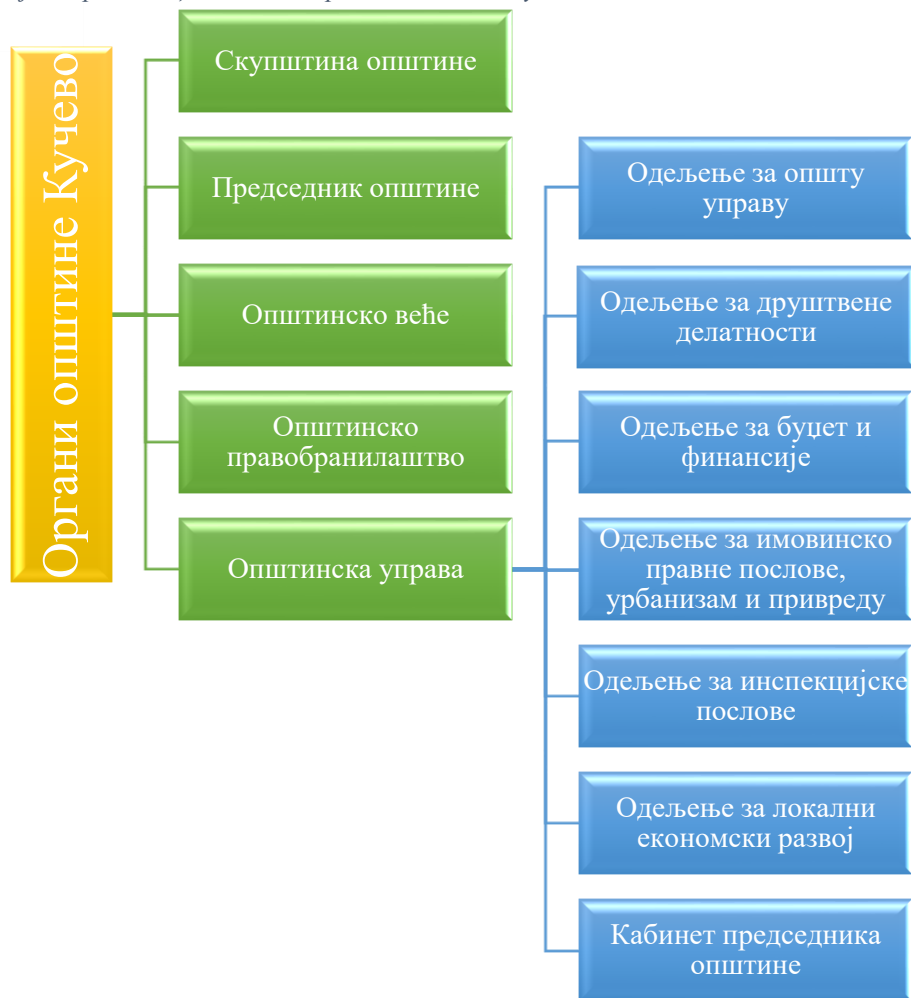
Скупштина општине је највиши орган Општине. Скупштина има 43 одборника. Начин припреме, вођење и рад Скупштине уређују се њеним Пословником. Председник Скупштине општине организује рад Скупштине, сазива и председава њеним седницама и обавља друге послове утврђене законом и Статутом. Председник Скупштине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спреченост да обавља своју дужност. Скупштина општине образује стална или повремена радна тела ради разматрања питања из њене надлежности.

Извршни органи општине су Председник општине и Општинско веће. Председник општине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Општинско веће чине председник Општине, заменик председника Општине и седам чланова Општинског већа. Организација, начин рада и одлучивања детаљније се уређују његовим Пословником.

Општинска управа образује се као јединствени орган чијим радом руководи начелник. Начелник има заменика. За вршење послова и задатака у Општинској управи образоване су унутрашње организационе јединице и то:



Графикон број 1: Организациона шема органа општине Кучево



Уже организационе јединице су: (1) Одсек за управљање људским ресурсима и пословима радних односа; (2) Одсек за послове месних канцеларија и матичара; (3) Одсек за пољопривреду; (4) Одсек за рачуноводство и (5) Одсек за локалну пореску администрацију.

Седиште општине Кучево је у улици Светог Саве 76, 12240 Кучево. Матични број општине је 07162995, ПИБ 101276623, шифра делатности 84.11 – делатност државних органа. Рачун извршења буџета је 840-136640-33 и води се у Управи за трезор Пожаревац.

### 3. Информације о јавним набавкама

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.<sup>21</sup> Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. Сагласно Закону о јавним набавкама<sup>22</sup> процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање

<sup>21</sup> Члан 6 став 1 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19)

<sup>22</sup> Члан 29 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19)



примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину. Наручилац је обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.

Директни корисници буџетских средстава општине Кучево (Скупштина општине, Општинско веће, Председник општине, Општинско правобранилаштво и Општинска управа) као наручиоци били су у обавези да донесу посебне планове набавки на које се Закон примењује, односно на које се Закон не примењује. Општинска управа донела је планове набавки за 2020., 2021 и 2022. годину и Председник општине за 2020. годину. Ови директни корисници су и исказали потребе и вршили набавке добара, услуга и радова.

Према достављеним подацима у 2020. години Општинска управа општине Кучево је донела основни план јавних набавки који је садржао 5 измена. Општинска управа је планирала добра, услуге и радове према последњој измени плана у укупном износу 82.660.606,65 динара и то кроз 33 поступка јавне набавке, док је у 2021. години планирала 24 поступка у вредности 323.725.291,69 динара, у плану јавних набавки са 9 измена. За 2022. годину за период 1.1.2022.-30.6.2022. године планирано је 12 поступака, процењене вредности 31.803.333 динара, у плану јавних набавки са 2 измене. У 2020. години спроведено је 13 поступка јавне набаве процењене вредности 30.977.277,65 динара, по којима су закључени уговори у вредности 28.382.034,99 динара без ПДВ-а, док је у 2021. години спроведено 15 поступака процењене вредности 276.101.402,94 динара, а закључени су уговори у вредности 271.825.921,86 динара без ПДВ-а.

Такође, према достављеним подацима у 2021. години је било три обустављена поступка. У 2020. и 2022. години није било обустављених поступака.

Председник општине је у 2020. години планирао и спровео два поступка јавне набавке процењене вредности 1.624.999 динара и уговорене вредности 1.544.533 динара. У 2021. и 2022. години председник општине, председник скупштине, општинско веће и општинско правобранилаштво нису планирали ни спроводили набавке на које се закон примењује.



## IV Закључци

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

**Закључак 1.** Општина Кучево је у складу са интерним актом сачињавала план јавних набавки на основу утврђених и исказаних потреба уз евидентирање и документовање свих радњи.

**Закључак 2.** Општина Кучево је у поступку планирања јавних набавки користила информације које су прибављене испитивањем и истраживањем тржишта и одређивала је процењене вредности и врсте поступака јавних набавки у складу са прописима и интерним актима.

**Закључак 3.** Директни корисници буџета општине Кучево план набавки у већем делу нису извршили у планираном обиму, односно велики део планираних поступака јавних набавки није спроведен, док неколико јавних набавки није покренуто у складу са планираним роковима.

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



## **Закључак 1. Општина Кучево је у складу са интерним актом сачињавала план јавних набавки на основу утврђених и исказаних потреба уз евидентирање и документовање свих радњи.**

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

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

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

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

**Закључак 1. донели смо на основу следећих налаза:**

- 1.1. Општина Кучево донела је интерни акт којим је уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба;
- 1.2. Општина Кучево односно органи и организационе јединице које планирају набавке добара, радова и услуга јесу утврдиле и исказале потребе на начин прописан интерним актом;
- 1.3. Општина Кучево је интерним актима одредила ко ће и на који начин обављати послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки;
- 1.4. Општина Кучево, односно органи и организационе јединице, јесу у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања потреба.

### **Налаз 1.1. Општина Кучево донела је интерни акт којим је уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.**

Према члану 22. претходно важећег Закона о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки. Садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца<sup>23</sup>, који је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама<sup>24</sup>.

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

<sup>23</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 106/13

<sup>24</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 91/19



Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке у органима општине Кучево број: III-06-3-32/2015-I који је дана 12.10.2015. године који је донело Општинско веће, регулисан је поступак утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама.

