



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

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



Број: 400-1027/2022-04/20
Београд, 28. октобар 2022. године



Побољшање квалитета услуга које Општина Љиг пружа грађанима могуће је уз ефикасније планирање јавних набавки и кроз утврђивање реалних потреба у складу са приоритетима, на бази одговарајућих информација добијених током непрекидног истраживања тржишта и укључивањем свих релевантних актера.

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

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



За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе, у складу са важећим интерним актом и потребним елементима, донетом инструкцијом за планирање и уз евидентирање и документовање свих радњи.

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

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

Препоруке

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

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



Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	9
1. Проблем	9
2. Циљ ревизије	10
3. Ревизијска питања	10
4. Обим и ограничења ревизије	11
5. Методологија у поступку рада	13
III Опис предмета ревизије	16
1. Законодавни и институционални оквир	16
2. Основне информације о субјекту ревизије	19
3. Информације о јавним набавкама	21
IV Закључци	22
Закључак 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе, у складу са важећим интерним актом и потребним елементима, донетом инструкцијом за планирање и уз евидентирање и документовање свих радњи.	23
Налаз 1.1. Општина Љиг је донела интерни акт којим је, између осталог, ближе уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.	23
Налаз 1.2. Организационе јединице Општине Љиг су утврдиле и исказале потребе без јасних инструкција и уз непоштовање процедура са свим потребним елементима, како је предвиђено интерним актом.	27
Налаз 1.3. У Општини Љиг, послове утврђивања стварних потреба су обављали запослени унутар организационих јединица, али без примене и поштовања процедура предвиђених интерним актом којим су ближе уређени поступци јавних набавки.	30
Налаз 1.4. Организационе јединице Општине Љиг нису сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, као дела поступка планирања јавних набавки.	31
Закључак 2. Приликом планирања јавних набавки потребно је благовремено прикупити све податке и информације, на основу континуираног испитивања и истраживања тржишта, које укључује проверу свих полазних елемената, у складу са донетом инструкцијом за планирање и уз евидентирање и документовање свих радњи, како би се на бази објективно утврђених процењених вредности, избегла значајна одступања у односу на уговорене вредности.	33
Налаз 2.1. Општина Љиг је донела посебан акт о ближе уређењу поступака јавних набавки, у оквиру кога је уредила и поступак испитивања и истраживања тржишта.	33
Налаз 2.2. Организационе јединице Општине Љиг су вршиле испитивање и истраживање тржишта, без поштовања процедура предвиђених интерним актом и без прикупљених свих потребних информација за израду плана јавних набавки.	35



Налаз 2.3. Приликом израде плана набавки, Општина Љиг није у свим поступцима процењене вредности утврдила на прописан начин, услед чега је дошло до значајних одступања између уговорених и процењених вредности.	36
Налаз 2.4. Организационе јединице Општине Љиг нису за све поступке јавних набавки сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током испитивања и истраживања тржишта.	40
Закључак 3. За одређени број поступака, план јавних набавки није реализован благовремено, ни у планираном обиму.	42
Налаз 3.1. Општина Љиг је донела интерни акт којим је, између осталог, ближе уредила начин праћења реализације плана јавних набавки, али није испоштовала све прописане процедуре приликом реализације наведених активности.	42
Налаз 3.2. Општина Љиг није покренула одређени број поступака јавних набавки у планираним временским оквирима.	45
Налаз 3.3. Општина Љиг је покренула већину поступака јавних набавки које је планирала у ревидираном периоду, али за одређени број поступака нису испоштоване процедуре предвиђене интерним актом у вези са праћењем извршења уговора.	47
Налаз 3.4. Општина Љиг није сачинила и у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора.	50
V Захтев за доставу одазивног извештаја	51



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/2019)	Закон о јавним набавкама
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015)	Претходно важећи закон
Директни корисници буџетских средстава	ДКБС



I Резиме и препоруке

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

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

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

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

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

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

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

- 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе, у складу са важећим интерним актом и потребним елементима, донетом инструкцијом за планирање и уз евидентирање и документовање свих радњи.**
 - 1.1. Општина Љиг је донела интерни акт којим је, између осталог, ближе уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба;
 - 1.2. Организационе јединице Општине Љиг су утврдиле и исказале потребе без јасних инструкција и уз непоштовање процедура са свим потребним елементима, како је предвиђено интерним актом;
 - 1.3. У Општини Љиг, послове утврђивања стварних потреба су обављали запослени унутар организационих јединица, али без примене и поштовања процедура предвиђених интерним актом којим су ближе уређени поступци јавних набавки;
 - 1.4. Организационе јединице Општине Љиг нису сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, као дела поступка планирања јавних набавки.



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

- 2.1. Општина Љиг је донела посебан акт о ближем уређењу поступака јавних набавки, у оквиру кога је уредила и поступак испитивања и истраживања тржишта;
- 2.2. Организационе јединице Општине Љиг су вршиле испитивање и истраживање тржишта, без поштовања процедура предвиђених интерним актом и без прикупљених свих потребних информација за израду плана јавних набавки;
- 2.3. Приликом израде плана набавки, Општина Љиг није у свим поступцима, процењене вредности утврдила на прописан начин, услед чега је дошло до значајних одступања између уговорених и процењених вредности;
- 2.4. Организационе јединице Општине Љиг нису за све поступке јавних набавки сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током испитивања и истраживања тржишта.

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

- 3.1. Општина Љиг је донела интерни акт којим је, између осталог, ближе уредила начин праћења реализације плана јавних набавки, али није испоштвала све прописане процедуре приликом реализације наведених активности;
- 3.2. Општина Љиг није покренула одређени број поступака јавних набавки у планираним временским оквирима;
- 3.3. Општина Љиг је покренула већину поступака јавних набавки које је планирала у ревидираном периоду, али за одређени број поступака нису испоштване процедуре предвиђене интерним актом у вези са праћењем извршења уговора;
- 3.4. Општина Љиг није сачинила и у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора.

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

Препоручујемо одговорним лицима Општине Љиг да:

- 1) обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе исказивале на начин, у року и са свим потребним елементима, у складу са интерним актом (Налаз 1.2. Препорука број 1 - Приоритет 1¹);
- 2) обезбеде поштовање процедура приликом утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, предвиђених интерним актом којим су ближе уређени поступци јавних набавки (Налаз 1.3. Препорука број 2 - Приоритет 1);
- 3) донесу инструкцију за планирање, са стандардизованим обрасцима за пријављивање потреба (Налаз 1.4. Препорука број 3 - Приоритет 1);
- 4) обезбеде неопходне услове за поштовање процедура које су предвиђене интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу утврђивања стварних потреба (Налаз 1.4. Препорука број 4 - Приоритет 1);
- 5) предузму све потребне мере и обезбеде услове како би се испитивање и истраживање тржишта вршило на начин који би омогућио прикупљање свих неопходних информација за израду плана набавки (Налаз 2.2. Препорука број 5 - Приоритет 1);

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



- 6) приликом израде плана набавки, процењене вредности појединачних набавки одређују на основу свих потребних података, прикупљених током континуираног испитивања и истраживања тржишта, у складу са донетом инструкцијом за планирање (Налаз 2.3. Препорука број 6 - Приоритет 1);
- 7) обезбеде неопходне услове за поштовање процедура које су предвиђене интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта (Налаз 2.4. Препорука број 7 – Приоритет 1);
- 8) поштују прописане процедуре за праћење реализације плана јавних набавки и извршења уговора (Налаз 3.1. Препорука број 8 – Приоритет 1);
- 9) поштују динамику покретања поступака из плана јавних набавки, у складу са реално утврђеним потребама и приоритетима (Налаз 3.2. Препорука број 9 – Приоритет 1);
- 10) успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења уговора (Налаз 3.3. Препорука број 10 – Приоритет 2²);
- 11) обезбеде поштовање процедура које су предвиђене интерним актом, у вези са евидентирањем и документовањем свих потребних радњи у процесу извршења уговора (Налаз 3.4. Препорука број 11 – Приоритет 2).

Генерални државни ревизор

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

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



II Увод

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

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

1. Проблем

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

У закључцима и препорукама Годишњег извештаја о јавним набавкама у Републици Србији⁶, за период од 01.01.2020. до 31.12.2020. године, који је сачинила Канцеларија за јавне набавке, констатовано је, између осталог, и недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. Даље се наводи да је учешће обустављених поступака у укупном броју спроведених поступака јавних набавки износило 9%, док је 91% покренутих поступака успешно окончано, закључењем уговора или оквирног споразума. У предметном извештају нису навођени узроци обуставе тих поступака јавних набавки.

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

Најчешћи узрок обуставе поступака јавних набавки у 2019. години био је подношење неприхватљивих понуда (45%), а затим недостављање ниједне понуде (са учешћем од 31%). Ова два разлога заједно чине више од 3/4 обустављених поступака.

Упоредни преглед заступљености основа за обуставу поступака од стране наручилаца показује да је у 2019. години задржана приближно иста структура као и претходне године. У нешто мање од половине обустављених поступака у 2019. години, разлог за одбијање био је тај што су приспеле понуде биле неприхватљиве, док је број обустављених поступака због недобијања ниједне понуде порастао.

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

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

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

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

⁴ „Службени гласник РС“, број 9/09

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

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

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



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

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета, имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно, економично трошење јавних средстава⁸. На основу претходно дефинисаних објективних потреба, у квантитативном и квалитативном обиму, наручиоци истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. У складу са одредбама Закона о јавним набавкама, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

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

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

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

2. Циљ ревизије

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

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

3. Ревизијска питања

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

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

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

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

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

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



Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања и потпитања:

- 1. Да ли је план јавних набавки сачињаван на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба?**
 - 1.1 Како је Општина Љиг уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба?
 - 1.2 На који начин је вршено утврђивање и исказивање стварних потреба?
 - 1.3 Да ли Општина Љиг има организациони део и запослене који се баве пословима утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки?
 - 1.4 Да ли Општина Љиг у писаној форми евидентира и документује све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки?
- 2. Да ли су у поступку планирања јавних набавки коришћене информације прикупљане испитивањем и истраживањем тржишта?**
 - 2.1 Како је Општина Љиг уредила поступак испитивања и истраживања тржишта?
 - 2.2 Да ли су испитивањем и истраживањем тржишта прикупљене потребне информације за израду плана јавних набавки?
 - 2.3 Како је одређивана процењена вредност јавне набавке и врста поступка?
 - 2.4 Да ли је Општина Љиг у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта?
- 3. Да ли је план јавних набавки реализован благовремено и у планираном обиму?**
 - 3.1 Како је Општина Љиг уредила 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 је Општина Љиг у писаној форми евидентирала и документовала све радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци?

