



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

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



**Број: 400-1026/2022-04/21  
Београд, 8. новембар 2022. године**



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

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

На основу анализе расположивих података, закључили смо да постоји ризик да стварне потребе нису утврђиване на објективан начин, јер је више поступака јавних набавки планирано него што је спроведено. 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, на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.

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 Медвеђа 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; т
- ↓ обезбеде неопходне услове за поштовање процедура које су предвиђене интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу утврђивања стварних потреба;
- ↓ предузму све потребне мере и обезбеде услове како би се испитивање и истраживање тржишта вршило на начин који би омогућио прикупљање свих неопходних информације за израду плана набавки;
- ↓ приликом израде плана набавки, процењене вредности појединачних набавки одређују на основу свих потребних података, прикупљених током континуираног испитивања и истраживања тржишта, у складу са донетом инструкцијом за планирање;
- ↓ обезбеде неопходне услове за поштовање процедура које су предвиђене интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта;
- ↓ прате реализацију плана јавних набавки и извршење уговора на начин предвиђен процедурама за ове активности;
- ↓ поштују динамику покретања поступака из плана јавних набавки, у складу са реално утврђеним потребама и приоритетима;
- ↓ планове набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама и према приоритетима, као и да успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења уговора;
- ↓ поштују процедуре које су предвиђена интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу извршења уговора.



## Садржај

Скраћенице и термини .....	5
I Резиме и препоруке .....	6
II Увод .....	9
1. Проблем .....	9
2. Циљ ревизије .....	10
3. Ревизијска питања .....	10
4. Обим и ограничења ревизије .....	11
5. Методологија у поступку рада .....	13
III Опис предмета ревизије .....	16
1. Законодавни и институционални оквир .....	16
2. Основне информације о субјекту ревизије .....	18
3. Информације о јавним набавкама .....	21
IV Закључци .....	22
<b>Закључак 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе, на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса. ....</b>	<b>23</b>
Налаз 1.1. Општина Медвеђа је донела интерни акт којим је, између осталог, ближе уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба. ....	23
Налаз 1.2. Организационе јединице Општине Медвеђа су, у највећој мери, утврдиле и исказале стварне потребе на прописан начин, осим јавних набавки планираних у 2022. години, код којих стварне потребе нису утврђене и исказане на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом. ....	27
Налаз 1.3. Општина Медвеђа је интерним актима одредила да организационе јединице исказују стварне потребе у оквиру својих надлежности, док носиоци планирања врше проверу оправданости, усклађивање и обједињавање предмета набавке из исказаних потреба. ....	30
Налаз 1.4. Организационе јединице Општине Медвеђа су, за већину поступака јавних набавки, сачинили и у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, осим за одређени број поступака јавних набавки, код којих утврђивање и исказивање стварних потреба није документовано. ....	31
<b>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. ....</b>	<b>33</b>
Налаз 2.1. Општина Медвеђа 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 Медвеђа су вршиле испитивање и истраживање тржишта без поштовања процедура предвиђених интерним актима и без прикупљених свих потребних информација за израду плана јавних набавки. ....	35



Налаз 2.3. Приликом израде плана набавки, Општина Медвеђа није у свим поступцима процењене вредности утврдила на прописан начин, услед чега је, код одређеног броја набавки, дошло до значајних одступања између уговорених и процењених вредности.....	36
Налаз 2.4. Организационе јединице Општине Медвеђа су, за већину поступака јавних набавки, сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током испитивања и истраживања тржишта, осим за одређени број поступака јавних набавки, код којих испитивање и истраживање тржишта није документовано.....	41
<b>Закључак 3. За одређени број поступака, план јавних набавки није реализован благовремено, ни у планираном обиму. ....</b>	<b>43</b>
Налаз 3.1. Општина Медвеђа 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. ....	43
Налаз 3.2. Општина Медвеђа није покренула одређени број поступака јавних набавки у планираним временским оквирима.....	46
Налаз 3.3. Општина Медвеђа није покренула или је обуставила одређени број јавних набавки у ревидираном периоду, што је довело до неискоришћености опредељених средстава у буџету, услед неадекватно утврђених реалних потреба и приоритета, непотпуног испитивања и истраживања тржишта, али и изостанка контролног механизма приликом праћења извршења уговора.      48	
Налаз 3.4. Општина Медвеђа није сачинила и у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора.....	51
<b>V Мере предузете у току ревизије.....</b>	<b>52</b>
<b>VI Захтев за доставу одазивног извештаја.....</b>	<b>52</b>



## Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

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



## I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности и правилности пословања Општине Медвеђа 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 Медвеђа 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, на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.**
  - 1.1. Општина Медвеђа је донела интерни акт којим је, између осталог, ближе уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба;
  - 1.2. Организационе јединице Општине Медвеђа су, у највећој мери, утврдиле и исказале стварне потребе на прописан начин, осим јавних набавки планираних у 2022. години, код којих стварне потребе нису утврђене и исказане на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом;
  - 1.3. Општина Медвеђа је интерним актима одредила да организационе јединице исказују стварне потребе у оквиру својих надлежности, док носиоци планирања врше проверу оправданости, усклађивање и обједињавање предмета набавке из исказаних потреба;
  - 1.4. Организационе јединице Општине Медвеђа су, за већину поступака јавних набавки, сачинили и у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, осим за одређени број поступака јавних набавки, код којих утврђивање и исказивање стварних потреба није документовано.