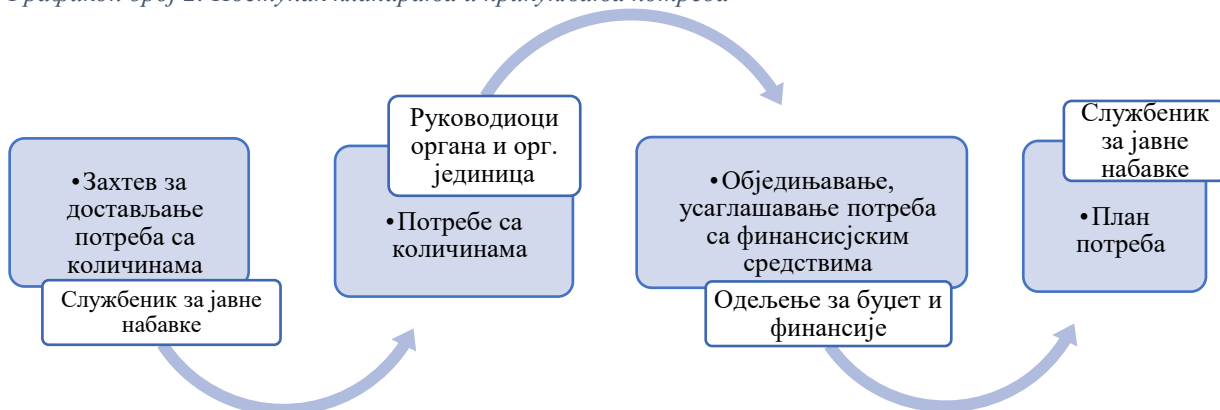
У члану 7. наведеног Правилника прописано је да лице запослено на пословима јавних набавки писаним путем обавештава све руководиоце органа општине Кучево да писаним путем искажу потребе за набавкама за наредну годину. Руководилац органа дужан је да у писаном облику достави своје потребе Одељењу за буџет и финансије. Поступак планирања руководиоци органа почињу утврђивањем стварних потреба за предметима набавки, које су неопходне за обављање редовних активности из делокруга и које су у складу са постављеним циљевима. Стварне потребе за добрима, услугама и радовима које треба набавити, руководиоци органа одређују у складу са критеријумима за планирање набавке. На основу добијених захтева за исказаним потребама од руководиоца органа и одељења, руководилац Одељења за буџет и финансије усаглашава исказане потребе са финансијским средствима наручиоца, дајући инструкције за корекцију.

Што се тиче критеријума за планирање набавки, они су регулисани чланом 6. претходно наведеног Правилника у коме се наводи да су руководиоци органа дужни да приликом планирања јавних набавки из делокруга својих надлежности, посебно узму у обзир одговарајуће критеријуме, и то: (1) да ли техничке спецификације и количине одређеног предмета јавне набавке одговарају стварним потребама; (2) да ли је процењена вредност јавне набавке одговарајућа, с обзиром на циљеве набавке и (3) стање на залихама, односно праћење и анализа показатеља у вези са потрошњом добара.

Након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама, Општинско веће је дана 21.07.2020. године донело Правилник о ближем уређивању начина планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начина планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга број: III-404-20/2020. Одредбама чл. 6. и 7. овог Правилника на потпуно идентичан као и у претходном Правилнику, регулисан је поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.

Оба Правилника се примењују на поступак утврђивања и исказивања потреба код Скупштине општине, Председника општине, Општинског већа и Општинске управе.

Графикон број 2: Поступак планирања и прикупљања потреба



**Налаз 1.2. Општина Кучево односно органи и организационе јединице које планирају набавке добара, услуга и радова јесу утврдиле и исказале потребе на начин прописан интерним актом.**

Према наведеним Правилницима лице запослено на пословима јавних набавки писаним путем обавештава све руководиоце органа општине Кучево да у писаној форми искажу потребе за набавкама за наредну годину, након чега руководилац одређује стварне



потребе за добрима услугама и радовима у складу са критеријумима за планирање. Службеник за јавне набавке у ревидираном периоду поред дописа ка руководиоцима органа, допис за достављање потреба упућивао је и ка руководиоцима унутрашњих организационих јединица Општинске управе (руководиоцима одељења). Правилницима је прописано да основу добијених дописа са исказаним потребама од руководиоца органа и одељења, руководиоца Одељења за буџет и финансије усаглашава исказане потребе са финансијским средствима наручиоца, дајући инструкције за корекцију.

Општина Кучево односно запослени и руководиоци у органима и одељењима општине вршили су утврђивање и исказивање потреба за набавкама на начин прописан интерним актом.

Процедура утврђивања потреба у општини Кучево обављао се на следећи начин: Службеник за јавне набавке упућивао је писмене захтеве руководиоцима свих одељења (унутрашњих организационих јединица Општинске управе) и руководиоцима органа општине Кучево (председник општине, председник скупштине општине, начелник општинске управе), за достављање података за израду предлога плана јавних набавки односно за исказивање потреба за наредну годину са количинама. У оквиру захтева од руководиоца је затражено да у сарадњи са запосленима у оквиру свог одељења, доставе своје потребе за набавкама за наредну годину, са тачном техничком спецификацијом, количинама, предлогом приоритета за одређеним набавкама, и то најкасније до 20. августа текуће године. Као доказ достављене су и доставнице о слању захтева. Руководиоци органа и одељења су на наведене захтеве одговарали тако што су достављали потребе за набавком одређених добара, услуга или радова са количинама истих. За све радове за које је исказала потребе Канцеларија за локални економски развој, нису достављене техничке спецификације, већ само предмет набавке и процењене вредности, која је одређена од стране руководиоца канцеларије.

Потребе су исказиване и за набавкама на које се закон примењује и на које се закон не примењује. Након утврђивања стварних потреба од стране одељења, руководиоци одељења достављали су потребе писаним путем лицима запосленим у Одељењу за буџет и финансије. Након тога, лица запослена на пословима јавних набавки су утврђивали процењену вредност за предметна добра, услуге или радове и потребе са количинским и вредносним подацима достављали руководиоцу одељења за буџет и финансије, ради усаглашавања са финансијским средствима и давања инструкција за евентуалним корекцијама. Након спровођења наведене процедуре Општинско веће је закључцима давало налог да се набавке за које је исказана потреба унесу у План јавних набавки.

За 2020. годину за део набавки нису достављени докази да су потребе исказане од стране руководиоца органа и одељења, и то са свим прописаним елементима, пре свега количинама које треба набавити. Достављени су докази да је службеник за јавне набавке све потребе са количинским и вредносним подацима достављао Одељењу за буџет и финансије.

### **Налаз 1.3. Општина Кучево је интерним актима одредила ко ће и на који начин обављати послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки.**

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

Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи, посебним организационим јединицама и Општинском правобранилаштву општине Кучево број: III-02-46/2019 од 13.06.2019. године у оквиру Одељења за локални економски развој систематизована су три радна места која се односе на послове јавних набавки, и то: (1) Правни послови у области јавних набавки и (2) два места на Пословима јавних набавки. Оба радна места Послови јавних набавки су попуњена, односно запослена су лица која ће према





систематизацији обављати послове везане за активности планирања јавних набавки.

Лица запослена на наведеним пословима су стекла сертификат службеника за јавне набавке.

Према члану 7. наведеног Правилника о организацији и систематизацији радних места, у оквиру Општинске управе образују се унутрашње организационе јединице. Основна унутрашња организациона јединица је одељење, а у оквиру одељења могу се образовати и уже организационе јединице одсеци, док се унутар одсека могу образовати групе.

У члану 10. наведеног Правилника и члану 8. Одлуке о организацији Општинске управе општине Кучево прописано је које су основне унутрашње организационе јединице: (1) Одељење за друштвене делатности; (2) Одељење за општу управу; (3) Одељење за имовинско-правне послове, урбанизам и привреду; (4) Одељење за буџет и финансије; (5) Одељење за инспекцијске послове и (6) Одељење за локални економски развој.

У оквиру Одељења за локални економски развој систематизована су три радна места која се односе на послове јавних набавки. У опису послова наведених радних места предвиђени су и следећи послови: координирање планирања јавних набавки са корисницима набавки, припрема и израда Плана јавних набавки, као и њихово усаглашавање са финансијским планом у сарадњи са јединицом надлежном за буџет.

Претходно наведеним Правилницима којима су ближе уређени поступци набавки прописано је одредбом члана 7. да лице запослено на пословима јавних набавки писаним путем обавештава све руководиоце органа општине Кучево да писаним путем искажу потребе за набавкама за наредну годину. Руководилац органа дужан је да у писаном облику достави своје потребе Одељењу за буџет и финансије. На основу добијених захтева за исказаним потребама од руководиоца одељења, руководиоца Одељења за буџет и финансије усаглашава исказане потребе са финансијским средствима наручиоца, дајући инструкције за корекцију (члан 7).

#### **Налаз 1.4. Општина Кучево, односно органи и организационе јединице јесу у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања потреба.**

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



Наведено је такође прописано чланом 34. претходно важећег Правилника о ближе уређивању поступака јавних набавки и чланом 32. важећег Правилника.

Према члану 7. претходно важећег Правилника и важећег Правилника о ближе уређивању поступака јавних набавки, потребе за набавкама за наредну годину исказују се писаним путем.

У току 2021. и 2022. године све радње током утврђивања и исказивања потреба евидентирани су у писаној форми и документовани у току спровођења ревизије. Наиме, у току ревизије достављени су захтеви за достављање потреба у писаном облику ка свим органима и организационим јединицама (одељењима) Општинске управе. Такође, достављене су и доставнице да су им захтеви уручени. Сва одељења и органи су одговорили писаним путем.

Односно, писани одговори на захтев, у којима су исказиване потребе са количинама доставили су сви којима су захтеви упућени. Такође, сачињавани су и закључци Општинског већа којима је наложено које ће набавке бити унете у План набавки.



За 2021. и 2022. годину потребе су евидентирани и документовани и за набавке на које се закон примењује и на које се закон не примењује.