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

Извори критеријума за оцену предмета ревизије су:

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

4. Обим и ограничења ревизије

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

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

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

¹⁴ Члан 88 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/2019)



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

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

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

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

Једна од 15 одабраних јединица локалне самоуправе код којих се спроводи ревизија на ову тему је и Општина Љиг. Органи Општине Љиг, односно директни корисници буџетских средстава код којих се спроводи ревизија су: (1) Скупштина општине, (2) Председник општине, (3) Општинско веће и (4) Општинска управа. Статутом Општине Љиг¹⁵ дефинисано је да послове правне заштите имовинских права и интереса Општине обавља Заједничко правобранилаштво Града Ваљева и општина Лајковац, Љиг, Мионица и Осечина, са седиштем у Ваљеву.

Критеријумом за одабир субјеката ревизије обухватили смо податке за 2021. годину, због расположивости свеобухватних података који представљају елементе критеријума. За примену предметних критеријума на 2020. и 2022. годину постојала су одређена објективна ограничења.

Услед ванредних околности узрокованих пандемијом COVID 19¹⁶, присутним техничким и кадровским ограничењима¹⁷ на спровођењу поступака јавних набавки¹⁸, као и реализацији плана набавки и редукованих потреба наручиоца у набавкама одређених добара, услуга и радова, уз истовремену појаву нових приоритетних набавки и хитности у поступањима, износимо одређена ограничења у обухвату ревизије по годинама:

- ✓ У 2020. години фокус је био на радњама и активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба и испитивању и истраживању тржишта, ради одређивања њихових процењених вредности, доступности предмета набавки на тржишту и одређивања врсте поступка кроз који ће се јавна набавка спроводити, односно на радњама (пословима) које су претходиле изради плана јавних набавки;
- ✓ У 2020. и 2021. години, поред наведених активности планирања, фокус је био и на радњама извршења, односно реализације плана јавних набавки и извршењу уговора о јавним набавкама, како би анализирали и ефекте планирања;
- ✓ У 2022. години фокус је био на радњама планирања, с обзиром да у периоду спровођења ревизије, нисмо имали свеобухватне податке о реализацији плана јавних набавки за

¹⁵ Члан 86 Статута Општине Љиг („Службени гласник Општине Љиг“, број 4/19)

¹⁶ Одлука о проглашењу ванредног стања („Службени гласник РС“, број 29/20)

¹⁷ Уредба о мерама за време ванредног стања („Службени гласник РС“, бр.31/20 ... 123/20)

¹⁸ Уредба о примени рокова у управним поступцима за време ванредног стања („Службени гласник РС“, бр. 41/20 и 43/20)



текућу годину, изузев парцијалних података за поједине поступке јавних набавки који су до 30.06.2022. године спроведени.

Област јавних набавки, као и друга питања од значаја за јавне набавке, у ревидираном периоду су били уређени претходно важећим Законом о јавним набавкама¹⁹ (који је био на снази до 30. јуна 2020. године) и новим Законом о јавним набавкама²⁰ (који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године).

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

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

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

У наставку су наведена потенцијална ограничења за спровођење ревизије:

- ✓ Ако се о радњама и активностима везаним за процес планирања јавних набавки, реализације и праћења извршења уговора о јавним набавкама, не води писана евиденција, или се исте не документују, постоји ризик у погледу квалитета и тачности, односно поузданости информација и података добијених интервјуисањем одговорних лица. Околност да није вођена евиденција, односно да не постоји документација о предузетим активностима, не значи да исте нису и предузимане;
- ✓ Ризик да одговори који су достављени на Упитник о планирању јавних набавки за 2020, 2021. и 2022. годину не одражавају стварно стање у јединицама локалних власти. Питања у Упитнику су дефинисана на јасан и недвосмислен начин, али постоји ризик да лица која су попуњавала Упитник нису учествовала у активностима и пословима јавних набавки на које се ти подаци односе, односно нису познаваоци терминологије из области јавних набавки.

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

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

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

5. Методологија у поступку рада

Ефикасним планирањем јавних набавки и касније њиховим реализацијама, локална самоуправа ствара предуслове од којих зависи да ли ће и како обављати послове из своје надлежности²¹, у циљу задовољавања потреба локалног становништва.

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

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

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

²⁰ „Службени гласник РС“, број 91/19

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



- ✓ доношење плана набавки који садржи динамику спровођења набавки, врсту поступка, процењену вредност²² и остале потребне елементе²³.

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

Критеријуми су се заснивали на:

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

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

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

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

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

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

Анализом документације утврдили смо:

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

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

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

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

²³ Члан 88 став 1 Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/19)



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

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

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

Ради добијања одговора на питање како су одређивани предмети набавке у односу на њихову техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину и да ли је вршена подела таквих предмета набавки на више набавки, обавили смо интервјуе са одговорним лицима и извршили анализу расположиве документације.

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

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



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Поступак планирања јавних набавки регулисан је Законом о јавним набавкама. У ревидираном периоду од 01.01.2020. године до 30.06.2022. године, на снази су била два закона о јавним набавкама, односно, област јавних набавки је била уређена претходно важећим Законом о јавним набавкама²⁴ (који је био на снази до 30. јуна 2020. године), као и новим Законом о јавним набавкама²⁵ (који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године).

Одредбом члана 6 став 1 Закона о јавним набавкама²⁶ (у одељку „Начела јавне набавке“), прописано је да је наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета, имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно, економично трошење јавних средстава.

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

Полазећи од поменуте одредбе Закона²⁷, ближе уређење начина планирања, између осталог, мора да обухвати начин утврђивања стварних потреба наручиоца, у складу са сврхом и наменом за коју ће се користити, кроз исказивање потреба у квантитативном и квалитативном смислу, као и временски оквир када исказане потребе морају бити расположиве. Без наведених информација, не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност, нити оквирно време за покретање поступка²⁸. Уређивање начина планирања подразумева прописивање активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу.

Према претходно важећем Закону о јавним набавкама²⁹, наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступке јавних набавки унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, као и начин праћења извршења уговора о јавној набавци). Сагласно законској обавези³⁰, садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца³¹. Исти је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама³².

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

²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

²⁵ „Службени гласник РС“, број 91/19

²⁶ „Службени гласник РС“, број 91/19

²⁷ Члан 6 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

²⁸ Члан 88 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

²⁹ Члан 22 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр 124/12, 14/15 и 68/15)

³⁰ „Службени гласник РС“, бр 124/12, 14/15 и 68/15

³¹ „Службени гласник РС“, број 106/13

³² „Службени гласник РС“, број 91/19



Доношењем новог Закона о јавним набавкама³³, наручилац је био дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Законом није прописана обавеза Канцеларије за јавне набавке да ближе уреди садржину овог акта, тако да су наручиоци били дужни да самостално уреде садржину предметног акта.

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

Не постоје експлицитне одредбе закона које прописују на који начин се врши испитивање и истраживање тржишта, али сагласно Закону о јавним набавкама³⁴, наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, који, између осталог, подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта, на чију обавезу спровођења упућују остале одредбе Закона.

Спровођењем испитивања и истраживања тржишта прикупљају се кључне информације неопходне у поступку планирања јавних набавки, везане за утврђивање процењене вредности, доступности предмета набавке и присутности привредних субјеката на тржишту³⁵, као и одређивање врсте поступка јавне набавке³⁶ кроз који ће се тај предмет набављати³⁷.

Сагласно одредби Закона, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, и мора да буде валидна у време покретања поступка³⁸.

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 набавки³⁹.

Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину⁴⁰.

Одређивање процењене вредности, у зависности од предмета јавне набавке и поједине врсте поступака, ближе је уређено чл. 31-34 Закона о јавним набавкама⁴¹.

Законом је прописан и начин одређивања процењене вредности код набавки које су подељене по партијама, тако што наручилац одређује процењену вредност сваке партије, а укупна процењена вредност обухвата вредност свих партија, за период на који се закључује уговор⁴².

Врсте поступака јавних набавки према претходно важећем Закону⁴³ су одређене у члану 31 и то као: 1) отворени поступак; 2) рестриктивни поступак; 3) квалификациони поступак; 4) преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда; 5) преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда; 6) конкурентни дијалог; 7) конкурс за дизајн и 8) поступак јавне набавке мале вредности. Услови за спровођење појединих врста поступака, наведени су у чл. 32 – 39а Закона.

Ступањем на снагу новог Закона о јавним набавкама⁴⁴, престале су да важе одредбе члана 39 претходно важећег Закона⁴⁵, којим је било прописано спровођење поступка јавне

³³ Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³⁴ Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³⁵ Члан 2 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³⁶ Члан 51 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³⁷ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.

³⁸ Члан 29 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

³⁹ Члан 29 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁴⁰ Члан 29 став 3 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁴¹ „Службени гласник РС“, број 91/19

⁴² Члан 35 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁴³ „Службени гласник РС“, бр 124/12, 14/15 и 68/15

⁴⁴ „Службени гласник РС“, број 91/19

⁴⁵ „Службени гласник РС“, бр 124/12, 14/15 и 68/15



набавке мале вредности за набавку добара, услуга или радова, чија је процењена вредност, односно укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу у распону од 500.000 динара до 5.000.000 динара, односно, поступак јавне набавке мале вредности више не постоји.

Сагласно члану 51 новог Закона⁴⁶, поступци јавних набавки се разврставају на: 1) отворени поступак; 2) рестриктивни поступак; 3) конкурентни поступак са преговарањем; 4) конкурентни дијалог; 5) преговарачки поступак са објављивањем јавног позива; 6) партнерство за иновације и 7) преговарачки поступак без објављивања јавног позива, при чему јавни наручилац доделу уговора по правилу врши у отвореном или рестриктивном поступку, а може и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани овим законом, изузев преговарачког поступка са објављивањем јавног позива. Услови за спровођење појединих врста поступака, наведени су у чл. 52 – 63 Закона.

Јавни наручилац је дужан да примењује одредбе Закона о јавним набавкама⁴⁷ за набавку радова, добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн чија је процењена вредност:

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

Документовање и евидентирање свих радњи током планирања јавних набавки прописано је чланом 16 претходно важећег Закона⁴⁸, односно чланом 41 новог Закона о јавним набавкама⁴⁹ скоро на идентичан начин, према којима је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци и да чува целокупну документацију везану за јавне набавке, односно, било који документ који је настао током планирања јавне набавке, спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци.

Сагласно члану 52 претходно важећег Закона⁵⁰, односно, члану 88 новог Закона о јавним набавкама⁵¹, наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.

У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки⁵².

У годишњем плану јавних набавки⁵³ наручилац је дужан да, поред осталог, наведе обавезно: (1) процењену вредност јавне набавке; (2) врсту поступка јавне набавке и (3) оквирни датум покретања поступка, односно, у плановима јавних набавки, за сваку конкретну набавку, обавезно је одређивање оквирног времена покретања поступка (раније месец, а сада квартал).