**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 Медвеђа 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 Медвеђа су вршиле испитивање и истраживање тржишта без поштовања процедура предвиђених интерним актима и без прикупљених свих потребних информација за израду плана јавних набавки;
- 2.3. Приликом израде плана набавки, Општина Медвеђа није у свим поступцима процењене вредности утврдила на прописан начин, услед чега је, код одређеног броја набавки, дошло до значајних одступања између уговорених и процењених вредности;
- 2.4. Организационе јединице Општине Медвеђа су, за већину поступака јавних набавки, сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током испитивања и истраживања тржишта, осим за одређени број поступака јавних набавки, код којих испитивање и истраживање тржишта није документовано.

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

- 3.1. Општина Медвеђа 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 Медвеђа није покренула одређени број поступака јавних набавки у планираним временским оквирима;
- 3.3. Општина Медвеђа није покренула или је обуставила одређени број јавних набавки у ревидираном периоду, што је довело до неискоришћености одређених средстава у буџету, услед неадекватно утврђених реалних потреба и приоритета, непотпуног испитивања и истраживања тржишта, али и изостанка контролног механизма приликом праћења извршења уговора;
- 3.4. Општина Медвеђа није сачинила и у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора.

Након спроведене ревизије Општине Медвеђа 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 Медвеђа 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 1<sup>1</sup>);
- 2) 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 2 - Приоритет 1);
- 3) 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 3 - Приоритет 1);
- 4) приликом израде плана набавки, процењене вредности појединачних набавки одређују на основу свих потребних података, прикупљених током континуираног

<sup>1</sup> ПРИОРИТЕТ 1 - Несврхисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана.





испитивања и истраживања тржишта, у складу са донетом инструкцијом за планирање (Налаз 2.3. Препорука број 4 - Приоритет 1);

- 5) 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 5 – Приоритет 1);
- 6) прате реализацију плана јавних набавки и извршење уговора на начин предвиђен процедурама за ове активности (Налаз 3.1. Препорука број 6 – Приоритет 1);
- 7) поштују динамику покретања поступака из плана јавних набавки, у складу са реално утврђеним потребама и приоритетима (Налаз 3.2. Препорука број 7 – Приоритет 1);
- 8) планове набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама и према приоритетима, као и да успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења уговора (Налаз 3.3. Препорука број 8 – Приоритет 2<sup>2</sup>);
- 9) 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 9 – Приоритет 2).

**Генерални државни ревизор**

---

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

---

<sup>2</sup> ПРИОРИТЕТ 2 - Несврисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.





## II Увод

Ревизија правилности и сврсисходности пословања Општине Медвеђа, на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“ је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији<sup>3</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>4</sup> и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину<sup>5</sup>.

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

### 1. Проблем

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

У закључцима и препорукама Годишњег извештаја о јавним набавкама у Републици Србији<sup>6</sup> 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 Извештају<sup>7</sup>, могу да буду или перцепција учесника да је набавка „намењена“ некоме, или да су захтеви корисника дефинисани на начин који није препознат од стране потенцијалних понуђача, тј. тржишта.

У 2019. години, број обустављених поступака из разлога што није добијена ни једна понуда порастао је са 25% на 31%. По мишљењу Управе, 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

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

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, број 9/09

<sup>5</sup> 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

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

<sup>7</sup> 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 средстава<sup>8</sup>. На основу претходно дефинисаних објективних потреба, у квантитативном и квалитативном обиму, наручиоци истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. У складу са одредбама Закона о јавним набавкама, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

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

Сагласно одредби Закона о јавним набавкама<sup>9</sup>, наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

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

## 2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је био испитати да ли је Општина Медвеђа 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 субјеката<sup>10</sup> на тржишту, као и опредељивање врсте поступка јавне набавке<sup>11</sup> кроз који ће се ти предмети набављати.

Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања и потпитања:

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

#### 1.1 Како је Општина Медвеђа уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба?

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

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

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

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



- 1.2 На који начин је вршено утврђивање и исказивање стварних потреба?
  - 1.3 Да ли Општина Медвеђа 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 Медвеђа 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 Медвеђа 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 Медвеђа 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 Медвеђа уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки?
  - 3.2. Да ли су поступци јавних набавки покретани у планираним временским оквирима?
  - 3.3. Који је обим реализације плана јавних набавки у односу на квантитативно и квалитативно планиране потребе?
  - 3.4. Да ли је Општина Медвеђа 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 набавкама<sup>12</sup> и подзаконска акта,
- ✓ Општи акт наручиоца у вези јавних набавки и друга интерна акта,
- ✓ Стандарди из научно-истраживачког рада, докумената, стручних и/или међународних организација.

#### 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 вредност<sup>13</sup> и остале потребне елементе<sup>14</sup>.

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;

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

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

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



- ✓ 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 сачињавања предлога и доношења 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 Медвеђа. Органи Општине Медвеђа, односно директни корисници буџетских средстава код којих се спроводи ревизија су: (1) Скупштина општине, (2) Председник општине, (3) Општинско веће, (4) Општинска управа и (5) Општинско правобранилаштво.

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

Услед ванредних околности узрокованих пандемијом COVID 19<sup>15</sup>, присутним техничким и кадровским ограничењима<sup>16</sup> на спровођењу поступака јавних набавки<sup>17</sup>, 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 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 набавкама<sup>18</sup> (који је био на снази до 30. јуна 2020. године) и новим Законом о јавним набавкама<sup>19</sup> (који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године).

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

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

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

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

<sup>19</sup> „Службени гласник РС“, број 91/19



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 Медвеђа 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 надлежности<sup>20</sup>, 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
- ✓ доношење плана набавки који садржи динамику спровођења набавки, врсту поступка, процењену вредност<sup>21</sup> и остале потребне елементе<sup>22</sup>.

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

<sup>20</sup> 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)

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

<sup>22</sup> Члан 88 став 1 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 91/19)





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.

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





### III Опис предмета ревизије

#### 1. Законодавни и институционални оквир

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

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

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

Полазећи од поменуте одредбе Закона<sup>23</sup>, 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 поступка<sup>24</sup>. Уређивање начина планирања подразумева прописивање активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу.

Према претходно важећем Закону о јавним набавкама<sup>25</sup>, наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступке јавних набавки унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, као и начин праћења извршења уговора о јавној набавци). Сагласно законској обавези, садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца<sup>26</sup>. Исти је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама.

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

Доношењем новог Закона о јавним набавкама<sup>27</sup>, 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

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

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

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

<sup>26</sup> „Службени гласник РС“, број 106/13

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



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

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

Не постоје експлицитне одредбе закона које прописују на који начин се врши испитивање и истраживање тржишта, али у складу са одредбама Закона о јавним набавкама<sup>28</sup>, 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 тржишту<sup>29</sup>, као и одређивање врсте поступка јавне набавке<sup>30</sup> кроз који ће се тај предмет набављати<sup>31</sup>.

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 поступка<sup>32</sup>.

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<sup>33</sup>.

Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину<sup>34</sup>.

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

Законом је прописан и начин одређивања процењене вредности код набавки које су подељене по партијама, тако што наручилац одређује процењену вредност сваке партије, а укупна процењена вредност обухвата вредност свих партија, за период на који се закључује уговор<sup>35</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки<sup>36</sup>.

У годишњем плану јавних набавки<sup>37</sup> 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 набавке<sup>38</sup>.

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 података<sup>39</sup>.

У складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, наручилац је обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци<sup>40</sup>.

## 2. Основне информације о субјекту ревизије

Општина Медвеђа је јединица локалне самоуправе у Републици Србији, налази се у Јабланичком управном округу, у јужном делу Републике Србије. Јабланички управни округ граничи се са Пчињским управним округом на југу, са Аутономном покрајином Косово и Метохија на западу, са Нишким управним округом, Топличким управним округом и Пиротским управним округом на северу и Републиком Бугарском на истоку. Јужним делом

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

<sup>37</sup> 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)

<sup>38</sup> 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)

<sup>39</sup> 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)

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



Републике Србије (у коме се налази Општина Медвеђа) доминирају две котлине: Лесковачка котлина са површином од 2.250 km<sup>2</sup> и Врањска котлина са површином од 900 km<sup>2</sup>. Међусобно су повезане 30 km дугом и 550 m дубоком Грделичком клисуром. Регион јужне Србије обухвата област површине 6.289 km<sup>2</sup>, шта представља око 7% укупне територије Републике и састоји се од два управна округа (Пчињског и Јабланичког), у којима има 13 јединица локалне самоуправе.

Површина Општине Медвеђа износи 524,23 km<sup>2</sup>. Обухвата 34 месне заједнице са 42 насељена места, у 39 катастарских општина, у којима, према последњем попису становништва из 2011. године, живи 7.438 становника од чега у насељеном месту Медвеђа 3.236 становника, а у сеоском подручју Општине 4.202 становника. Густина насељености у Општини је око 14 становника по km<sup>2</sup>. Према процени Републичког Завода за статистику Републике Србије, средином 2021. године, у Општини је живело 6.899 становника.