За 2020. годину достављени су докази да су евидентирани и документовани све радње које се тичу утврђивања и исказивања потреба за набавке на које се закон не примењује (захтеви, одговори, закључци Општинског већа). Захтеви за исказивањем потреба за набавке на које се закон примењује, послати су свим одељењима и органима општине, али нису сви органи и организационе јединице писаним путем одговорили.

Код инвестиција потребе су утврђене у фази планирања односно количине су преузете из пројектно техничке документације тамо где је она постојала, а за радове за које у тренутку планирања пројектно техничка документација није постојала утврђене су планиране вредности без количина, а планом набавки планирана је израда пројектно техничке документације.

**Закључак 2. Општина Кучево је у поступку планирања јавних набавки користила информације које су прибављене испитивањем и истраживањем тржишта и одређивала је процењене вредности и врсте поступака јавних набавки у складу са прописима и интерним актима.**

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је општина Кучево правилно и ефикасно планирала јавне набавке испитивањем и истраживањем тржишта ради одређивања њихових процењених вредности, доступности предмета набавки на тржишту и одређивања врсте поступка јавне набавке кроз који ће се јавна набавка спроводити.

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

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

Закључак 2. донели смо на основу следећих налаза:

- 2.1. Општина Кучево је донела акт о ближе уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је посебно уредила поступак испитивања и истраживања тржишта.
- 2.2. Општина Кучево је испитивањем и истраживањем тржишта прикупила потребне информације за израду плана јавних набавки на начин прописан интерним актом.
- 2.3. Процењена вредност јавних набавки и врста поступка код директних корисника буџета општине Кучево одређивани су на начин прописан Законом и интерним актима.
- 2.4. Општина Кучево, односно запослени на пословима јавних набавки су у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта.

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

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

Чланом 10. претходно важећег Правилника о ближе уређивању поступака јавних набавки прописано је да запослени на пословима јавних набавки врше испитивање и истраживање тржишта. Испитивањем и истраживањем тржишта се испитује степен



развијености тржишта, упоређују цене више потенцијалних понуђача, прати квалитет, период гаранције, начин и трошкови одржавања, рокови испоруке, постојећи прописи и стандарди, могућност на тржишту за задовољавање потреба наручиоца на другачији начин и друго.

Истраживање тржишта се спроводи на један од следећих начина: (1) испитивањем претходних искустава са истим предметом набавке (постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима); (2) истраживање путем интернета; (3) испитивање искустава других наручилаца; (4) примарно сакупљање података (анкете, упитници и друго) и (5) на друге начине имајући у виду предмет набавке.

Чланом 9. важећег Правилника о ближем уређивању поступака јавних набавки на сличан начин је регулисано испитивање и истраживање тржишта, осим што није детаљно регулисано шта истраживање обухвата, већ се само наводи да пре спровођења поступка јавне набавке може да се спроведе истраживање тржишта, ради припреме поступка јавне набавке и информисања привредних субјеката о плановима у вези са конкретном набавком. Када се ради о начинима за испитивање и истраживање тржишта, само је уместо испитивањем претходних искустава предвиђено претраживање Портала јавних набавки. Наведеним чланом такође је прописано да се подаци прикупљени приликом истраживања тржишта морају документовати.

Правилницима су прописани начини испитивања и истраживања тржишта који су наведени у наредној илустрацији.

Илустрација број 1: начин истраживања тржишта



Према истом члану прикупљање и анализа података у циљу истраживања тржишта морају се вршити на објективан и систематичан начин, посебно водећи рачуна о начелу једнакости понуђача.



**Налаз 2.2. Општина Кучево је испитивањем и истраживањем тржишта прикупила потребне информације за израду плана јавних набавки, на начин прописан интерним актом.**

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

Одредбама чл. 9. и 10. Правилника о ближем уређењу поступка набавки од 12.10.2015. године и од 21.7.2020. године прописано је да истраживање тржишта спроводе лица запослена на пословима јавних набавки, као и да се истраживање тржишта спроводи прикупљањем података путем интернета, путем анкета и упитника и на друге начине и да поред података о потенцијалном понуђачу и цени потребно је прикупити податке о степену развијености тржишта, квалитету, периоду гаранције, начину и трошковима одржавања, периоду испоруке и осталим подацима.

*Илустрација број 2: Однос исказаних потреба и истраживања тржишта*



Битно је напоменути да поступак истраживања тржишта не би требало у овој фази и да се заврши. Имајући у виду да се план јавних набавки доноси на крају године за наредну или почетком године за текућу, поступак јавне набавке може да буде покренут месецима након доношења плана. У периоду од доношења плана до покретања поступка може доћи до промене тржишних цена због чега је пожељно да наручилац испита поново тржишне цене за производ који набавља у супротном може доћи до тога да све понуде које добије буду неприхватљиве јер прелазе процењену вредност. Ово се односи на ситуацију када на тржишту дође до пораста цена што не искључује могућност да дође и до пада цена.

Испитивање и истраживање тржишта у општини Кучево се одвија на следећи начин: Тржиште истражују лица запослена на пословима јавних набавки, као што је и прописано. О свакој јавној набавци која је унета у План јавних набавки наведена лица су сачинила службену белешку, у којој се наводи да ли је и на који начин извршено истраживање тржишта за предметну набавку. Испитивање и истраживање тржишта вршено је на један од следећих начина: (1) прикупљањем информативних понуда; (2) прикупљањем информација путем интернета, што укључује и претраживање Портала јавних набавки и анализу података других наручилаца о истом предмету набавке; (3) на основу информација и података о добављачима и уговорима о истом предмету набавке из претходних година. Истраживање тржишта путем интернета се врши на начин што се на интернет страници потенцијалних понуђача сачува снимак екрана (слика) која садржи податке о ценама и осталим подацима о добрима за којима је указана потреба.



За одређене услуге и радове истраживање тржишта је вршено у складу са техничким спецификацијама, пројектним задацима, предмерима и предрачуницима и другом документацијом о предмету јавне набавке. За услуге вршења стручног надзора испитивањем тржишта је утврђено да предметне услуге износе оквирно 1-5% од уговорене вредности радова за које се врши надзор.

Спровођењем испитивања и истраживања тржишта на претходно наведени начин прикупљене су потребне информације о карактеристикама и квалитету добара и услуга.

Након извршеног испитивања и истраживања тржишта службеник за јавне набавке за сваку набавку сачињава табеларни приказ у коме наводи количине и јединичне цене до којих се дошло испитивањем и истраживањем тржишта и укупне вредности (процењена вредност) и исти доставља Одељењу за буџет и финансије.

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

Општина Кучево односно лица одговорна за израду Плана јавних набавки, на основу података добијених приликом испитивања и истраживања тржишта, унели су у планове и касније измене и допуне плана све податке предвиђене законским прописима, осим код одређених набавки, код којих из техничких разлога није унета процењена вредност у плановима који су објављени на Порталу јавних набавки, али је вредност унета у Планове набавки који су сачињени у фази планирања и за које су достављени докази да су у фази планирања утврђене потребе и извршено истраживање и испитивање тржишта ради утврђивања процењене вредности.

### **Налаз 2.3. Процењена вредност јавних набавки и врста поступка код директних корисника буџета општине Кучево одређивани су на начин прописан Законом и интерним актима.**

Чланом 29. Закона о јавним набавкама прописано је како се утврђује процењена вредност предмета јавне набавке. Истим чланом прописано је да одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

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

Чланом 9. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у органима општине Кучево прописана су правила и начин одређивања процењене вредности набавке. Према овом члану процењена вредност одређује се 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 8. важећег Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке прописано је да је наручилац дужан да процењену вредност предмета набавке утврди на објективан начин и иста мора бити заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и валидна у време покретања поступка. Према истом члану процењена вредност одређује се за све организационе јединице, а не за сваку посебно осим уколико организациона јединица самостално планира набавке и спроводи поступке и закључује уговоре о јавној набавци коју финансира из средстава одређених у оквиру посебног буџетског раздела који има на располагању. Истим чланом је прописано и да процењена вредност набавке услуга израде техничке документације, техничке контроле техничке документације, стручног надзора, пројектанског надзора као и техничког прегледа изведених радова, се може одредити према



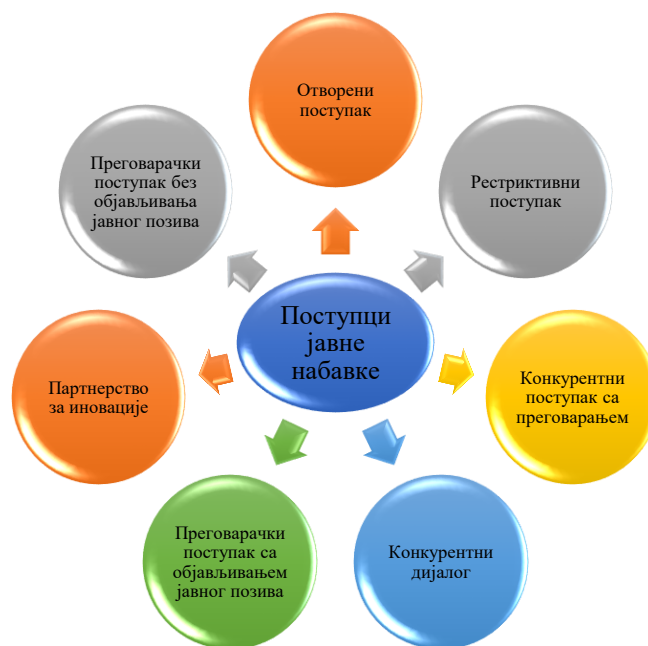
тржишним вредностима ових услуга. Наручилац укупну вредност радова може одредити и на основу вредности из техничке документације и то: Студије оправданости са идејним пројектом, Пројекта за грађевинску дозволу или Пројекта за извођење радова.