План јавних набавки и све његове измене или допуне наручилац објављује на Порталу јавних набавки, у року од десет дана од дана доношења, при чему се изменом и допуном плана јавних набавки сматра измена у погледу повећања процењене вредности јавне набавке за више од 10%, измена предмета јавне набавке, као и планирање нове јавне набавке⁵⁴.

⁴⁶ „Службени гласник РС“, број 91/19

⁴⁷ „Службени гласник РС“, број 91/19

⁴⁸ „Службени гласник РС“, бр 124/12, 14/15 и 68/15

⁴⁹ „Службени гласник РС“, број 91/19

⁵⁰ „Службени гласник РС“, бр 124/12, 14/15 и 68/15

⁵¹ „Службени гласник РС“, број 91/19

⁵² Члан 88 ст. 6 и 7 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁵³ Члан 51 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) и члан 88 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁵⁴ Члан 51 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) и члан 88 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)



Такође, наручилац није дужан да објави процењену вредност јавне набавке и податке из плана јавних набавки који представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне, или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података⁵⁵.

У складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, наручилац је обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци⁵⁶.

2. Основне информације о субјекту ревизије

Територија Општине Љиг простире се на простору Шумадије и у северозападном делу средишње Србије, а припада Колубарском округу. Границу између ова два подручја чини река Љиг, чијем сливу припада 98,4% територије. Према попису становништва из 2011. године, Општина Љиг има 12.754 становника. Општина се простире на површини од 279 km² и граничи се са општинама Лајковац, Мионица, Горњи Милановац, Аранђеловац и Лазаревац.

Љиг је релативно ново насеље, као такво је настало почетком XX века. У новијој историји први пут се значајније помиње 1911. године при почетку градње пруге Лајковац – Горњи Милановац. Када је 1917. године пруга пуштена у саобраћај, у непосредној близини данашњег центра Љига изграђена је железничка станица Бабајић – Љиг.

На територији данашње Општине Љиг се 1914. године одиграла чувена Колубарска битка, која је ушла у историју српског народа.

Љиг се налази у подножју планине Рајац. Клима је умерено континентална са свежим летима и умерено хладним зимама. Окружен је обронцима планина Рајац и Рудник. Равничарски терени (до 200 m н.в.) захватају 23,1% укупне територије Општине, док брдски терени (200 - 500 m н.в.) заузимају 70% од укупне територије Општине. Нископланински рељеф (500 - 1.000 m н.в.) заузима најмањи део Општине са површином од 19,5% или 7% територије. Просечна годишња температура је 11 °С.

Општина Љиг има повољан саобраћајни положај. Трасамагистрални пут М–22 (познатији као Ибарска магистрала), пролази средишњим делом Општине и повезује је са великим делом Србије, као и са Црном Гором. Регионални пут Р–202 повезује Љиг са Ваљевом, као центром Колубарског округа, али и са Осечином и Лозницом у подрињском делу Србије. Кроз територију Општине Љиг пролази деоница аутопута Београд – Јужни Јадран у дужини од око 18,4 km.

Општина Љиг је оснивач јавног предузећа ЈКП „Комуналац“, установа: Градска библиотека „Љиг“, Туристичка организација Љиг и Предшколска установа „Каја“ Љиг, као и 26 месних заједница.

Образовање на територији Општине Љиг се реализује у оквиру једне предшколске установе, две матичне основне школе и једне средње школе.

Према Уредби о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе⁵⁷, Општина Љиг спада у четврту групу, коју чине 44 јединице локалне самоуправе, чији је степен развијености испод 60% републичког просека.

Најзначајнији привредни субјекти, носиоци приватног привредног сектора у Општини Љиг су: Ливница „Љиг“, „Ауто коп“ доо, „Ванапекс“ доо и „Агро хемик“ доо.

Органи Општине су: Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа. Статутом Општине Љиг⁵⁸ дефинисано је да послове правне заштите, имовинских права и интереса Општине обавља Заједничко правобранилаштво Града Ваљева и општина Лајковац, Љиг, Мионица и Осечина, са седиштем у Ваљеву.

Скупштина општине је највиши орган Општине који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, Законом и Статутом. Скупштина општине има 30 одборника који

⁵⁵ Члан 51 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) и члан 88 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁵⁶ Члан 154 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁵⁷ „Службени гласник Републике Србије“ број 104/14

⁵⁸ Члан 86 Статута Општине Љиг („Службени гласник Општине Љиг“, број 4/19)



се бирају на четири године. Највиши правни акт Општине је Статут, којим се ближе уређују начин, услови и облици вршења права и дужности из надлежности Општине.

Извршни органи Општине су: Председник општине и Општинско веће. Председника општине бира Скупштина општине, из реда одборника, на период од четири године и има једног заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља дужност. Општинско веће чине Председник општине, заменик председника Општине, као и пет чланова Општинског већа.

Управне послове у оквиру права и дужности Општине и одређене стручне и административно-техничке послове за потребе Скупштине општине, Председника општине и Општинског већа, врши Општинска управа⁵⁹. Општинска управа образује се као јединствени орган којим руководи начелник. За обављање сродних управних, стручних и других послова, у Општинској управи се образују уже унутрашње јединице.

Илустрација број 1: Организациона шема Општине Љиг



Послови јавних набавки се обављају у оквиру Одељења за општу управу.

Седиште Општине Љиг је у улици Карађорђева број 7. Матични број Општине је 07099665, а ПИБ 101286153.

⁵⁹ Члан 73 Статута Општине Љиг („Службени гласник Општине Љиг“, број 4/19)



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 средстава⁶⁰.

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

У складу са одредбама Закона о јавним набавкама⁶¹, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки.

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

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

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

Сагласно члану 12 Одлуке о Општинској управи Општине Љиг⁶², у оквиру Одељења за општу управу, предвиђено је обављање послова јавних набавки, а актом о организацији и систематизацији радних места, у оквиру наведеног Одељења, систематизовано је радно место службеника за јавне набавке који, између осталог, учествује у припреми плана јавних набавки и његовом усаглашавању са финансијским планом.

Планове јавних набавки донели су сви директни корисници буџетских средстава. У 2020. години, у плановима јавних набавки са пет измена, планирана су добра, услуге и радови у укупном износу од 372.138.058 динара, и то кроз 19 поступака јавних набавки, док је у 2021. години планирано 14 поступка, у вредности од 135.486.770 динара, у плановима јавних набавки са девет измена. За 2022. годину, према Плану јавних набавки до 30.06.2022. године, планирано је 12 поступака, процењене вредности 87.051.796 динара.

У 2020. години спроведено је 18 поступака јавних набавки, процењене вредности 367.238.058 динара, по којима су закључени уговори у вредности од 366.670.531 динар (без ПДВ-а), док је у 2021. години спроведено 13 поступака, процењене вредности 133.487.570 динара, а закључени су уговори у вредности од 117.574.622 динара (без ПДВ-а). До 30.06.2022. године спроведено је девет поступака јавних набавки, процењене вредности 78.470.105, по којима су закључени уговори у вредности од 78.614.435 динара (без ПДВ-а).

Према достављеним подацима, у току 2020, 2021. и 2022. године (до 30.06.) није обустављен ниједан поступак.

⁶⁰ Члан 6 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁶¹ Члан 29 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁶² „Службени гласник Општине Љиг“, број 9/22



IV Закључци

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

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

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



Закључак 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе, у складу са важећим интерним актом и потребним елементима, донетом инструкцијом за планирање и уз евидентирање и документовање свих радњи.

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

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

- ✓ како је уређен поступак утврђивања и исказивања стварних потреба;
- ✓ на који начин је вршено утврђивање и исказивање стварних потреба;
- ✓ да ли постоји организациони део и запослени који се баве пословима утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки и
- ✓ да ли се у писаној форми евидентирају и документују све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, као дела поступка планирања јавних набавки?

Закључак 1. донели смо на основу следећих налаза:

- 1.1. Општина Љиг је донела интерни акт којим је, између осталог, ближе уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба;
- 1.2. Организационе јединице Општине Љиг су утврдиле и исказале потребе без јасних инструкција и уз непоштовање процедура са свим потребним елементима, како је предвиђено интерним актом;
- 1.3. У Општини Љиг, послове утврђивања стварних потреба су обављали запослени унутар организационих јединица, али без примене и поштовања процедура предвиђених интерним актом којим су ближе уређени поступци јавних набавки;
- 1.4. Организационе јединице Општине Љиг нису сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, као дела поступка планирања јавних набавки.

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

Према претходно важећем Закону о јавним набавкама⁶³, наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступке јавних набавки унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки. Сагласно законској обавези⁶⁴, садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца. Исти је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама.

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

Поступајући у складу са одредбама претходно важећег Закона и Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, Општинско веће Општине Љиг је донело Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке⁶⁵ (у даљем тексту: Правилник).

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

⁶³ Члан 22 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)

⁶⁴ Члан 22 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)

⁶⁵ Број 06-14/14 од 23.04.2014. године



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

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

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

- 1) да ли предмет набавке, техничке спецификације и количине одређеног предмета набавке одговарају стварним потребама наручиоца;
- 2) да ли је процењена вредност набавке одговарајућа, с обзиром на циљеве набавке, а имајући у виду техничке спецификације, неопходне количине и стање на тржишту;
- 3) да ли набавка има за последицу стварање додатних трошкова, колика је висина и каква је природа тих трошкова и да ли је као таква исплатива;
- 4) да ли постоје друга могућа решења за задовољавање исте потребе и које су предности и недостаци тих решења у односу на постојећа;
- 5) прикупљање и анализа постојећих информација и база података о добављачима и закљученим уговорима.

Сагласно Правилнику⁶⁶, у оквиру Одељења за општу управу предвиђено је да начелник одељења обавља послове службеника за јавне набавке, који између осталог укључују сачињавање плана јавних набавки и његово усаглашавање са финансијским планом, као и спровођење поступака јавних набавки.

За носиоца планирања набавки, Правилником⁶⁷ је одређено Одељење за финансије, које је задужено за координацију поступка планирања и које, пре почетка поступка пријављивања потреба за предметима набавки, доставља осталим учесницима инструкције за планирање на прописаном обрасцу (који потписује начелник Општинске управе).