Општина припада групи брдско-планинских општина, са континенталном климом и израженим свим годишњим добима, као и просечном годишњом температуром ваздуха од 11°C у долинама и 6,7°C у планинским областима.

Територија Општине Медвеђа припада Јабланичком крају и заузима простор Горње Јабланице, који представља мању просторну целину у склопу планинско-котлинске области Јужне Србије. Простире се између 42°59' и 44°00' северне географске ширине и 21°22' и 21°41' источне географске дужине, на 316-1.376 m надморске висине.

Налази се између општина Куршумлије, Прокупља, Бојника, Лебана, Подујева, Косовске Каменице и градског подручја Приштине. У дужини од 40 km на западу и југу, Општина Медвеђа се граничи са општинама Приштина, Косовска Каменица и Подујево. На северозападу се граничи с Општином Куршумлија (у дужини од 19 km), на истоку са Општином Лебане (у дужини од 45 km), а на северу са општинама Бојник (у дужини од 9 km) и Прокупље (у дужини од 2 km).

Подручје Општине Медвеђа карактерише изразито брдско-планински рељеф који заузима 95% терена, од планине Радан на северу до планине Гољак на југу Општине, са просечном надморском висином од око 600 метара. Већи планински врхови који се истичу својим доминантним положајем су: Соколов вис са 1.376 m надморске висине, Лисица са 1.185 m, Веља глава са 1.181 m, Свети Петар са 1.149 m и Мајдан са 1.064 m надморске висине на планини Радан, те Мркоњски вис са 1.014 m надморске висине на планини Гољак.

Најниже коте терена у Општини Медвеђа су на 316 m надморске висине, у долини реке Јабланице, а највише, на планинама Радан и Мајдан на 1.376 m надморске висине.

Према попису становништва из 2011. године, на територији Општине Медвеђа је живело 7.438 становника, док је према процени за исту годину, у Општини живело 7.442 становника. У насељима Грбавце, Капит, Свирце и Тупале, већину чине Албанци, у Малој Браини национални Црногорци, док су у осталим, већина Срби. На изборима за Национални савет Албанаца 2018. године, у бирачки списак су била уписана 1.563 становника албанске националности који имају право гласа.

Према Уредби о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе<sup>41</sup>, Општина Медвеђа спада у четврту групу, коју чине 44 јединице локалне самоуправе, чији је степен развијености испод 60% републичког просека.

Општина Медвеђа поседује многе природне погодности за развој туризма, јер се у близини налази бањско лечилиште са више десетина минералних извора у Сијаринској Бањи, као и извори у Тулару. Сијаринска Бања је удаљена 330 km од Београда, 90 km од Ниша и 50 km од Лесковца. Смештена је на обалама реке Јабланице, у подножју планине Гољак, на надморској висини од 520 метара.

На подручју Општине постоје многи минерални ресурси, који могу да се експлоатишу, као што су руда, мермер и полудраги камен оникс. Најперспективнија грана индустрије је рударство. Велике изгледе за развој има пољопривреда, пре свега у гранама као што су

<sup>41</sup> „Службени гласник Републике Србије“ број 104/14



сточарство и воћарство. Осим примарне пољопривредне производње, јаку грану привређивања има и дрвна индустрија и прерада сировина. Потенцијали се нарочито огледају у преради сирових производа из природе (печурака, шумског биља, воћа и поврћа), као и преради млека.

Према члану 27 Статута Општине Медвеђа<sup>42</sup>, органи Општине су: Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа, а у складу са законом којим се уређује правобранилаштво, орган Општине је и Општинско правобранилаштво.

Скупштина општине је највиши орган Општине, који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом. Скупштина има 25 одборника који се бирају на четири године. Највиши правни акт Општине је Статут, којим се ближе уређују начин, услови и облици вршења права и дужности из надлежности Општине. Председник Скупштине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Скупштина општине има секретара који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница Скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад.

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

За обављање међусобно повезаних управних, стручних и других послова из одређених области у Општинској управи се образују основне организационе јединице (сагласно чл. 10 и 11 Одлуке о Општинској управи Општине Медвеђа<sup>43</sup>).

Илустрација број 1: Организациона шема Општине Медвеђа



Послови јавних набавки се обављају у оквиру Одељења за привреду и финансије.

Седиште Општине Медвеђа је у улици Краља Милана број 48. Матични број Општине је 07178476, а ПИБ 102842930.

<sup>42</sup> „Службени гласник Града Лесковца“ број 9/19

<sup>43</sup> „Службени гласник Града Лесковца“ број 15/17





### 3. Информације о јавним набавкама

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно, економично трошење јавних средстава<sup>44</sup>.