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



Наручилац је дужан да одреди једну од наведених врста поступка за конкретну набавку, у складу са условима прописаним законом, увек када је набавка добара, услуга или радова процењена на вредност преко 500.000 динара, а у складу са чланом 39. претходно важећег Закона. Такође, чланом 51. Закона као обавезан елемент Плана набавки прописана је и врста поступка.

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





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

У току 2020., 2021. и 2022. године општина Кучево је планирала следеће врсте поступака: (1) поступке јавне набавке мале вредности, (2) отворене поступке и (3) преговарачке поступке без објављивања јавног позива.

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

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

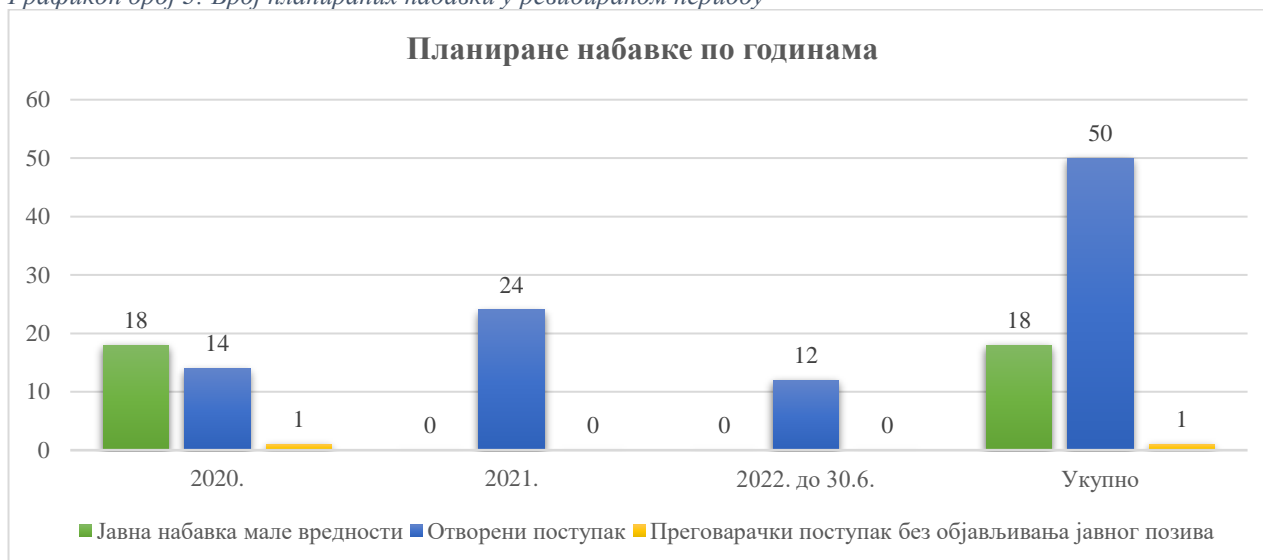
Општина Кучево је приликом одређивања врста поступака поступала у складу са наведеним законским одредбама.

Према последњим изменама и допунама Плана јавних набавки Општинске управе који су објављени на Порталу јавних набавки, Општинска управа у 2020., 2021. и 2022. години до 30.6.2022. године планирала је укупно 69 поступака јавне набавке, и то на следећи начин:

Табела број 1: Број планираних набавки у ревидираном периоду

Година	Јавна набавка мале вредности	Отворени поступак	Преговарачки поступак без објављивања јавног позива	Укупно
2020.	18	14	1	33
2021.	0	24	0	24
2022. до 30.6.	0	12	0	12
<b>Укупно</b>	<b>18</b>	<b>50</b>	<b>1</b>	<b>69</b>

Графикон број 3: Број планираних набавки у ревидираном периоду





Код Председника општине планиране су два поступка јавне набавке мале вредности у 2020. години и исти су спроведени. У 2021. и 2022. години код председника општине нису планиране набавке на које се Закон примењује. Код осталих органа (Скупштина општине и Општинско веће) за цео период ревидирања нису планиране набавке на које се Закон примењује.

У ревидираном периоду уочен је тренд смањења броја планираних поступака јавних набавки (због повећаних прагова до којих се закон не примењује), док је у маси планираних набавки повећано учешће јавних набавки у отвореном поступку. Спровођење преговарачких поступака без објављивања јавног позива планирано је ако само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове, из разлога заштите ексклузивних права, укључујући права интелектуалне својине (нпр. одржавање софтверског решења Института Михајло Пупин за потребе пореског рачуноводства Локалне пореске администрације).

У поступку ревизије утврђено је да општина Кучево користи два приступа ради одређивања процењене вредности јавне набавке:

- Службеник за јавне набавке односно запослени у организационим јединицама Општинске управе путем истраживања тржишта долазе до јединичних цена и осталих потребних информација, те на основу њих формира процењену вредност набавке.
- Службеник за јавне набавке или запослени у организационим јединицама Општинске управе при утврђивању потреба полази од претходних искустава у набавци ових добара и цена добијених у поступку јавне набавке у претходној години (историјски трошак).

Општина Кучево односно лица одговорна за израду Плана јавних набавки, на основу података добијених приликом испитивања и истраживања тржишта, унели су у планове набавки и касније измене и допуне све податке предвиђене законским прописима, осим код одређених набавки, код којих из техничких разлога није унета процењена вредност у плановима који су објављени на Порталу јавних набавки, али је вредност унета у Планове набавки који су сачињени у фази планирања и за које су достављени докази да су у фази планирања утврђене потребе и извршено истраживање и испитивање тржишта (електрична енергија). Код четири набавки у 2021. години процењена вредност није унета у првобитни план, али јесте у изменама и допунама плана (према писаној информацији из техничких разлога није унета), али су достављени докази да су у фази планирања за ове набавке прикупљени подаци о потребама и извршено истраживање тржишта и сачињена службена белешка о процењеној вредности.

Такође, у поступку ревизије утврдили смо да у ревидираном периоду процењена вредност утврђена у плану набавки код Општинске управе није мењана током измене планова осим код две јавне набавке где се износ процењене вредности повећавао у току године, односно процењена вредност одређена у основном плану или измени и допуни плана мењана је у каснијој измени и допуни плана и то:

- Израда Плана детаљне регулације где је процењена вредност планирана у износу од 650.000 динара у плану набавки за 2020. годину по претходно важећем Закону о јавним набавкама а планом набавки по важећем Закону о јавним набавкама иста је повећана и износи 1.000.000 динара;

- Реконструкција јавне расвете где је процењена вредност планирана у износу од 22.459.790 динара у првој измени плана набавки за 2021. годину а другом изменом плана повећана на износ 23.700.000 динара.

Према писаној информацији до промене процењене вредности код ових набавки је дошло услед промена цена на тржишту.

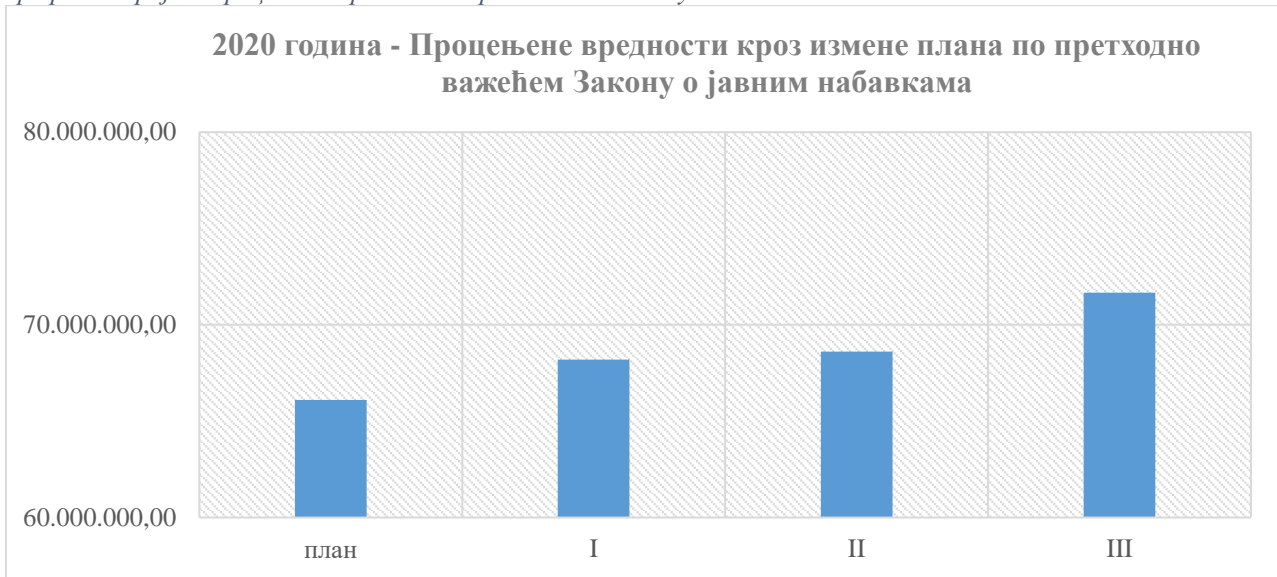
У наредном графичном приказу наведене су измене процењених вредности свих набавки кроз измене плана набавки:





Општинска управа

Графикон број 4: Процењене вредности кроз измене плана у 2020. години



Графикон број 5: Процењене вредности кроз измене плана у 2021. години



У 2021. години долази до значајне промене укупне процењене вредности свих планираних набавки и то: код прве измене плана из разлога што је додата јавна набавка Реконструкција јавне расвете општине Кучево процењене вредности 22.459.790 динара и код пете измене и допуне плана набавки из разлога што је додата јавна набавка Радови на реконструкцији и санација Дома здравља процењене вредности 235.289.700 динара.