Редослед фаза (корака) у поступку планирања и исказивања потреба, провере истих и утврђивања стварних потреба за сваку појединачну набавку⁶⁸, обухвата следеће:

- ✓ достављање инструкција за планирање свим одељењима, на прописаним и потписаним обрасцима од стране руководиоца носиоца планирања и тачно утврђеним роковима;
- ✓ достављање попуњених и потписаних образаца од стране руководиоца одељења, са исказаним потребама за одређеном набавком добара, услуга и радова у предвиђеном року;
- ✓ проверу од стране начелника Општинске управе да ли предметна набавка, по свом циљу, представља стварну потребу, коју потврђује својим парафом, или уколико се укаже потреба, достављање обавештења и предлога за исправку примљеног обрасца;
- ✓ даљу проверу пријављених потреба у склопу расположивих мерила, којима се руководи носилац планирања у планирању буџета за наредну годину, при чему се, у свакој фази планирања, могу захтевати корекције, у циљу усклађивања са предлогом буџета за наредну годину;
- ✓ сачињавање табеларних приказа потреба свих одељења, са пројектованим јавним набавкама;

⁶⁶ Члан 2 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године

⁶⁷ Члан 10 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године

⁶⁸ Члан 11 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године



- ✓ именоване лица које ће приступити изради техничке спецификације за сваку набавку појединачно;
- ✓ израда предлога плана набавки на основу захтева и спецификација, достављених од стране именованих лица, за све набавке за које је утврђена стварна потреба и
- ✓ доношење плана набавки.

Правилником⁶⁹ је одређено да план набавки садржи обавезне елементе одређене Законом и подзаконским актом и да мора бити у складу са буџетом Општине, односно актом о привременом финансирању.

Сагласно Правилнику⁷⁰, предмет набавке (добра, услуге или радови) се одређује техничком спецификацијом, у складу са Законом и критеријумима за планирање набавки.

Илустрација број 2: Поступак планирања набавки



Доношењем новог Закона о јавним набавкама⁷¹, наручилац је био дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Законом није прописана обавеза Канцеларије за јавне набавке да ближе уреди садржину овог акта, тако да су наручиоци дужни да самостално уреде садржину предметног акта.

Општина Љиг је донела акт сагласно члану 49 новог Закона о јавним набавкама, којим је ближе уредила начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.

Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује (у даљем тексту: нови Правилник) се односи на све органе и организационе јединице Општине Љиг и сва лица која учествују у пословима набавки и која су дужна да га примењују⁷².

Новим Правилником уређен је поступак планирања јавних набавки, израда и доношење плана јавних набавки и измена плана јавних набавки, као и овлашћења и одговорности организационих јединица, односно лица која учествују у планирању⁷³.

Општина Љиг је новим Правилником дефинисала критеријуме који се примењују за планирање сваке набавке и то:

- 1) да ли је предмет јавне набавке у функцији обављања делатности и у складу са планираним циљевима;

⁶⁹ Члан 8 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године

⁷⁰ Члан 12 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године

⁷¹ Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁷² Члан 2 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.

⁷³ Члан 5 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.



- 2) да ли техничке спецификације и количине предмета набавке одговарају стварним потребама наручиоца;
- 3) да ли је процењена вредност набавке одговарајућа, с обзиром на циљеве набавке, а у складу са техничким спецификацијама, неопходним количинама и стањем на тржишту;
- 4) да ли набавка има за последицу стварање додатних трошкова, колика је висина и каква је природа тих трошкова и да ли је као таква исплатива;
- 5) да ли постоје друга могућа решења за задовољење исте потребе;
- 6) стање на залихама, односно праћење и анализа показатеља у вези са потрошњом добара;
- 7) прикупљање и анализа постојећих информација и база података о добављачима и закљученим уговорима;
- 8) праћење и поређење трошкова одржавања и коришћења постојеће опреме, у односу на трошкове нове опреме;
- 9) трошкови животног циклуса предмета јавне набавке;
- 10) ризици и трошкови у случају неспровођења поступка набавке;
- 11) обезбеђивање услова да предмет набавке не загађује животну средину и
- 12) да ли се набавка спроводи на начин сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да постигне⁷⁴.

За носиоца планирања јавних набавки одређен је запослени на пословима јавних набавки, који је задужен за координацију поступка планирања и који, пре почетка пријављивања потреба за предметима набавки, доставља осталим учесницима инструкције за планирање⁷⁵.

У поступку планирања и исказивања потреба, обавезе и одговорности учесника у поступку дефинисане су на следећи начин⁷⁶:

- ✓ носилац планирања израђује и доставља инструкције за планирање свим организационим јединицама са роковима за пријављивање потреба;
- ✓ организационе јединице утврђују и исказују потребе за предметима набавки (уз описе предмета набавки, са количинама, процењеним вредностима набавки, као и образложењима која су од значаја за оцену оправданости и процену приоритета набавки);
- ✓ организационе јединице достављају носиоцу планирања документ са исказаним потребама;
- ✓ носилац планирања проверава исказане потребе (врши формалну, рачунску и логичку контролу предложених предмета, количина, процењених вредности, приоритета набавки, као и осталих података, предлаже њихове исправке) и о томе обавештава организационе јединице;
- ✓ организационе јединице врше неопходне исправке, утврђују стварне потребе за предметима набавки и достављају документ носиоцу планирања;
- ✓ носилац планирања обједињује потребе на нивоу целог наручиоца и доставља документ Одељењу за финансије;
- ✓ Одељење за финансије разматра усаглашеност нацрта плана јавних набавки са расположивим средствима из нацрта буџета и нацрта финансијског плана Општине и
- ✓ носилац планирања врши усклађивање у складу са препорукама Одељења за финансије и сачињава предлог плана набавки на нивоу наручиоца, у складу са Законом и подзаконским актом.

План јавних набавки доноси Општинско веће, после усвајања буџета и финансијског плана Општине Љиг⁷⁷. План јавних набавки, након парафирања од стране носиоца планирања и Одељења за финансије, потписује одговорно лице наручиоца.

⁷⁴ Члан 7 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.

⁷⁵ Члан 8 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.

⁷⁶ Члан 19 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.

⁷⁷ Члан 20 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.



Илустрација број 3: Поступак планирања набавки (по новом Правилнику)



Налаз 1.2. Организационе јединице Општине Љиг су утврдиле и исказале потребе без јасних инструкција и уз непоштовање процедура са свим потребним елементима, како је предвиђено интерним актом.

Интерним актима којима се ближе уређују поступци јавних набавки је предвиђено да организационе јединице Општине Љиг које планирају набавке, стварне потребе за набавкама исказују уносећи податке у инструкције за планирање, на прописаном обрасцу (уз описе предмета набавки, са количинама, процењеним вредностима набавки, као и образложењима која су од значаја за оцену оправданости, процену приоритета набавки, роковима спровођења поступка, одређивања врсте поступка набавки и др). Међутим, носилац планирања није израдио и доставио инструкције за планирање организационим јединицама, које су своје потребе утврђивале и достављале у слободној форми и без свих потребних елемената. Узрок за непоштовање процедуре можемо пронаћи у неразумевању процеса планирања набавки, као једног сложеног процеса, од стране организационих јединица које достављају своје потребе, недоношењу инструкција за планирање набавки, као и неадекватној сарадњи и координацији организационих јединица које достављају потребе и носилаца планирања набавки. Директна последица оваквог поступања је израда плана јавних набавки који не одражава стварне потребе и који садржи веће или мање количине добара, услуга и радова од стварно потребних.

Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке⁷⁸ одређено је да све организационе јединице (одељења), приликом израде одлуке о буџету, достављају у писаном облику планиране потребе за наредну годину. Исто је предвиђено и новим Правилником о ближе уређењу поступка јавне набавке⁷⁹.

Организационе јединице започињу поступак планирања утврђивањем стварних потреба за предметима набавки, које су неопходне за обављање редовних активности из пословања и у складу су са постављеним циљевима⁸⁰. Организационе јединице исказују своје потребе:

- ✓ на основу испитивања претходних искустава у набавци истог предмета;
- ✓ узимајући у обзир стање залиха и постојеће информације и базу података о добављачима и закљученим уговорима;
- ✓ на основу истраживања тржишта и
- ✓ код набавки радова, у складу са пројектном документацијом (предмером и предрачуном).

Сагласно новом Правилнику⁸¹, носилац планирања проверава да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки и обавештава организационе јединице о уоченим неслагањима.

Редослед фаза (корака) у поступку планирања и исказивања потреба, провере истих и утврђивања стварних потреба за сваку појединачну набавку, прецизно су дефинисани чланом

⁷⁸ Члан 11 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године

⁷⁹ Члан 8 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.

⁸⁰ Члан 9 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.

⁸¹ Члан 10 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.



11 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, односно чланом 19 новог Правилника (како је и описано у оквиру одељка Налаз 1.1).

Општинско веће доноси план јавних набавки после усвајања буџета Општине Љиг и финансијског плана наручиоца⁸².

Општина Љиг је планирање јавних набавки за 2020, 2021. и 2022. годину (до 30.06.2022. године) извршила без инструкција за планирање набавки, јер носилац планирања није израдио и доставио инструкције за планирање свим организационим јединицама на стандардизованим обрасцима за пријављивање потреба, на начин предвиђен интерним актима којима се ближе уређују поступци јавних набавки.

На основу обављених интервјуа и достављених писаних образложења, анализирали смо начин утврђивања и исказивања потреба, за узоркованих 28 јавних набавки. Приметно је да су потребне количине углавном исказане: 1) на основу предмера и предрачуна из пројектно-техничке документације (код 10 поступака); 2) на основу потрошње у претходној години (код седам поступака); 3) на основу Програма за рад Савета за координацију послова безбедности саобраћаја на путевима на подручју општине Љиг (за спровођење кампање безбедности тракториста, моториста, мопедиста и бициклиста и едукација родитеља о правилној употреби заштитних седишта за децу) и 4) на основу других критеријума (код десет поступака: за услуге израде пројекта реконструкције и доградње водоводног система у Љигу, за услуге израде пројекта реконструкције водоводне мреже у Белановици и за израду пројекта реконструкције канализационе мреже у Љигу на основу оквирних цена и расположивих финансијских средстава).

У писаном образложењу, Општина Љиг је навела да се приликом процеса планирања јавних набавки узимају у обзир потребе Општине које се јављају сваке године, као што су: набавке електричне енергије и горива, услуга азила, одржавања путева и друго. Приликом планирања буџета у текућој години, полази се од уговорених износа у претходном периоду.

Такође, планирање набавки канцеларијског материјала и рачунара у текућој години, врши се на основу утрошених количина у претходној години.

У образложењу је даље наведено да руководство Општине:

- ✓ предлаже Одељењу за финансије колико ће средстава у буџету бити оквирно одређено за појединачне набавке, као и које се капиталне инвестиције планирају у наредној години;
- ✓ даје предлог јавних набавки за наредну годину усменим путем, на који Одељење за финансије даје мишљење (такође усменим путем), узимајући у обзир годишњи буџет Општине и сталне расходе.