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<sup>45</sup>, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и 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 Медвеђа, поступак планирања јавних набавки је уређен процедурама у којима су прописане обавезе и одговорности чинилаца тих активности. Послове јавних набавки обавља службеник за јавне набавке са сертификатом.

Планове јавних набавки донели су сви директни корисници буџетских средстава. У 2020. години, у плановима јавних набавки са три измене, планирана су добра, услуге и радови у укупном износу од 111.400.638 динара и то кроз 29 поступака јавних набавки, док су у 2021. години планирана 23 поступка, у вредности од 167.316.599 динара, у плановима јавних набавки са шест измена. За 2022. годину, према Плану јавних набавки до 30.06.2022. године, планирана су 23 поступка, процењене вредности 107.242.611 динара.

У 2020. години спроведен је 21 поступак јавних набавки, процењене вредности 77.283.985 динара, по којима су закључени уговори у вредности од 70.921.677 динара (без ПДВ-а), док је у 2021. години спроведено 19 поступака, процењене вредности 153.915.068 динара, а закључени су уговори у вредности од 145.180.003 динара (без ПДВ-а).

Према достављеним подацима, у току 2020. године није било обустављених поступака, док су у 2021. години обустављена два поступка, од којих је један поново спроведен и закључен уговор са добављачем у вредности 1.000.000 динара (без ПДВ-а). Процењена вредност поступка који је обустављен износила је 2.333.332 динара. У 2022. години (до 30.06), обустављено је пет поступака јавних набавки, процењене вредности 3.066.666 динара.

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

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



## IV Закључци

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

- 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе, на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.**
- 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, на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.**

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

У складу са постављеним циљем, код Општине Медвеђа 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 Медвеђа је донела интерни акт којим је, између осталог, ближе уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба;
- 1.2. Организационе јединице Општине Медвеђа су, у највећој мери, утврдиле и исказале стварне потребе на прописан начин, осим јавних набавки планираних у 2022. години, код којих стварне потребе нису утврђене и исказане на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом;
- 1.3. Општина Медвеђа је интерним актима одредила да организационе јединице исказују стварне потребе у оквиру својих надлежности, док носиоци планирања врше проверу оправданости, усклађивање и обједињавање предмета набавке из исказаних потреба;
- 1.4. Организационе јединице Општине Медвеђа су, за већину поступака јавних набавки, сачинили и у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, осим за одређени број поступака јавних набавки, код којих утврђивање и исказивање стварних потреба није документовано.

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

Према претходно важећем Закону о јавним набавкама<sup>46</sup>, наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступке јавних набавки унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки. Сагласно законској обавези<sup>47</sup>, 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, Општина Медвеђа је донела Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке<sup>48</sup> (у даљем тексту: Правилник).

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

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

<sup>48</sup> Број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године



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

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

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

Полазећи од критеријума наведених у члану 4 Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, Општина Медвеђа 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 (цена и осталих услова набавке);
- 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 постојеће;
- 5) прикупљање и анализа постојећих информација и база података о добављачима и закљученим уговорима.

За носиоца планирања набавки, Правилником<sup>49</sup> је одређено Одељење за привреду и финансије, које је задужено за координацију поступка планирања и које, пре почетка поступка пријављивања потреба за предметима набавки, доставља осталим учесницима инструкције за планирање у писаној форми.

Редослед фаза (корака) у поступку планирања и исказивања потреба, провере истих и утврђивања стварних потреба за сваку појединачну набавку<sup>50</sup>, обухвата следеће:

- ✓ достављање инструкција за планирање свим одељењима Општинске управе, на прописаним и потписаним обрасцима од стране руководиоца носиоца планирања и тачно утврђеним роковима;
- ✓ достављања 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;
- ✓ именовање лица које ће приступити изради техничке спецификације за сваку набавку појединачно;

<sup>49</sup> Члан 9 ст. 1 и 2 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године

<sup>50</sup> Члан 10 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године



- ✓ 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.

Сагласно Правилнику<sup>51</sup>, предмет набавке (добра, услуге или радови) се одређује техничком спецификацијом, у складу са Законом и критеријумима за планирање набавки.

Доношењем новог Закона о јавним набавкама<sup>52</sup>, 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.

Поступајући у складу са одредбама новог Закона, Општинско веће Општине Медвеђа је донело Правилник о ближе уређењу поступка јавне набавке<sup>53</sup> (у даљем тексту: нови Правилник).

Наведени правилник је намењен свим органима Општине Медвеђа (Скупштини Општине, Председнику општине, Општинском већу и Општинској управи), као и организационим јединицама и службама, које су, у складу са важећом регулативом и унутрашњим општим актима, укључене у планирање набавки, спровођење поступка, извршење уговора и контролу јавних набавки.