Код Председника општине првобитни план набавки у 2020. години није мењан у току године.

На основу извршене ревизије узорковане документације утврђено је да у периоду 1.1.2020. до 30.6.2022. године није било значајних одступања између процењене и уговорене вредности код јавних набавки које су спроведене.



## Налаз 2.4. Општина Кучево, односно запослени на пословима јавних набавки су у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта.

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

Наведено је такође прописано чланом 34. претходно важећег Правилника о ближе уређивању поступака јавних набавки и чланом 32. важећег Правилника. Према наведеним члановима наручилац је дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке и да чува сву документацију за јавне набавке у складу са прописима (најмање пет година од закључења појединачног уговора о јавној набавци односно пет година од обуставе или поништења поступка јавне набавке).

Илустрација број 3: Начини истраживања тржишта



Законским прописима и интерним актима субјекта ревизије прописано је да се све радње које су предузете приликом испитивања и истраживања тржишта морају евидентирати и документовати у писаној форми.

Општина Кучево је све радње које су предузете приликом истраживања тржишта документовала у писаној форми. Као што је претходно наведено испитивање и истраживање тржишта су вршила лица запослена на пословима јавних набавки. Код набавки добара истраживање тржишта је најчешће вршено путем интернета и информативних (контролних) понуда, док је код набавки услуга и радова истраживање најчешће вршено на основу података из претходних година о истим или сличним предметима и на основу техничких спецификација, пројектних задатака, предмера и предрачуна и друге документације о предмету јавне набавке. Често су прикупљане и контролне (информативне) понуде од стране потенцијалних добављача.

За истраживање тржишта путем интернета као доказ сачињавани су снимци екрана са страница на којима су се налазили подаци о цени, изгледу и одређеним карактеристикама предмета набавке. Када се ради о информативним понудама добављачи од којих може бити набављен предмет набавке, достављали су у писаној форми понуду у којој су наводили цену и карактеристике предмета набавке. Из претходних година су као релевантни подаци узимани уговори, обрасци понуда и структуре цена који су закључени односно понуђени за исти или сличан предмет набавке. Све техничке спецификације, пројектни задаци, предмери и предрачуни и друга валидна документација о предмету јавне набавке на основу које је испитано и истражено тржиште сачињена је у писменој форми и достављена у току спровођења ревизије.



Лица запослена на пословима јавних набавки су за сваку јавну набавку посебно сачињавали службену белешку у којима је било наведено на основу којих података односно на који начин је спроведено истраживање тржишта, где је уз белешку била приложена документација која је сачињена приликом истраживања тржишта. Након тога су такође у писаној форми достављали Одељењу за буџет и финансије допис у коме је била наведена спецификација предмета набавке са утврђеним вредносним и количинским подацима, ради усаглашавања са доступним финансијским средствима.

**Закључак 3. Директни корисници буџета општине Кучево план набавки у већем делу нису извршили у планираном обиму, односно велики део планираних поступака јавних набавки није спроведен, док неколико јавних набавки није покренуто у складу са планираним роковима.**

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

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

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

Закључак 3. донели смо на основу следећих налаза:

- 3.1. Општина Кучево важећим Правилником о ближем уређивању поступака јавних набавки није детаљно уредила ко и на који начин прати реализацију плана и ко врши контролу набавки што је ризик да се неће детаљно пратити извршење плана набавки, и што је за последицу имало високо учешће неспроведених поступака јавних набавки у планираним набавкама.
- 3.2. Општина Кучево је већину јавних набавки у 2020., 2021. и 2022. години покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка.
- 3.3. У ревидираном периоду низак је проценат извршења планова набавки, зато што део планираних поступака није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, или зато што су планиране набавке које ће се финансирати средствима из других извора (Министарства, донатори), а да та средства касније нису обезбеђена.
- 3.4. Директни корисници буџета општине Кучево су код већег дела набавки у писаној форми евидентирали и документовали све радње током извршења уговора, али код дела набавки није вршено квантитативно праћење извршења уговора, нити су сачињавани Записници о квантитативном и квалитативном извршењу.



**Налаз 3.1. Општина Кучево важећим Правилником о ближем уређивању поступака јавних набавки није детаљно уредила ко и на који начин прати реализацију плана и ко врши контролу набавки што је ризик да се неће детаљно пратити извршење плана набавки, и што је за последицу имало високо учешће неспроведених поступака јавних набавки у планираним набавкама.**

Претходно важећим Правилником о ближем уређивању поступака јавних набавки прописано је да су сви учесници у планирању, дужни да прате извршење плана јавних набавки по различитим критеријумима (позиција плана, предмет набавке, врста поступка, број закључених уговора, добављачи, реализација и важење појединачних уговора и слично). Такође, прописано је ко и на који начин врши контролу јавних набавки, односно да контролу врши једно или више лица задужених за контролу у складу са Правилником о систематизацији радних места. Одредбама важећег Правилника о ближем уређивању поступака јавних набавки није прописано ко је задужен за реализацију плана јавних набавки и на који начин се прати реализација и ко и на који начин врши контролу јавних набавки.

Према писаној информацији субјекта ревизије узрок је пропуст до кога је дошло када је сачињаван нови правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке те су поједини чланови из претходно важећег правилника из тога разлога изостављени у новом правилнику. С обзиром да важећим Правилником ова питања нису детаљно разрађена постоји ризик да ће се у овом делу прекинути са добро устаљеном праксом.

Чланом 22. претходно важећег Закона и чланом 49. Закона о јавним набавкама као што је наведено и у претходним тачкама, прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке, и то у фази планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, што између осталог обухвата, контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци и друго.

Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи, посебним организационим јединицама и Општинском правобранилаштву општине Кучево<sup>25</sup> у оквиру Одељења за локални економски развој систематизована су радна места Послови јавних набавки (тачке 436 и 44). Наведена радна места између осталих, обухватају и следеће послове: припрема, израда и усаглашавање Плана јавних набавки са финансијским планом; сачињавање извештаја о спроведеним набавкама односно извештаја о реализацији планираних јавних набавки директних корисника.

Чланом 19. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступака јавних набавки прописано је да су сви учесници у планирању, у делу који су планирали, дужни да прате извршење плана јавних набавки по различитим критеријумима (позиција плана, предмет набавке, врста поступка, број закључених уговора, добављачи, реализација и важење појединачних уговора и слично). Истим чланом је прописано и да праћење реализације омогућава анализу сопствених резултата, прецизније и сигурније планирање у будућем периоду и повећање ефикасности и квалитета пословних процеса уз уштеде које произилазе из професионалног приступа процесу осмишљеног планирања.

Одредбама важећег Правилника о ближем уређивању поступака јавних набавки није прописано ко је задужен за реализацију плана јавних набавки и на који начин се прати реализација.

Реализација плана јавних набавки започиње покретањем поступка јавне набавке. Чланом 22. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступака јавних набавки и чланом 19. важећег Правилника прописано је да захтев за покретање поступка јавне набавке лица запослена на пословима јавних набавки подносе одговорном лицу наручиоца, које издаје писани налог наведеним лицима за покретање поступка. Лица запослена на пословима јавних набавки израђују предлог одлуке о покретању поступка, а одлуку доноси одговорно лице наручиоца.

<sup>25</sup> број: III-02-46/2019 од 13.06.2019. године



Када се ради о изменама и допунама плана јавних набавки, то је такође прописано интерним актима субјекта ревизије, и то чланом 18. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступака јавних набавки и чланом 14. важећег Правилника. Наведеним члановима је прописано да се измена и допуна плана врше на исти начин као и доношење плана, односно измена и допуна се врши у случајевима прописаним законом, након исказивања стварних потреба и усаглашавања финансијских средстава, након чега лица запослена на пословима јавних набавки врше измену или допуну плана.

Одредбама чл. 35. и 36. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступака јавних набавки прописано је ко и на који начин врши контролу јавних набавки. Контролу врши једно или више лица задужених за контролу у складу са Правилником о систематизацији радних места. Контрола обухвата мере, акте и радње који се предузимају у поступку планирања, спровођења поступка и извршавања уговора о јавној набавци. О извршеној контроли овлашћено лице најмање једном у току године сачињава писани извештај који подноси одговорном лицу наручиоца. Важећим правилником ова област није дефинисана.