Одељење за финансије обавештава службеника за јавне набавке о планираним средствима за сваку појединачну јавну набавку, на основу којих службеник одређује процењену вредност сваке набавке, као и врсту поступка, док се време покретања поступка одређује оквирно.

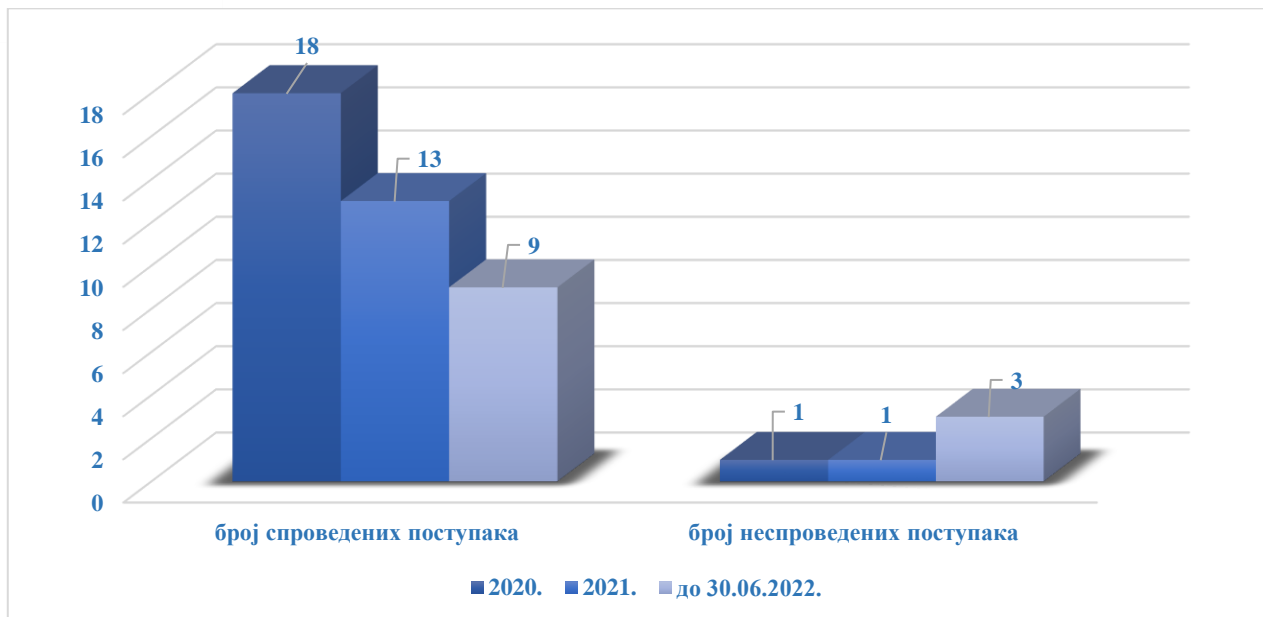
Поступањем на описан начин није испоштована прописана процедура за исказивање потреба, према којој сва одељења и службе достављају своје потребе за наредну годину, у писаном облику, у одговарајућим количинским јединицама.

Резултат претходно наведених поступања, без јасних инструкција и уз непоштовање прописаних процедура за исказивање потреба, су планови јавних набавки који нису сачињени на основу претходно јасно утврђених и исказаних стварних потреба, и исти су у 2020. години имали пет измена и допуна, уз један нереализовани планирани поступак. Такође, у 2021. години план је претрпео девет измена и допуна, уз један нереализовани поступак, док су у 2022. години биле три измене и три неспроведена поступка. У ревидираном периоду није било поступака који су обустављани.

⁸² Члан 20 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.



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



У 2020. и 2021. години, удео нереализованих набавки у укупном броју планираних набавки је релативно низак (5% у 2020. години, односно 7% у 2021. години), док се у периоду од 01.01.2022. до 30.06. 2022. године исти повећао на 25%. У наставку наводимо неке од разлога који су довели до непокретања планираних набавки добара, услуга и радова:

- ✓ недостатак свих елемената за покретање планираног поступка (нпр. није израђена пројектно-техничка документација, или је недостајала техничка спецификација за радове и слично);
- ✓ недовољно средстава предвиђених буџетом;
- ✓ проблеми због нерешених имовинско-правних односа;
- ✓ недобијање средстава за реализацију пројеката за које је Општина конкурисала код других органа и друго.

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

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

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



Налаз 1.3. У Општини Љиг, послове утврђивања стварних потреба су обављали запослени унутар организационих јединица, али без примене и поштовања процедура предвиђених интерним актом којим су ближе уређени поступци јавних набавки.

Интерним актима (којима су ближе уређени поступци јавних набавки) одређено је ко и на који начин исказује и утврђује стварне потребе за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки. Међутим, послове утврђивања стварних потреба, у оквиру активности планирања јавних набавки, су обављали запослени унутар организационих јединица, без примене и поштовања процедура прописаних наведеним интерним актима. Узрок за наведено поступање можемо пронаћи у неразумевању процеса планирања набавки од стране организационих јединица које достављају своје потребе, као и неадекватној сарадњи и координацији наведених организационих јединица и носилаца планирања набавки. Директна последица свега наведеног је утврђивање стварних потреба и планирање набавки на начин који није усклађен са донетим интерним актима, као и изостанак одговорности приликом утврђивања и исказивања стварних потреба без постојања јасних инструкција и поштовања утврђених процедура.

Законом о јавним набавкама⁸³ прописано је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања јавних набавки, укључујући и начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица.

Одлуком о Општинској управи Општине Љиг⁸⁴, послови везани за јавне набавке потпали у надлежност Одељења за општу управу.

Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи Општине Љиг⁸⁵, предвиђено је да послове јавних набавки (систематизоване у оквиру Одељења за општу управу) обавља службеник за јавне набавке (са сертификатом). Новим Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи Општине Љиг⁸⁶, обављање послова јавних набавки уређено је на исти начин као и претходним, док је изменом наведеног правилника⁸⁷ службеник за јавне набавке (са сертификатом) уједно и начелник Одељења за општу управу.

У акту о систематизацији, у оквиру описа послова одељења, као и запослених, нису предвиђени послови утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки.

Поступак планирања и исказивања потреба, провера истих и утврђивања стварних потреба за сваку појединачну набавку, прецизно су дефинисани чланом 11 претходног Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, односно чланом 19 новог Правилника (како је и описано у оквиру одељка Налаз 1.1). Наведеним члановима одређено је ко и на који начин исказује и утврђује стварне потребе за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки.

На основу обављених интервјуа и достављених писаних образложења за узоркованих 28 јавних набавки, анализирали смо ко и како врши утврђивање и исказивање стварних потреба у Општини Љиг. Уочено је да је утврђивање стварних потреба, у оквиру активности планирања јавних набавки, вршено:

- ✓ на основу предмера и предрачуна радова (за набавке: радова на изградњи спортских терена (дечијих игралишта) по месним заједницама; радова на реконструкцији општинског пута у Калањевцима; радова на реконструкцији – енергетској санацији ОШ „Сестре Павловић“, као и за набавку лед светиљки и замени дела јавне расвете);
- ✓ на основу претходних искустава (за набавке: услуга превоза путника и ученика основних и средње школе на територији Општине Љиг; услуга азила за псе луталице и одвожења уинутих животиња; радова на санацији коловозне конструкције туцаничких путева и

⁸³ Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

⁸⁴ Број 06-21/22-5 од 05.08.2022. године

⁸⁵ Број 06-24/19-2 од 26.07.2019. године

⁸⁶ Број 06-4/22-3 од 10.02.2022. године

⁸⁷ Број 06-7/22-1 од 15.03.2022. године



уређењу путног појаса некатегорисаних путева на територији Општине Љиг; електричне енергије);

- ✓ на основу информација добијених од ЈКП „Комуналац“ Љиг (за набавку услуге израде пројекта реконструкције и доградње водоводног система у Љигу).

Разлог за изостављање послова утврђивања стварних потреба у оквиру активности планирања јавних набавки у акту о систематизацији, као и обављање истих без примене и поштовања процедура прописаних интерним актима којима су ближе уређени поступци јавних набавки, можемо пронаћи у неразумевању процеса планирања набавки од стране организационих јединица које планирају своје потребе, као и неадекватној сарадњи и координацији наведених организационих јединица и носилаца планирања набавки.

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

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

Налаз 1.4. Организационе јединице Општине Љиг нису сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, као дела поступка планирања јавних набавки.

У складу са одредбама Закона о јавним набавкама и интерним актима, наручилац је био дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања јавних набавки. Организационе јединице које планирају набавке су исказивање стварних потреба за одговарајућим набавкама вршиле усменим путем, без писаних и приложених доказа како су исте утврдили. Узрок за недостављање потреба у форми, на начин и са доказима које прописују интерна акта, можемо пронаћи у чињеници да носилац планирања није израдио и доставио одељењима инструкције за планирање, са стандардизованим обрасцима за пријављивање потреба, као и у непоштовању интерних процедура приликом исказивања и документовања стварних потреба. Поступање на описан начин и недокументовање свих радњи током утврђивања и исказивања објективних потреба, може да има за последицу спровођење поступака набавки мимо утврђених приоритета, изостављање стварних потреба приликом израде плана набавки, као и набавки које су од утицаја на извршење послова из надлежности јединица локалне самоуправе.

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

Илустрација број 4: Евидентирање и документовање радњи током планирања јавних набавки





Поступак планирања се одвија у фазама, које су прецизно дефинисане чланом 11 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, односно чланом 19 новог Правилника (како је и описано у оквиру одељка Налаз 1.1).

Чланом 36 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, односно чланом 44 новог Правилника је одређено да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке, у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива, најмање 10 година од истека уговореног рока за извршење појединачног уговора о јавној набавци, односно пет година од доношења одлуке о обустави поступка и да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача.

У изјашњењу субјекта ревизије наведено је да Општина Љиг не евидентира и не документује све радње током утврђивања и исказивања стварних потреба, јер не постоје службе које се баве утврђивањем и исказивањем истих. Приликом процеса планирања, узимају се у обзир потребе за набавкама које се сваке године понављају, уз сагледавање расположивих средства у буџету.

Организационе јединице које планирају набавке су исказивање стварних потреба за одговарајућим набавкама вршиле усменим путем, без писаних и приложених доказа како су исте утврдили.

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

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

Препорука број 3: Препоручујемо одговорним лицима Општине Љиг да донесу инструкцију за планирање са стандардизованим обрасцима за пријављивање потреба.

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



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

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

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

- ✓ како је уређен поступак испитивања и истраживања тржишта;
- ✓ да ли су испитивањем и истраживањем тржишта прикупљене потребне информације за израду плана јавних набавки;
- ✓ како је одређивана процењена вредност јавне набавке и врста поступка и
- ✓ да ли се у писаној форми евидентирају и документују све радње током испитивања и истраживања тржишта?