Новим Правилником су ближе уређени поступци јавних набавки унутар Општине Медвеђа, а нарочито: начин планирања, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

У делу који се односи на планирање набавки<sup>54</sup>, новим Правилником је уређен поступак планирања, рокови израде и доношења плана јавних набавки и његове измене, овлашћења и одговорности организационих јединица, односно лица која учествују у планирању и друго.

Новим Правилником<sup>55</sup> одређени су и критеријуми које ће Општина Медвеђа примењивати за планирање сваке набавке и то:

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

<sup>51</sup> Члан 11 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године

<sup>52</sup> Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

<sup>53</sup> 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>54</sup> Члан 4 Правилника о ближе уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>55</sup> Члан 6 став 1 Правилника о ближе уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године



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

Истакнуто је и да ће се наведени критеријуми узимати у обзир и приликом доношења одлуке о томе које ће се набавке уврстити у план набавки и спровести у текућој години, а такође и приликом одређивања редоследа приоритета набавки<sup>56</sup>.

Правилником<sup>57</sup> су дефинисане и приоритетне набавке, као набавке које су неопходне за несметано обављање делатности, којима се обезбеђује континуитете пословања и остварење стратешких циљева и одобрених пројеката, као и оне код којих неспровођење поступка представља ризик за отежано обављање делатности уз велике трошкове, а алтернативна решења не постоје, или су нерационална у смислу трошкова које изискују.

За носиоца планирања набавки, Правилником<sup>58</sup> је одређено Одељење за привреду и финансије, које је задужено за координацију поступка планирања.

Редослед фаза (корака) у поступку планирања и исказивања потреба, провере истих и утврђивање стварних потреба за сваку појединачну набавку<sup>59</sup>, дефинисано је скоро на идентичан начин као и у раније донетом Правилнику<sup>60</sup>, с тим што претходну проверу<sup>61</sup> достављених попуњених и потписаних образаца са исказаним потребама за одређеном набавком добара, услуга и радова, у смислу да ли предметна набавка, представља стварну потребу наручиоца, врши носилац планирања (Одељење за привреду и финансије), а не начелник Општинске управе.

Сагласно Правилнику<sup>62</sup>, 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



<sup>56</sup> Члан 6 став 2 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>57</sup> Члан 6 став 3 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>58</sup> Члан 7 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>59</sup> Члан 8 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>60</sup> Члан 10 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године

<sup>61</sup> Члан 8 став 1 алинеја 6 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године

<sup>62</sup> Члан 9 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године



**Налаз 1.2. Организационе јединице Општине Медвеђа су, у највећој мери, утврдиле и исказале стварне потребе на прописан начин, осим јавних набавки планираних у 2022. години, код којих стварне потребе нису утврђене и исказане на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом.**

Интерним актом (Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке) је предвиђено да све организационе јединице (одељења) Општине Медвеђа 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, у периоду од 01.01. до 30.06.2022. године, план јавних набавки Општине Медвеђа није одражавао стварне потребе, јер је због неефикасног планирања, удео реализованих јавних набавки у укупном броју планираних износио свега 30%. Узрок за наведена одступања можемо пронаћи у недовољном разумевању процеса планирања набавки, као једног сложеног процеса, који захтева сарадњу свих стручних служби у оквиру наручиоца, а посебно носиоца планирања и организационих јединица које достављају своје потребе за добрима, услугама и радовима, као и неадекватној сарадњи и координацији између њих. Директна последица оваквог поступања је израда плана јавних набавки који не одражава стварне потребе и који садржи веће или мање количине добара, услуга и радова од стварно потребних.

Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке<sup>63</sup> 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 ближем уређењу поступка јавне набавке<sup>64</sup>.

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

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

Редослед фаза (корака) у поступку планирања и исказивања потреба, провере истих и утврђивања стварних потреба за сваку појединачну набавку, прецизно су дефинисани чланом 10 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке<sup>65</sup>, односно чланом 8 новог Правилника<sup>66</sup> (како је и описано у оквиру одељка Налаз 1.1).

Носилац планирања, на основу захтева и спецификација достављених од стране именованих лица за све набавке за које је утврђена стварана потреба, приступа изради предлога плана набавки за наредну годину.

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

На основу обављених интервјуа и достављених писаних образложења, анализирали смо начин утврђивања и исказивања потреба, за узоркованих 30 поступака јавних набавки. Приметно је да су потребне количине углавном исказане:

<sup>63</sup> Члан 9 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године

<sup>64</sup> Члан 7 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>65</sup> Број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године