Такође, интерним актима субјекта ревизије регулисано је и праћење извршења уговора о јавној набавци, и то члановима 37. и 38. претходно важећег Правилника о јавним набавкама и члановима 33. и 34. важећег Правилника о јавним набавкама. Наведеним члановима је прописано да је наручилац обавезан да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. Уговор о јавној набавци се доставља лицу задуженом за праћење извршења уговора, рачуноводственој служби и по потреби одговорном лицу наручиоца. Лице задужено за праћење уговора одређује се из реда запослених, у зависности од врсте предмета и стручног образовања из области из које је предмет набавке. Лице које је задужено да врши праћење реализације уговора, а које обухвата квантитативни и квалитативни пријем добара, пружених услуга и изведених радова, проверава: (1) да ли количина испоручених добара, пружених услуга и изведених радова одговара уговореном и (2) да ли врста и квалитет добара, услуга и радова, одговарају захтеваним техничким спецификацијама и понуди.

На основу горе наведеног утврђено је да је претходно важећим интерним актом на детаљнији начин уређено праћење реализације плана и контроле набавки у односу на важећи Правилник и на тај начин постоји ризик да ће се у овом делу прекинути са добро устаљеном праксом.

Препорука број 1: *Препоручујемо одговорним лицима општине Кучево да наставе са добро устаљеном праксом у делу праћења реализације плана и контроле набавке и да важећим интерним актом на детаљнији начин дефинишу праћење реализације плана и контроле набавке као што је било разрађено претходно важећим Правилником о ближем уређењу поступака јавних набавки.*

**Налаз 3.2. Општина Кучево је већину јавних набавки у 2020., 2021. и 2022. години покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка.**

У плановима јавних набавки, а у складу са Правилницима о ближем уређењу поступка јавне набавке, за сваку конкретну набавку одређено је оквирно време за покретања поступка (раније месец, а сада квартал). Општина Кучево је приликом покретања поступка јавних набавки поштовала предвиђено оквирно време осим код шест набавки.

Непоштовање предвиђених рокова и спровођење јавне набавке пре планираног времена је из разлога што се наручиоцу раније пристигла техничка документација и на тај начин раније указала потреба за планираном набавком, а покретање набавке након планираног времена је из разлога смањеног кадровског капацитета због пандемије COVID 19 вируса. Ризик оваквог поступања је да добра, услуге и радови неће бити благовремено набављени у складу са потребама.



Члановима 13. и 17. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке прописано је да одељење у чијој су надлежности послови јавних набавки одређује динамику покретања поступака и годишњи план јавних набавки мора да садржи оквирни датум покретања поступка.

Чланом 13. ст. 2. и 6. важећег Правилника дефинисано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи оквирно време покретања поступка и да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.

У плановима јавних набавки, у складу са интерним актом (Правилником), за сваку конкретну набавку се одређује оквирно време покретања поступка (раније месец, а сада квартал).

Општина Кучево већину јавних набавки у 2020., 2021. и 2022. године је покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планиране кварталне за покретање поступка:

-Набавке које су планиране у 1. кварталу, а покренуте у 2. кварталу:

- (1) 2020. година – Набавка и испорука електричне енергије за потребе општинске управе Кучево (покренута почетком маја);
- (2) 2020. година - Услуге вршења стручног надзора над извођењем радова на бушотини са пратећом опремом за потребе водоснабдевања Раброва (покренута почетком маја);
- (3) 2022. година – Набавка и испорука електричне енергије (улична расвета и пословни простор) (покренута почетком маја).

-Набавке које су у 2021. години покренуте пре предвиђеног рока за покретање:

- (1) Набавка реконструкција јавне расвете општине Кучево је планирана за трећи квартал, а покренута је у првом кварталу;
- (2) Набавка опреме за дезинфекцију за резервоар Шевица је предвиђена за 4 квартал, а покренута је у трећем кварталу;
- (3) Набавка, испорука и монтажа опреме за дечије игралиште на простору црквене порте у Кучеву предвиђена за трећи квартал, а покренута је у другом кварталу.

Према писаној информацији субјекта ревизије, поступци који су покренути пре планираног квартала покренути су из разлога што су раније добијене техничке спецификације, те се Наручиоцу указала раније потреба за предметним набавкама, а поступци који су покренути након планираног квартала покренути су касније из разлога изазваних пандемијом вируса COVID 19 и смањења кадровског капацитета Наручиоца.

Препорука број 2: *Препоручујемо одговорним лицима општине Кучево да обезбеде услове да се поступци јавних набавки покрећу у складу са планираним временом у плану набавки.*

**Налаз 3.3. У ревидираном периоду низак је проценат извршења планова набавки, зато што део планираних поступака није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, или зато што су планиране набавке које ће се финансирати средствима из других извора (Министарства, донатори), а да та средства касније нису обезбеђена.**

Законом о јавним набавкама и интерним актом прописана је обавеза да лица која су решењем задужена за праћење извршења уговора, врше квантитативно и квалитативно праћење уговора. Такође, прати се и извршење плана набавки. Међутим, и поред измена и допуна плана набавки, утврђено је да постоји значајно одступање између броја планираних и спроведених поступака јавних набавки, и да се део извршених уговора пратио само вредносно, али не и количински (квантитативно).

Узрок оваквог поступања према писаној информацији налази се у томе да запослени на пословима јавних набавки нису имали сазнања да их је потребно брисати из плана



набавки и да су сматрали да ће исте бити спроведене у наредном периоду. Ризик неспровођења планираних поступака јавних набавки је да средства која су одређена за спровођење поступака који су предвиђени планом набавки, остану неискоришћена, односно остану заробљена, а да при том локална самоуправа нема могућност да финансира и извршава друге послове из своје надлежности.

Чланом 38. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступака јавних набавки и чланом 34. важећег Правилника прописано је да лица која су задужена за праћење реализације уговора у квантитативном и квалитативном погледу проверавају: (1) да ли количина испоручених добара, пружених услуга и изведених радова одговарају уговореном и (2) да ли врста и квалитет добара, услуга и радова одговарају у свему захтеваним техничким спецификацијама и понудом.

Праћење реализације уговора о јавној набавци у квантитативном и квалитативном погледу је прописано и члановима 41. претходно важећег Правилника и чланом 37. важећег Правилника. Према наведеним члановима лица која прате реализацију уговора сачињавају Записник о квантитативном и Записник о квалитативном пријему добара, услуга и радова, којима се потврђује пријем одређене количине и врсте добара, услуга и радова и пратеће документације (уговора, отпремница, рачуна), односно чиме се потврђује да испоручена добра, извршене услуге и изведени радови одговарају уговореном.

У случају да наведено лице утврди да добра, услуге или радови не одговарају уговореним количинама или квалитету не сачињавају се претходно наведени записници, већ рекламациони записник, у коме се наводи шта је извршено супротно уговореном, а у складу са чланом 42. претходно важећег Правилника и чланом 38. важећег Правилника. Рекламациони записник се доставља одговорном лицу наручиоца.

Што се тиче пријема рачуна и друге документације чланом 43. претходно важећег Правилника и чланом 39. важећег Правилника прописано је да се по пријему рачуна и друга документација достављају лицу кога је одредило одговорно лице наручиоца и које контролише да ли наведена документација садржи све обавезне елементе у складу са законом. Уколико не садрже све потребне податке враћају се издаваоцу, ако садрже наведено лице их потписом оверава и доставља служби рачуноводства која прати извршење уговора о јавној набавци, ради контроле уговорних обавеза. Рачун на крају оверава одговорно лице службе рачуноводства и одговорно лице наручиоца.

### Измене плана

Општина Кучево у ревидираном периоду доносила је за сваку годину један план набавки на које се Закон примењује који је важио за Општинску управу и у 2020. години донет је један план набавки за Председника општине. У току поступка ревизије утврђено је да су код Општинске управе измене плана јавних набавки извршене више пута у току године и то:

Табела број 2: Планови и измене планова јавних набавки код ДКБС општине Кучево у ревидираном периоду

Назив корисника	2020. година		2021. година		2022. година (до 30.6.2022.)	
	План	Измене плана у току године	План	Измене плана у току године	План	Измене плана у току године
Председник општине	1	-	-	-	-	-
Општинска управа	1	5	1	9	1	2

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

### Планирано и спроведено

Општинска управа је у 2020. и 2021. години планирала укупно 57 поступака јавне набавке, а спровела укупно 28 поступака. У 2022. години од почетка године до 30.06.2022.



године Општина је планирала да покрене укупно 12 поступака јавних набавки, а покренула и спровела 7 поступака. Тако да је у ревидираном периоду код Општинске управе планирано укупно 69, а спроведено 35 поступака јавних набавки, што је ближе описано у табеларном приказу.

Табела број 3: Планирани и спроведени поступци јавних набавки код Општинске управе

	2020			2021			2022		Укупно
	ЈНМВ	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП		
Планирано	18	14	1	24	-	12	-	69	
Спроведено	4	8	1	15	-	7	-	35	

Код Председника општине у ревидираном периоду једино је у 2020. години било планираних набавки на које се Закон примењује и то два поступка мале вредности и оба су спроведена.

У току 2020., 2021. и до 30.6.2022. године приликом реализације планова јавних набавки у општини Кучево, поступало се на један од следећих начина: (1) јавне набавке су планиране и спроведене односно обустављене и након поновног покретања спроведене; (2) набавке су планиране, а нису покретане; (3) набавке су покретане, обустављане и након обуставе нису спроведене.