Закључак 2. смо донели на основу следећих налаза:

- 2.1. Општина Љиг је донела посебан акт о ближе уређењу поступака јавних набавки, у оквиру кога је уредила и поступак испитивања и истраживања тржишта;
- 2.2. Организационе јединице Општине Љиг су вршиле испитивање и истраживање тржишта, без поштовања процедура предвиђених интерним актом и без прикупљених свих потребних информација за израду плана јавних набавки;
- 2.3. Приликом израде плана набавки, Општина Љиг није у свим поступцима, процењене вредности утврдила на прописан начин, услед чега је дошло до значајних одступања између уговорених и процењених вредности;
- 2.4. Организационе јединице Општине Љиг нису за све поступке јавних набавки сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током испитивања и истраживања тржишта.

Налаз 2.1. Општина Љиг је донела посебан акт о ближе уређењу поступака јавних набавки, у оквиру кога је уредила и поступак испитивања и истраживања тржишта.

Сагласно члану 49 Закона о јавним набавкама и члану 22 претходно важећег Закона, наручилац је био дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања набавки, који између осталог подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта.

Поступајући у складу са одредбама претходно важећег Закона и Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, Општина Љиг је донела Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке.

Правилником⁸⁸ је одређено да лице именовано за израду техничке документације, бира метод којим испитује и истражује тржиште одређеног предмета набавке. Методи за испитивање и истраживање тржишта су:

- ✓ претходна искуства у набавци одређеног предмета набавке (постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима),
- ✓ испитивање искустава других наручилаца,
- ✓ истраживање путем интернета (ценовници понуђача, Портал јавних набавки и сл.) и
- ✓ други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно.

⁸⁸ Члан 14 ст. 1 и 2 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године



Илустрација број 5: Начин истраживања тржишта



Након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама, Општинско веће Општине Љиг је донело нови Правилник, којим је одређено да се истраживање тржишта врши на следећи начин⁸⁹:

- ✓ испитивањем претходних искустава (постојећих информација и база података о привредним субјектима и уговорима, као и информација о реализацији набавки у претходном периоду према рачуноводственој евиденцији);
- ✓ путем истраживања на интернету (ценовника понуђача, Портала јавних набавки, сајтова надлежних институција за објаву релевантних информација о тржишним кретањима);
- ✓ испитивањем искустава других наручилаца и
- ✓ на други погодан начин, имајући у виду сваки појединачни предмет набавке.

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

Сагласно интерним актима, одређивање одговарајуће врсте поступка и утврђивање истоврсности добара, услуга и радова врши се тако што носилац планирања одређује врсту поступка за сваки предмет набавке, у складу са укупном процењеном вредношћу истоврсног предмета набавке и у складу са другим одредбама Закона.

Све информације до којих се дође у поступку истраживања тржишта се по могућности документују. Организационе јединице које планирају набавке могу да траже или узму у обзир савет независних стручњака, надлежних органа или привредних субјеката у вези са припремом и спровођењем поступка јавне набавке, под условом да се тиме не нарушавају начела обезбеђења конкуренције и забране дискриминације, једнакости привредних субјеката и транспарентности⁹⁰.

⁸⁹ Члан 12 став 1 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.

⁹⁰ Члан 12 ст. 2 и 3 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.



Налаз 2.2. Организационе јединице Општине Љиг су вршиле испитивање и истраживање тржишта, без поштовања процедура предвиђених интерним актом и без прикупљених свих потребних информација за израду плана јавних набавки.

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

Начин и поступак истраживања тржишта, Општина Љиг је уредила чланом 12 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и чланом 49 новог Правилника.

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

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

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

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

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

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



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

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



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

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

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

Сагласно члану 29 став 1 Закона о јавним набавкама, односно члану 64 став 3 претходно важећег Закона, процењена вредност јавне набавке мора бити објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Такође, начин одређивања процењених вредности добара, услуга и радова прописан је чл. 32-34 Закона о јавним набавкама, односно чл. 65-67 претходно важећег Закона.

Правила и начин одређивања процењене вредности набавке одређени су и чланом 13 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, према којем се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта.

У складу са чланом 13 новог Правилника, 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.



Процењена вредност набавке добара, услуга или радова одређује се у свему према одредбама чл. 32-34 Закона о јавним набавкама.

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

- ✓ на основу претходних искустава у набавци и цена добијених у поступку јавне набавке у претходној години, односно на основу потрошње у претходној години и расположивих финансијских средстава (приликом набавки: услуга превоза путника; услуге азила за псе луталице и одвожења угинулих животиња; електричне енергије; радова на реконструкцији општинских путева на територији Општине Љиг);
- ✓ на основу предмера и предрачуна из пројектно-техничке документације (приликом набавки: радова на реконструкцији–енергетској санацији ОШ „Сестре Павловић“ у Белановици; набавки радова на изради спортских терена по месним заједницама; набавки лед светиљки и замени дела јавне расвете; набавки радова на реконструкцији општинског пута у Калањевцима; набавки радова на реконструкцији–енергетској санацији зграде Општине; набавки радова на инвестиционом одржавању зграде Општине);
- ✓ на основу цена добијених од различитих понуђача усменим путем (приликом набавки: путничког аутомобила, услуге израде просторног плана, услуге израде пројекта централног система за надзор и контролу водоводног система у Љигу);
- ✓ на основу Програма за рад Савета за координацију послова безбедности саобраћаја на путевима на подручју Општине Љиг (приликом набавке услуге спровођења кампање безбедности тракториста, лица преко 65 година и младе, едукација у области саобраћајног образовања за предшколце, основце, средњошколце, мотористе, мопедисте и бициклисте и едукација родитеља о правилној употреби заштитних седишта за децу, као и набавка и испорука дечијих седишта).

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

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

Р. бр.	Година	Предмет јавне набавке	Процењена вредност јавне набавке	Уговорена вредност без ПДВ-а	% уговорене вредности у односу на процењену
1	2020	Електрична енергија	15.000.000,00	8.421.986,60	56,15%
2		Стручни надзор над извођењем радова на реконструкцији и адаптацији ОШ „Сестре Павловић“ у Белановици	3.750.000,00	2.490.000,00	66,40%
3	2021	Израда просторног плана	8.330.000,00	4.167.000,00	50,02%
4		Електрична енергија	14.940.500,00	8.911.772,90	59,65%
5		Радови на реконструкцији општинских путева	16.650.000,00	11.170.000,00	67,09%
6		Азил за псе луталице	4.500.000,00	4.905.000,00	109,00%
7		Набавка путничког аутомобила	2.665.600,00	3.709.547,05	139,16%

Разлози наведених одступања наведени су кроз следеће илустративне примере.

Илустративни пример број 1:

Уговорена вредност значајно мања од процењене вредности јавне набавке

✓ за набавку електричне енергије у 2020. години процењена вредност одређена је на основу потрошње из претходног периода. Спроведен је отворени поступак током којег је пристигла понуда од једног понуђача ЈП ЕПС Београд. Понуђач је у понуди дао јединичне цене електричне енергије по киловату (за јавну расвету, нижу и вишу тарифу и једнотарифно бројило), те множењем са укупним оквирним бројем киловата који ће бити потрошен за годину дана, понудио је укупан износ за потрошњу електричне енергије од 8.421.986 динара;

✓ за набавку услуге стручног надзора над извођењем радова на реконструкцији и адаптацији објекта ОШ „Сестре Павловић“ у Белановици процењена вредност износила је 3.750.000 динара и одређена је на основу вредности радова из предмера и предрачуна. Спроведен је поступак јавне набавке мале вредности током којег су пристигле понуде три



понуђача, од којих је најповољнија била у износу од 2.490.000 динара. Како је критеријум за доделу уговора био најнижа понуђена цена, поступљено је у складу са напред наведеним;

✓ за набавку услуге израде просторног плана процењена вредност износила је 8.330.000 динара и утврђена је на основу разговора са лицима која се баве изградом различитих врста планова. Након оглашавања јавне набавке, пристигле су две понуде, те применом критеријума најнижа понуђена цена, изабран је понуђач чија је понуда износила 4.167.000 динара;

✓ за набавку електричне енергије у 2021. години процењена вредност је одређена на основу потрошње из претходног периода и износила је 14.940.500 динара. С обзиром да је понуда била прихватљива и у границама процењене вредности, са наведени понуђачем закључен је уговор о набавци електричне енергије у вредности од 8.911.773 динара;

✓ за набавку радова на реконструкцији општинских путева, процењена вредност, у износу од 16.650.000 динара, је утврђена на основу цена из Ценовника радова на изградњи и модернизацији путева ЈП „Путеви Србије“, на дан 01.07.2019. године. Након оглашавања јавне набавке, пристигло је пет понуда, од којих је најповољнија била у износу од 11.170.000 динара. Како је критеријум за доделу уговора био најнижа понуђена цена, поступљено је у складу са напред наведеним.

Илустративни пример број 2:

Уговорена вредност значајно већа од процењене вредности јавне набавке

✓ за набавку услуге азила за псе луталице, процењена вредност, у износу од 4.500.000 динара, је утврђена на основу цена ове врсте услуга из претходног периода. Након поступка јавне набавке, пристигла је једна понуда и закључен је уговор са понуђачем, који је потом анексиран услед повећања обима набавке, у складу са чланом 160 Закона о јавним набавкама (због већег броја ухваћених и збринутих паса током године). Укупна уговорена вредност је износила 4.905.000 динара;

✓ за набавку путничког аутомобила, процењена вредност, у износу од 2.665.600 динара, је утврђена на основу информација добијених телефонским путем о оквирној цени аутомобила који је предмет набавке. Спроведен је отворени поступак у којем је пристигла једна понуда. У складу са Одлуком Општинског већа Општине Љиг, која је донета пре покретања поступка јавне набавке, дата је сагласност да се плаћања за набавку путничког аутомобила путем лизинга врше на следећи начин: износ за учешћа и доспеле рате до краја 2021. године (што одговара процењеној вредности јавне набавке), а остатак у једнаким месечним ратама у наредне две буџетске године. Уговорена вредност предметне набавке је износила 3.709.547 динара и обухвата учешће и све месечне рате до краја периода исплате.

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

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

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

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



Илустрација број 6: Врсте поступака јавних набавки



Према подацима из планова јавних набавки, директни корисници буџетских средстава Општине Љиг су, на основу датих критеријума, у ревидираном периоду, планирали укупно 45 поступака јавних набавки. Врста поступка је одређена према процењеној вредности, у складу са Законом о јавним набавкама.