<sup>66</sup> 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године





- ✓ на основу потрошње у претходној години, уз сагледавање евентуалних промена (код 14 поступака);
- ✓ на основу предмера и предрачуна из пројектно-техничке документације (код осам поступака);
- ✓ на основу броја корисника (код три поступка: за услуге социјалне заштите, геронто домаћица – помоћ у кући и набавку грађевинског материјала за интерно расељена лица)
- ✓ на основу других критеријума (код пет поступака: 1) за набавку табли и кућних бројева, на основу елабората уличног система за сва насељена места на територији Општине Медвеђа, који је израдио Републички геодетски завод; 2) за набавку мини аутобуса, на основу расположивих финансијских средстава и достављеног захтева Спортског савеза Општине Медвеђа; 3) за набавку камиона са киперским сандуком и цистерном за воду, на основу одобрених средстава донације за мере превенције у периоду пандемије „Covid-19“; 4) за набавку радне машине (ровокопача/утоваривача), на основу одобрених средстава донације и исказаних потреба ЈКП „Обнова“, чији је оснивач Општина Медвеђа и 5) за набавку трактора, на основу одобрених средстава Министарства задуженог за развој недовољно развијених општина и исказаних потреба ЈКП „Обнова“, чији је оснивач Општина Медвеђа.

Такође, у писаном образложењу Општина Медвеђа је навела да су организационе јединице (одељења), вршиле утврђивање и исказивање потреба за одговарајућим набавкама, у складу са инструкцијом за планирање, коју им је доставило Одељење за привреду и финансије (као носилац планирања), приликом покретања поступка израде одлуке о буџету за наредну годину. На састанцима (којима су присуствовали представници одељења, руководство и запослени из Одељења за привреду и финансије), су се разматрали достављени предлози и планови и проверавала њихова усклађеност и оправданост.

За одређени број набавки (попут набавки електричне енергије, материјала за саобраћај (горива), канцеларијског материјала и нових тонера), не постоји конкретан подносилац предлога набавке. Такође, набавке које се спроводе сваке године (набавке електричне енергије и горива), сагледавају се на основу извршења плана из претходног периода, уз разматрање евентуалних промена које су од значаја за планирање, као и од расположивих средстава.

На основу добијене инструкције за планирање, попуњене и потписане образце са исказаним потребама достављали су Одељење за урбанизам и Одељење за општу управу и то за набавке:

- ✓ радова на капиталном и асфалтном одржавању локалних путева (након обиласка терена и утврђивања стања и степена оштећености путне инфраструктуре);
- ✓ услуга одржавања јавне расвете (након обиласка и прегледа стања јавног осветљења, прикупљених података о укупном броју светилки, дужини мреже која се одржава, броју трафостаница, као и утрошку средстава за претходни период од 12 месеци);
- ✓ услуга хватања и збрињавања паса луталица (на основу пријава и захтева ПС Медвеђа, СБР „Гејзер“ Сијаринска Бања, рудника „Леце“ и грађана Општине Медвеђа комуналном инспектору о повећању броја паса луталица који су агресивни и угрожавају безбедност и здравље грађана);
- ✓ услуга нешкодљивог уклањања лешева животиња са јавних површина (на основу Решења Републичког ветеринарског инспектора);
- ✓ услуга физичког обезбеђења објеката (на основу Акта о процени ризика, површине објекта, времена обезбеђивања објекта, укупног броја дана у којима се врши обезбеђење објекта);
- ✓ услуга геронто домаћица – помоћ у кући (на основу процене и прикупљених података о броју корисника од Центра за социјални рад и анализе за одређени број општина, са циљем утврђивања просечне цене услуге по ефективном часу).

За набавке код којих су средства обезбеђена од стране министарстава или из донација, након утврђивања приоритетних потреба са којима се може конкурисати по објављеном



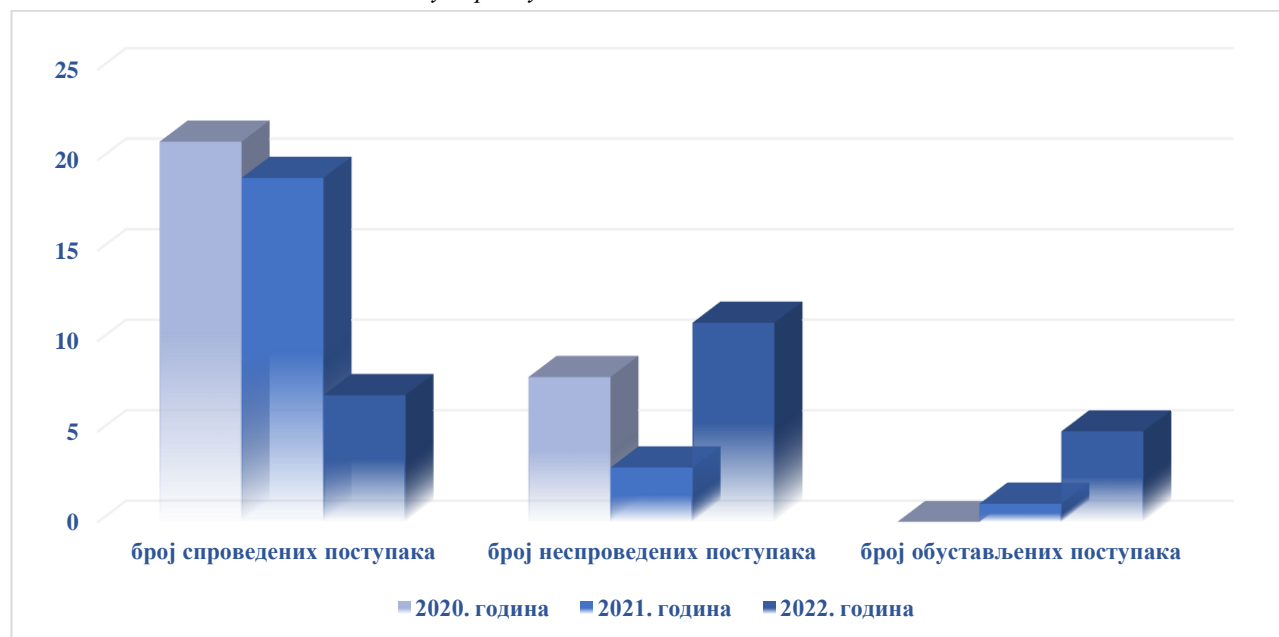
јавном позиву за различите врсте пројеката, тек по одобрењу средстава вршило се утврђивање и исказивање стварних потреба.