Разлози за непокретање набавки које су планиране су следећи:

Графикон број 6: Разлози за непокретање поступка



Што се тиче обустављених поступака, разлози за обуставу су следећи:





Графикон број 7: Разлози за обуставу поступка



Однос између броја планираних, спроведених, непокрнутих и обустављених поступака код Општинске управе дат је у наредном табеларном приказу:

Табела број 4: Однос планираних, спроведених и непокрнутих поступака у 2020. години

Поступци	2020. година			
	Бр поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	%
1	2	3	4	5 (4/3)
Спроведени	13	30.977.277,65	28.382.034,99	92%
Непокрнути	20	51.683.329,00		
Обустављени	0	0		
<b>Укупно</b>	<b>33</b>	<b>82.660.606,65</b>		

Табела број 5: Однос планираних, спроведених и непокрнутих поступака у 2021. години

Поступци	2021. година			
	Број поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	%
1	2	3	4	5 (8/7)
Спроведени	15	276.101.402,94	271.825.921,86	98%
Непокрнути	6	16.133.333,40		
Обустављени	3	31.490.555,35		
<b>Укупно</b>	<b>24</b>	<b>323.725.291,69</b>		

У табеларном прегледу у уговорену вредност је урачуната и вредност закључених анекса уговора. На основу наведених података проценат реализације процењене вредности односно збир свих уговорених вредности у односу на процењену вредност спроведених поступака јавних набавки у 2020. години износи 92% и у 2021. години 98%.

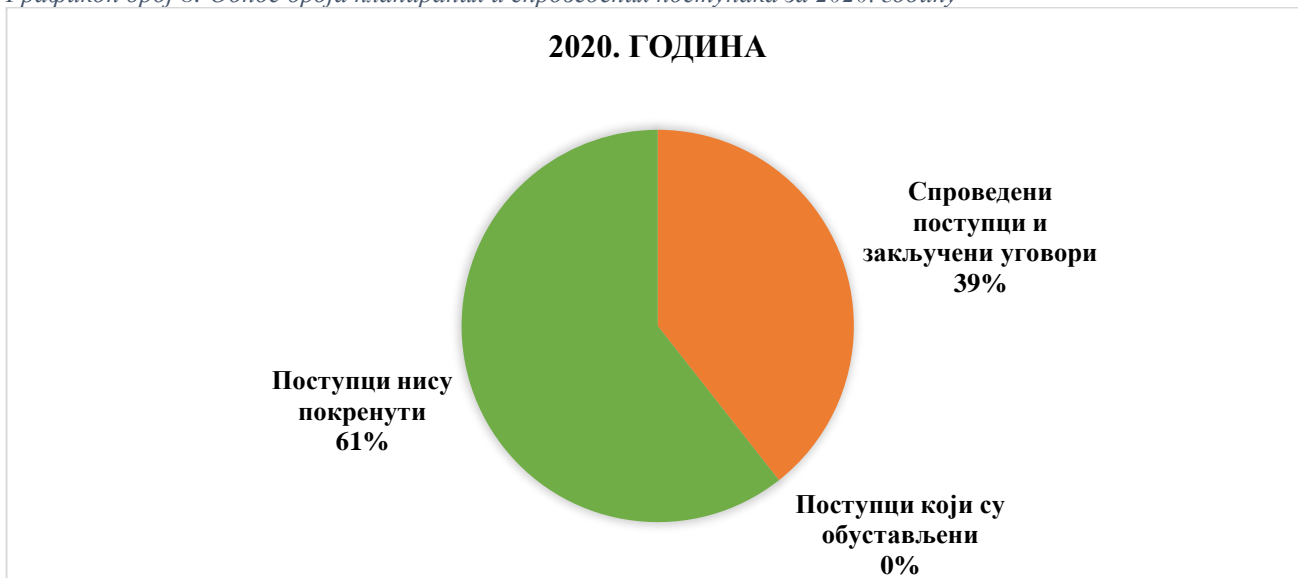
Ревизијом достављених података утврђено је да је високо учешће неспроведених поступака јавних набавки у укупно планираним и то у 2020. године 61% а у 2021. године 25%.

У образложењу које смо добили од субјекта ревизије разлог за непокретање поступака и ненабављање планираних добара, услуга и радова у 2020. години је пандемија COVID 19 вируса и препорука Министарства финансија број 021-01-00075/2020-03 од 31.3.2020. године



где је дата препорука локалним самоуправама да се покрећу само неопходне набавке за несметано функционисање локалне самоуправе и да се не преузимају нове обавезе. Разлози неспровођења планираних поступака јавних набавки у 2021. години према писаној информацији су: нису добијена средства од Министарстава или од донатора или нису добијене сагласности од ЈВП „Србијаводе“ или МУП-Сектор за ванредне ситуације или је престала потреба наручиоца за истима (нпр. није спроведена набавка услуга стручног надзора на асфалтирању постојећих улица и тротоара на територији општине Кучево, јер је престала потреба за истим зато што нису добијена средства од Министарства привреде за асфалтирање путева и тротоара па није била потребна услуга стручног надзора).

Графикон број 8: Однос броја планираних и спроведених поступака за 2020. годину



Графикон број 9: Однос броја планираних и спроведених поступака за 2021. годину



У 2022. години у I и II кварталу код Општинске управе планирано је да се покрене 12 поступака (процењена вредност 31.803.333 динара без ПДВ-а). Спроведено је до 30.6.2022. године седам поступака чија је укупна процењена вредност 29.828.333 динара без ПДВ-а, а уговорена вредност 29.879.089 динара без ПДВ-а. Уговорена вредност је већа од процењене из разлога што је у току 2022. године код јавне набавке услуга електричне енергије за потребе



општине и за потребе јавне расвете (две набавке) укупна процењена вредност износила 11.166.667 динара без ПДВ-а, а укупна уговорена вредност 12.939.169 динара без ПДВ-а.

Одређени број поступака јавних набавки у 2021. години је обустављен, јер није достављена ни једна понуда или добављач не испуњава критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, или понуде прелазе процењене вредности.

#### Однос процењене и уговорене вредности

Графикон број 10: Однос процењене вредности јавне набавке и уговорене вредности 2020. и 2021. године



Уколико бисмо ставили у однос укупну процењену вредност свих планираних јавних набавки и уговорени износ по спроведеним поступцима јавних набавки, анализом стања у 2020. и 2021. години уочили бисмо да постоји знатно одступање између ове две категорије. У 2020. години уговорена вредност износи свега 34% процењене вредности свих планираних јавних набавки у 2020. години, док у 2021. години се учешће уговорене у укупно процењеној вредности поступака јавних набавки повећава на 84%. Разлог овоме се налази у великом броју непокрнутих поступака јавних набавки у 2020. години.

Табела број 6: Уговорене вредности у односу са процењеном вредношћу

Година	%	
	Уговорена вредност /процењена вредност свих планираних набавки * 100	Уговорена вредност /процењена вредност спроведених поступака *100
2020.	34	92
2021.	84	98
до 30.6.2022.	94	100,2

Разлог оваквог стања је високо учешће непокрнутих, односно неспроведених поступака. У 2020. години није покренуто чак 20 од 33 планираних поступака (61%), док у 2021. години није покренуто шест од 24 планираних поступака (25%). Узрок оваквог поступања је проглашено ванредно стање узорковано пандемијом COVID 19 па је престала потреба за бројних добрима, радовима и услугама.

Последица неспровођења планираних поступака јавних набавки је да средства која су опредељена за спровођење поступака који су предвиђени планом набавки, остану



неискоришћена, односно остану заробљена, а да при том локална самоуправа нема могућност да финансира и извршава друге послове из своје надлежности.

Код председника општине планиране су набавке у 2020. години и то две набавке (угоститељске услуге и гориво за службена возила) укупне процењене вредности 1.624.999 динара без ПДВ-а и уговорене вредности 1.544.533 без ПДВ-а односно уговорене према процењеној вредности је 95%. Код осталих органа (скупштина општине и општинско веће) нису планиране јавне набавке.

#### Однос уговорене и реализоване вредности

##### (1) Општинска управа

Када се ради о односу уговорене и реализоване вредности у 2020. години код Општинске управе реализација уговорене вредности износи 88% и из разлога што услед пандемије COVID 19 поједини уговори нису реализовани у уговореном обиму. Међутим, у 2021. години реализација уговора који су завршени је 97%, док за један део уговора реализација је у току. У 2022. години у свим поступцима за које је закључен уговор, реализација је у току.

Табела број 7: Уговорене вредности у односу са реализованом вредношћу

	2020. година	2021. година
Уговорена вредност са ПДВ-ом	31.002.918,8	325.474.817,22
Реализована вредност са ПДВ-ом	27.359.842,54	41.042.698,59
Број поступака код којих је реализација уговора у току	-	2
Уговорена вредност без два уговора чија је реализација у току	-	42.199.926,66
Процент реализоване вредности уговора који су реализовани у целости	88%	97%

Код два уговора код којих је јавна набавка покренута у 2021. години, извршење уговора је у току и то: ЈН извођење грађевинских радова на реконструкцији и енергетској санацији објекта Дома здравља „Бошко Вребалов“ у Кучеву уговорене вредности 281.162.240 динара и израда пројектно техничке документације за санацију школа на територији општине Кучево уговорене вредности 2.112.650 динара. Нису до дана вршења ревизије испостављене ситуације.