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

Назив корисника	2020		2021	2022	Σ
	ЈНМВ	Отворени поступак	Отворени поступак	Отворени поступак	
Општинска управа	12	7	14	12	45
Скупштина општине					0
Председник општине					0
Општинско веће					0
Укупно	12	7	14	12	45

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

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

Табела број 3: Планирани поступци јавних набавки ДКБС Општине Љиг

Година	Јавна набавка мале вредности	Отворени поступак	Укупно
2020.	12	7	19
2021.		14	14
2022.		12	12
Укупно	12	33	45



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



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

Назив корисника	Јавна набавка мале вредности	Отворени поступак	Укупно
Општинска управа	12	33	45
Скупштина општине			
Председник општине			
Општинско веће			
Укупно	12	33	45

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

Налаз 2.4. Организационе јединице Општине Љиг нису за све поступке јавних набавки сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током испитивања и истраживања тржишта.

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

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

Чланом 36 Правилника и чланом 44 новог Правилника је одређено да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива, најмање 10 година од истека уговореног рока за извршење појединачног уговора о јавној набавци, односно пет година од доношења одлуке о



обустави поступка и да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача.

Испитивање и истраживање тржишта уређено је чланом 14 претходног Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке и чланом 12 новог Правилника и обухвата:

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



У поступку ревизије је утврђено да за све набавке које су засноване на испитивању и истраживању тржишта, не постоје писани докази да су иста и извршена, већ само изјашњења током интервјуа и накнадно достављена образложења, у којима је наведено да се комуникација са потенцијалним понуђачима одвијала углавном усменим путем. На тај начин, прибављане су цене за предметна добра и услуге, док се за радове узимала вредност из пројектно-техничке документације.

Истовремено, у достављеном образложењу субјекта ревизије је наведено да Општина Љиг углавном није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта, осим за пет поступака (набавке електричне енергије у 2020. и 2021. години и набавке услуге азила за псе лугалице у 2020, 2021. и 2022. години) код којих је процењена вредност одређивана на основу цена из претходних уговора.

На основу обављених интервјуа и спроведених упитника, утврдили смо да Општина Љиг није прикупила документацију о извршеном испитивању и истраживању тржишта (размењена електронска пошта, интернет странице, службене белешке у случају да је истраживање вршено путем телефона, анкете, упитници, Портал јавних набавки и слично).

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

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

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



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

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

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

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

Закључак 3. смо донели на основу следећих налаза:

- 3.1. Општина Љиг је донела интерни акт којим је, између осталог, ближе уредила начин праћења реализације плана јавних набавки, али није испоштовала све прописане процедуре приликом реализације наведених активности;
- 3.2. Општина Љиг није покренула одређени број поступака јавних набавки у планираним временским оквирима;
- 3.3. Општина Љиг је покренула већину поступака јавних набавки које је планирала у ревидираном периоду, али за одређени број поступака нису испоштоване процедуре предвиђене интерним актом у вези са праћењем извршења уговора;
- 3.4. Општина Љиг није сачинила и у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора.

Налаз 3.1. Општина Љиг је донела интерни акт којим је, између осталог, ближе уредила начин праћења реализације плана јавних набавки, али није испоштовала све прописане процедуре приликом реализације наведених активности.

У складу са Законом о јавним набавкама, Општина Љиг је била дужна да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се Закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Општина Љиг је донела предвиђена интерна акта, али за већину поступака јавних набавки, није испоштовала све прописане процедуре везане за именовање лица за праћење реализације уговора и сачињавање записника о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова. Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у неразумевању процеса од стране носиоца планирања, као и непостојању јасних инструкција за планирање, у вези са начином и роковима праћења извршења плана. Наведено поступање може довести до неефикасног и недовољно квалитетног спровођења пословних процеса, који се односе на праћење реализације плана јавних набавки.

Претходно важећим Законом⁹¹ и новим Законом о јавним набавкама⁹², прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци.

Поступајући у складу са одредбама претходно важећег Закона, Општинско веће Општине Љиг је донело Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке, док је у складу са одредбама новог Закона о јавним набавкама, Општинско веће Општине Љиг донело

⁹¹ Члан 22 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)

⁹² Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)



Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује (описано у одељку IV Закључци, Закључак 1, Налаз 1.1).

Начин праћења реализације плана јавних набавки уређен је процедурама за: извршење плана јавних набавки⁹³, спровођење поступка јавних набавки⁹⁴ и праћење извршења уговора⁹⁵, а овлашћења и одговорности у поступку јавне набавке дефинисане су одредбама члана 6 Правилника.

Сагласно Правилнику⁹⁶, носилац планирања је дужан да прати извршење плана набавки по различитим критеријумима (позицији плана, предмету набавке, врсти поступка, броју закључених уговора, добављачима, реализацији и важењу појединачних уговора и слично). Извештај о извршењу плана набавки потписује председник Општине Љиг, а парафира га начелник Одељења за финансије. Извештај о извршењу плана набавки за претходну годину, доставља се Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији до 31. марта текуће године.

Сагласно члану 40 Правилника, председник Општине Љиг именује лице које ће бити одговорно за извршење уговора, односно које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, као и све остале радње везане за извршење уговора. У случајевима сложенијих извршења уговора, председник Општине Љиг може да именује комисију за примопредају, односно може именовати мешовите комисије, које чине представници наручиоца и представници добављача.

Лице одговорно за извршење уговора је дужно да⁹⁷:

- ✓ изврши квантитативну и квалитативну примопредају предмета уговора, провери да ли количине испоручених добара, извршених услуга, или изведених радова одговарају уговореним количинама и да ли врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга и изведених радова одговара уговореним, односно, да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом;
- ✓ сачини записник о примопредаји;
- ✓ у случају рекламације (ако количина и квалитет нису у складу са уговором), сачини посебан записник о рекламацији и да поступи у складу са уговором;
- ✓ поступи у складу са уговором, у случају потребе за отклањањем грешака у гарантном року;
- ✓ парафира рачун и друга документа потребна за плаћање и
- ✓ сачини извештај о реализацији уговора на прописаном обрасцу.

Записник о примопредаји са потребном документацијом, доставља се Одељењу за финансије, као основ за плаћање⁹⁸.

У складу са чланом 45 новог Правилника, запослени на пословима јавних набавки, непосредно по закључењу уговора о јавној набавци, исти доставља:

- ✓ организационој јединици која је, у складу са делокругом рада, одговорна за праћење извршења уговора;
- ✓ организационој јединици у чијем су делокругу послови рачуноводства и финансија и
- ✓ другим организационим јединицама које могу бити укључене у праћење извршења уговора, које су корисници испоручених добара, пружених услуга или изведених радова или на чије ће активности утицати извршење уговора.

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

⁹³ Чл. 22-23 Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године

⁹⁴ Чл. 35-39 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године

⁹⁵ Чл. 40-42 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године

⁹⁶ Члан 22 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године

⁹⁷ Члан 41 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године

⁹⁸ Члан 42 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 06-14/2014-1 од 23.04.2014. године



квантитативног пријема добара, услуга или радова⁹⁹. Овлашћено лице је било у обавези да провери:

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

Сама процедура праћења извршења уговора о јавној набавци, сагласно новом Правилнику¹⁰⁰, обухвата:

- ✓ одређивање лица за праћење извршења уговора и правила комуникације са другом уговорном страном у вези са извршењем уговора;
- ✓ критеријуме, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова;
- ✓ правила пријема и оверавања рачуна и других докумената за плаћање, правила поступања у случају рекламације у вези са извршењем уговора, уговореним средствима финансијског обезбеђења, изменама у току трајања уговора и
- ✓ правила која се односе на поступање у случају потребе за отклањањем грешака у гарантном року.

Сагласно новом Правилнику¹⁰¹, послове контроле јавних набавки врши лице које за то именује начелник Општинске управе и које самостално и независно спроводи контролу извршења уговора о јавној набавци. Начелник Општинске управе налаже контролу извршења уговора о јавној набавци, уколико постоје сумње и сазнања о евентуалним неправилностима у извршењу уговора, односно у другим случајевима када оцени да је контрола неопходна¹⁰².

Контрола извршења уговора о јавној набавци обухвата контролу мера, радњи и аката наручиоца у поступку извршења уговора о јавној набавци, и то:

- ✓ начина и рокова плаћања, авансе, гаранције за дате авансе;
- ✓ извршења уговора, а посебно квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова;
- ✓ стања залиха и
- ✓ начина коришћења добара и услуга¹⁰³.

Након извршене контроле, лице за контролу сачињава нацрт извештаја о спроведеној контроли и исти доставља субјекту контроле. По изјашњењу субјекта контроле и неопходних усаглашавања, лице за контролу сачињава извештај о спроведеној контроли¹⁰⁴.

Илустрација број 7: Праћење извршења уговора



⁹⁹ Члан 47 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.

¹⁰⁰ Чл. 46-54 Правилника о ближе уређивању поступка ЈН и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.

¹⁰¹ Члан 55 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.

¹⁰² Члан 57 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.

¹⁰³ Члан 55 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.

¹⁰⁴ Члан 59 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020.



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

- ✓ да у 2020. години, од узоркованих 11 поступака јавних набавки, за 10 нису сачињавани записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова, односно за 91% поступака;
- ✓ да у 2021. години, од узоркованих 11 поступака јавних набавки, за девет нису сачињавани записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова, односно за 82% поступака;
- ✓ да до 30.06.2022. године, записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова нису сачињени за три од узоркованих шест поступака.

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

- ✓ у 2020. години, од узоркованих 11 поступака јавних набавки, донета су решења о именовану лица за праћење реализације уговора код шест поступака, док за преосталих пет, решења нису доношена (односно за 45% поступака);
- ✓ у 2021. години, од узоркованих 11 поступака јавних набавки, донета су решења о именовану лица за праћење реализације уговора код шест поступака, док код преосталих пет, иста нису доношена (односно за 45% поступака);
- ✓ до 30.06.2022. године, од узоркованих шест, само су у три поступка решењима именована лица за праћење реализације уговора (односно за 50% поступака).

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

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

Препорука број 8: Препоручујемо одговорним лицима Општине Љиг да поштују прописане процедуре за праћење реализације плана јавних набавки и извршења уговора.

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

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

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



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

Динамика покретања поступака јавних набавки у Општини Љиг, дефинисана је чланом 17 претходног Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, односно чланом 16 новог Правилника, према којима динамику покретања поступка одређује носилац планирања, у складу са потребама организационих јединица и претходно дефинисаним оквирним датумима закључења и извршења уговора, а имајући у виду врсту поступка јавне набавке који се спроводи за сваки предмет набавке, објективне рокове за припрему и достављање понуда, као и прописане рокове за захтев за заштиту права.