##### (2) Председник општине

Код председника општине у 2020. години спроведене су две набавке (угоститељске услуге и гориво за службена возила) укупне уговорене вредности 1.544.533 динара без ПДВ-а односно 1.853.440 са ПДВ-а а реализована вредност износи 832.897 динара са ПДВ-ом односно однос реализоване према уговореној вредности је 45%. Разлог овако ниске реализације је пандемија COVID 19 у току које је смањена потреба за службеним путовањима и угоститељским услугама. Код осталих органа (скупштина општине и општинско веће) нису планиране јавне набавке.

#### Праћење извршења уговора по количини и квалитету

Према интерним актима општине Кучево (Правилник о ближем уређивању поступака јавних набавки) служба рачуноводства прати извршавање уговора о јавним набавкама. Према



истим актима уговори о набавци добара, услуга и радова требају се пратити у квантитативном и квалитативном погледу о чему се сачињава записник, за сваку набавку посебно.

Општина Кучево је код свих узоркованих јавних набавки, у оквиру техничке спецификације, одредила количине, вредност и карактеристике добара, услуга или радова који се набављају. У току 2020., 2021. и 2022. године сви закључени уговори су праћени вредносно, а већи део уговора и количински, на основу рачуна, отпремница, привремених и окончаних ситуација, записника о примопредаји, службених белешки и остале документације на основу које се може утврдити колико износи уговорена вредност, колико је да сада реализовано, а колико је преостало да се реализује по предметном уговору. У наведеним годинама није било прекорачења уговорених вредности.

Међутим, код дела јавних набавки уговори нису праћени квантитативно (по количинама), односно не постоје поуздане евиденције о томе да ли су уговори извршени у уговореним количинама. Такође, приликом праћења извршења уговорених услуга, лица која су задужена за праћење реализације уговора, нису сачињавала Записнике о квантитативном и о квалитативном извршењу, којим би се потврдило да су услуге извршене у уговореним количинама и квалитету.

*Препорука број 3: Препоручујемо одговорним лицима општине Кучево да планирање набавки добара, услуга и радова врше на реалним основама како би се избегло непотребно резервисање средстава у буџету, а набавке које се финансирају из осталих извора планирају након обезбеђивања средстава као и да прате реализацију плана набавки.*

*Препорука број 4: Препоручујемо одговорним лицима општине Кучево да успоставе контролне механизме за квантитативно и квалитативно праћење свих закључених уговора.*

**Налаз 3.4. Директни корисници буџета општине Кучево су код већег дела набавки у писаној форми евидентирали и документовали све радње током извршења уговора, али код дела набавки није вршено квантитативно праћење извршења уговора, нити су сачињавани Записници о квантитативном и квалитативном извршењу.**

На основу Закона о јавним набавкама и интерним актом предвиђено је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током спровођења јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци. Иако су лица задужена за праћење уговора и запослени у Одељењу за буџет и финансије водили прецизне евиденције о извршењу уговора за део узоркованих набавки није постојала писана евиденција о праћењу извршења уговора по количинама нити су састављани код свих набавки записници о квантитативном и квалитативном пријему радова, добара и услуга који су били предвиђени интерним актима. Узрок оваквог поступања је то што систем финансијског управљања и контроле не функционише у потпуности, а и то што су запослени који су решењем били задужени да прате извршење уговора обављали и друге послове из описа радног места и недостатак времена је разлог недокументовања односно праћења извршења уговора по количинама већ само по вредности. Због оваквог поступања општине Кучево, јавља се ризик да ће уговор бити извршен изнад уговорених количина.

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



Субјект ревизије је интерним актима тачније Правилницима о ближем уређивању поступака јавних набавки прописао начин евидентирања и документовања радњи које се предузимају током планирања, спровођења и извршења јавних набавки.

У члану 34. претходно важећег Правилника о ближем уређивању поступака јавних набавки било је прописано да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавну набавку у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архиве и да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача. Чланом 32. важећег Правилника такође је прописано све наведено, осим да је наручилац дужан да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача.

Чланом 41. претходно важећег Правилника и чланом 37. важећег Правилника прописано је да лице односно лица која су задужена да врше праћење реализације уговора о јавној набавци у погледу квантитативног и квалитативног пријема добара, услуга и радова, сачињавају Записник о квантитативном и Записник о квалитативном пријему добара, услуга и радова, чиме се потврђује пријем тражених добара, извршење тражених услуга и извођење тражених радова у одговарајућим количинама и квалитету односно да ли у свему одговарају уговореном.

Према члану 47. претходно важећег Правилника и члану 42. важећег Правилника служба рачуноводства у чијем је делокругу праћење извршења уговора, сачињава извештај о извршењу уговора. Уз то је чланом 47. Прописана и садржина тог извештаја, тако да исти мора да садржи: (1) укупну реализовану вредност уговора; (2) уочене проблеме у току извршења уговора (ако су настали); (3) евентуалне предлоге за побољшање.

Општина Кучево односно одговорна лица за праћење извршења уговора за већи део набавки су у писаној форми евидентирали и документовали радње које су предузете приликом извршења уговора о јавној набавци. За све спроведене јавне набавке постоје подаци о уговореним вредностима, о вредности закључених анекса и о реализованој вредности уговора са ПДВ-ом (ако је реализована у потпуности или делимично) за 2020., 2021. и 2022. годину. Наведени подаци постоје и за добра, услуге и радове који су набављани без примене Закона о јавним набавкама, посебно за сваку од наведених година. Праћење извршења сваког појединачног уговора врши служба рачуноводства, на начин прописан интерним актом. У служби се налазе све евиденције и документација која је неопходна за праћење извршења конкретног уговора. У посебном програмском решењу врши се праћење извршења сваког појединачног уговора тако да се у сваком тренутку може имати податак о проценту извршења сваког од уговора.

За добра и услуге се достављају рачуни, отпремнице, службене белешке, записници и остала документација на основу које се може утврдити колико износи уговорена вредност, колико је да сада реализовано, а колико је преостало да се реализује по предметном уговору. О извршеним радовима се сачињавају привремене и окончане ситуације, записници о примопредаји и друга валидна документација којом одговорна лица потврђују квалитет и квантитет радова.

Самим тим се за сваки појединачни уговор може утврдити вредносна реализација по истом, чак иако се уговори закључују на више буџетских година, односно вредносна реализација уговора се прати по самом уговору, а не на годишњем нивоу, услед чега у току 2020., 2021. и 2022. године приликом реализација уговора није прекорачена уговорена вредност.

Према томе, сви закључени уговори се приликом реализације прате вредносно, међутим код дела набавки закључени уговори нису праћени квантитативно (по количинама), односно не постоје поуздане евиденције у писаној форми о томе да ли су уговори извршени у складу са уговореним количинама.



Такође, приликом извршавања уговорених услуга лица која су задужена за праћење реализације уговора, нису сачињавала за све набавке Записнике о квантитативном и о квалитативном извршењу, иако је то прописано интерним актима.

Уколико се извршење уговора о јавној набавци не евидентира и документује у квантитативном погледу и не сачине сви прописани акти о квантитативним и квалитативном праћењу извршења, јавља се ризик да ће се приликом извршења уговора прекорачити уговорене количине и да уговори неће бити извршени у уговореном квалитету.

*Препорука број 5: Препоручујемо одговорним лицима општине Кучево да обезбеде све услове да се успоставе адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљно евидентирање и документовање свих радњи приликом извршења уговора.*

## V Захтев за доставу одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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





## 1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

### Методологија и опис критеријума за избора субјеката ревизије

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

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

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

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

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

### Методолошки оквир за прво ревизијско питање

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

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

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

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



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

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

### **Методолошки оквир за друго ревизијско питање**

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

У циљу добијања одговора на друго ревизијско питање, извршили смо преглед општинских и појединачних аката (решења, белешки, записника, инструкција, планова, електронске преписке и сл.), како бисмо упознали и анализирали организациону структуру везану за послове и активности планирања јавних набавки, у делу испитивања и истраживања тржишта у циљу прикупљања информација о предмету, за чијом набавком је исказана потреба и присутности потенцијалних понуђача на тржишту.

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

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

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

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

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

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



## Методолошки оквир за треће ревизијско питање

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

У циљу добијања одговора на треће ревизијско питање, извршили смо преглед општих и посебних аката односно Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке којег је субјект ревизије донео на основу раније важећег ЗЈН и Правилника о ближем уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама, донетог на основу важећег ЗЈН, како бисмо спознали и анализирали организациону структуру везану за послове спровођења поступака јавних набавки и праћење извршења закључених уговора. У циљу утврђивања чињеничног стања, у смислу контроле примене наведених правилника, извршили смо преглед захтева за исказивањем потребе за покретањем поступка јавне набавке, одлука о покретању поступака јавних набавки односно одлука о спровођењу поступака јавних набавки, уговора о јавним набавкама и записника о квалитативном и квантитативном пријему добара, услуга и радова и осталу расложиву документацију.

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

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

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

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

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