Сагласно новом Правилнику¹⁰⁵, начин покретања јавне набавке обухвата следеће фазе:

- ✓ подношење захтева за покретање поступка запосленом на пословима јавних набавки од стране организационе јединице, уколико је јавна набавка предвиђена планом набавки за текућу годину,
- ✓ провера захтева за покретање поступка, како би се утврдило да ли исти садржи све потребне елементе и да ли је јавна набавка предвиђена планом за текућу годину,
- ✓ на основу захтева, запослени на пословима јавних набавки, без одлагања, сачињава предлог одлуке о покретању поступка јавне набавке, који парафира начелник Одељења за финансије и потписује начелник Општинске управе.

На основу обављених интервјуа и извршене анализе планова јавних набавки са свим изменама и допунама, који се односе на период од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године, као и одлука о покретању поступака, за узоркованих 28 јавних набавки, утврђено је да Општина Љиг није покренула благовремено, у планираним временским оквирима, два поступка јавних набавки и то:

- ✓ набавку радова на асфалтирању путева по месним заједницама – реконструкцију општинског пута у Калањевцима, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у првом кварталу 2020. године, док је одлука о покретању поступка донета у другом кварталу 2020. године;
- ✓ набавку услуга израде пројекта реконструкције водовода, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у трећем кварталу 2020. године, док је одлука о покретању поступка донета у четвртм кварталу 2020. године.

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

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

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

¹⁰⁵ Чл. 24, 26 и 27 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке и набавки на које се закон не примењује, број 06-46/20-3 од 30.12.2020. године



Налаз 3.3. Општина Љиг је покренула већину поступака јавних набавки које је планирала у ревидираном периоду, али за одређени број поступака нису испоштоване процедуре предвиђене интерним актом у вези са праћењем извршења уговора.

Законом о јавним набавкама и интерним актима којима се ближе уређују поступци јавних набавки, прописана је обавеза праћење извршења плана набавки, као и да решењем задужена лица за праћење реализације набавке, врше квантитативно и квалитативно праћење извршења уговора. Међутим, за одређени број поступака јавних набавки, решењима нису именована лица за праћење извршења уговора, већ су поменута задужења делегирана усменим путем. Такође, код одређеног броја набавки је, приликом плаћања фактура, дошло и до прекорачења уговорене вредности. Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у непоштовању процедура прописаних интерним актима у вези праћења извршења уговора о јавној набавци, што за последицу може имати више плаћене износе у односу на уговорене вредности, као и изостанак контролног механизма приликом праћења реализације уговора.

Интерним актима којима се ближе уређују поступци јавних набавки дефинисан је начин праћења извршења уговора о јавној набавци, одређивање лица за праћење извршења уговора о јавним набавкама, критеријуми, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга и изведених радова, као и састављање извештаја о извршењу уговора.

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

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

Број набавки	2020. година	2021. година	2022. година (до 30.06.)	Укупно
Број планираних набавки	19	14	12	45
Број спроведених набавки	18	13	9	40
Број неспроведених набавки	1	1	3	5
Број обустављених поступака	-	-	-	-
Измена плана у току године	5	9	3	17

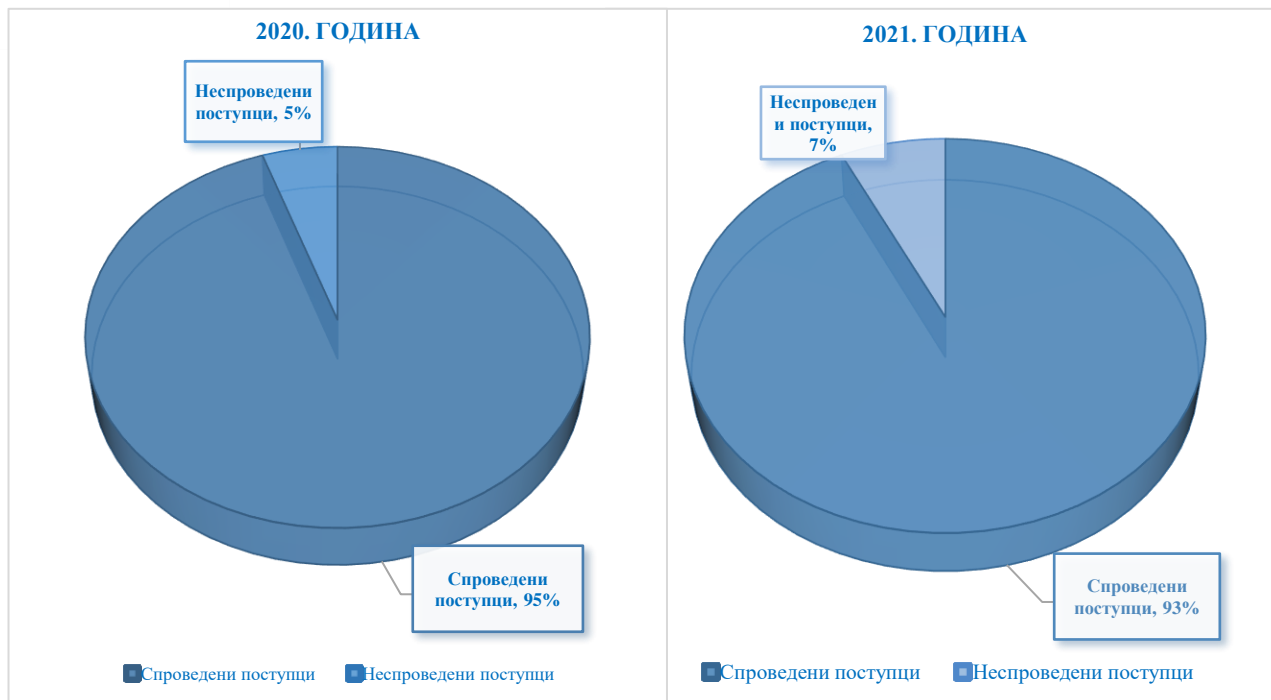
У ревидираном периоду, Општина Љиг је планирала 45 поступака јавних набавки, од којих је спроведено 40 поступака, није обустављен ниједан поступак, док 5 планираних поступака није покренуто.

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

Поступци	2020. година			2021. година			2022. година (до 30.06.)		
	Број поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	Број поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	Број поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а
Спроведени	18	367.238.058	366.670.531	13	133.487.570	117.574.622	9	78.470.105	78.614.435
Неспроведени	1	4.900.000		1	1.999.200		3	8.581.691	
Обустављени	-	-		-	-		-		
Укупно	19	372.138.058	366.670.531	14	135.486.770	117.574.622	12	87.051.796	78.614.435



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



Услед непостојања јасних инструкција и непоштовања прописаних процедура за исказивање потреба, планови јавних набавки нису сачињени на основу претходно јасно утврђених и исказаних стварних потреба. Последица наведеног су измене и допуне планова јавних набавки, којих је у 2020. години било пет, уз 5% нереализованих од укупно планираних поступака. У 2021. години, планови јавних набавки претрпели су девет измена и допуна, уз 7% нереализованих од укупно планираних поступака.

Упоредивањем укупне процењене вредности свих планираних јавних набавки са уговореним износом по спроведеним поступцима јавних набавки, утврдили смо да је у 2020. години, уговорена вредност износила 99% процењене вредности свих јавних набавки, док је у 2021. години, учешће уговорене вредности у укупно процењеној вредности смањено на 87%.

Међутим, стављањем у однос процењене вредности спроведених поступака јавних набавки са уговореном вредношћу, у ревидираном периоду, утврдили смо да је у 2020. години уговорена вредност износила 100% процењене вредности спроведених поступка јавних набавки, док је у 2021. години, учешће укупне уговорене вредности у процењеној вредности спроведених поступака јавних набавки смањено на 88%.

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

Година	Укупна процењена вредност ЈН	Процењена вредност спроведених набавки	Уговорена вредност без ПДВ-а	%	
1	2	3	4	5 (4/2)	6 (4/3)
2020. година	372.138.058	367.238.058	366.670.531	99	100
2021. година	135.486.770	133.487.570	117.574.622	87	88
до 30.06.2022. године	87.051.796	78.470.105	78.614.435	90	100



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



Руководилац организационе јединице, у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци, писаним налогом (решењем) именује лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно које ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци.

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

У образложењу које је доставио субјект ревизије, наведено је да је Општина Љиг, усменим путем, одређивала лице из Одељења за финансије, које прати плаћање рачуна по уговореним обавезама.

У поступку ревизије утврђено је да је, приликом набавки електричне енергије и услуга азила за псе луталице и одвожења уинулих животиња, дошло до прекорачења уговорене вредности, у укупном износу од 4.242.002 динара, и то:

- ✓ 1.536.064 динара у 2020. години, за набавку електричне енергије (уговорена вредност са ПДВ-ом је износила 10.106.384 динара, а извршена плаћања са ПДВ-ом 11.642.448 динара);
- ✓ 2.537.308 динара у 2021. години, за набавку електричне енергије (уговорена вредност са ПДВ-ом је износила 10.694.127 динара, а извршена плаћања са ПДВ-ом 13.231.435 динара) и
- ✓ 168.630 динара, за набавку услуга азила за псе луталице и одвожења уинулих животиња (уговорена вредност са ПДВ-ом је износила 4.985.190 динара, а извршена плаћања са ПДВ-ом 5.153.820 динара).

Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у непоштовању процедура прописаних интерним актима у вези праћења извршења уговора о јавној набавци, што за последицу може имати више плаћене износе у односу на уговорене вредности набавки добара, радова или услуга, као и изостанак контролног механизма приликом праћења реализације уговора.

Препорука број 10: Препоручујемо одговорним лицима Општине Љиг да успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења уговора.



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

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

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

Чланом 36 претходног Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, односно, чланом 44 новог Правилника је одређено да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива, најмање 10 година од истека уговореног рока за извршење појединачног уговора о јавној набавци, односно пет година од доношења одлуке о обустави поступка, као и да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача.

Организациона јединица у чијој су надлежности послови јавних набавки, дужна је да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама.

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

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

Као што је већ наведено у тачки 3.1. овог извештаја, записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова нису сачињавани за: 10 поступака јавних набавки у 2020, за девет поступака у 2021. и за три поступка у 2022. години, те да сходно томе, Општина Љиг није у потпуности, у писаној форми, евидентирала и документовала све радње током извршења уговора о јавној набавци.

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

Неевидентирање и недокументовање свих радњи током извршења уговора о јавној набавци може да има за последицу одступање укупног износа извршења од уговорене



вредности, као и могућности да прибављена добра, пружене услуге или изведени радови, по количини и квалитету не одговарају уговореним.

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

V Захтев за доставу одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Субјект ревизије је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности/несврсисходности, односно, свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама, осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да, уз одазивни извештај, достави 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 достави доказе о отклањању неправилности/несврсисходности, односно предузимању мера исправљања;
2. за налазе, односно неправилности/несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, 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 став 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.