У зависности од предметне набавке и стручних квалификација, техничке спецификације и спецификације добара или услуга израђују запослени у одељењима, према добијеним усменим налозима од стране непосредних руководиоца.

Након утврђених коначних предлога врсте и количине добара, услуга и радова које је потребно набавити, евидентирање исказаних података вршио је носилац планирања, односно Одељење за привреду и финансије.

До измена планова јавних набавки, као и неспровођења одређених планираних поступака, углавном је долазило услед недостатка средства за реализацију предметних набавки (због мање остварених планираних прихода), услед утврђивања других приоритета, као и нерешених имовинско правних односа.

Графикон број 1: Спроведени, неспроведени и обустављени поступци јавних набавки у периоду од 01.01.2020. до 30.06.2022. године



Узимајући у обзир да је у 2020. и 2021. години удео нереализованих набавки у укупном броју планираних износио 28%, односно 13%, наводимо разлоге који су довели до непокретања планираних набавки добара, услуга и радова:

- ✓ промена и утврђивање других приоритета због ситуације узроковане епидемиолошком ситуацијом;
- ✓ одустајање виших нивоа власти од одређених одобрених пројеката;
- ✓ недовољно средстава предвиђених буџетом;
- ✓ проблема због нерешених имовинско-правних односа и др.

На основу анализе достављених података и писаних образложења, уочено је значајно веће одступање броја реализованих у односу на број планираних набавки у периоду до 30.06.2022. године, односно удео нереализованих набавки у укупном броју планираних у наведеном периоду износио је чак 48%. Такође, ако узмемо у обзир и да је пет поступака обустављено, удео реализованих набавки у укупно планираном броју износио је свега 30%.

Разлоге за наведена одступања можемо наћи у недовољном разумевању процеса планирања набавки, као једног сложеног процеса, који захтева сарадњу свих стручних служби у оквиру наручиоца, а посебно носиоца планирања и организационих јединица које достављају своје потребе за добрима, услугама и радовима, неадекватној сарадњи и координацији између њих, касном утврђивању коначних предмера и предрачуна, неадекватним проценама у вези са поремећајима на тржишту, неблаговременом усклађивању спецификација са могућностима испоруке од стране добављача и др.





Поред наведеног, субјект ревизије је (у писаном образложењу) истакао да је на одступање од планираних рокова значајно утицало и касно конституисање Скупштине општине (04.07.2022.године), до када је Општином Медвеђа руководио Привремени орган.

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 Медвеђа да обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе исказивале на начин, у року и са свим потребним елементима, у складу са интерним актом.

**Налаз 1.3. Општина Медвеђа је интерним актима одредила да организационе јединице исказују стварне потребе у оквиру својих надлежности, док носиоци планирања врше проверу оправданости, усклађивање и обједињавање предмета набавке из исказаних потреба.**

Законом о јавним набавкама<sup>67</sup> 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.

У складу са Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи, Општинском правобранилаштву, стручним службама и посебним организацијама Општине Медвеђа<sup>68</sup>, послови јавних набавки су систематизовани у оквиру Одељења за привреду и финансије. У поменутом одељењу се, између осталог, обављају послови јавних набавки који се односе на организацију активности везаних за јавне набавке, а пре свих активности истраживања тржишта, ефикасног планирања набавки и припреме плана набавки.

Актом је систематизовано једно радно место за послове који се односе на набавке: службеник за јавне набавке са сертификатом (у звању самосталног саветника), који обавља послове у вези са јавним набавкама у свим фазама поступака, као и послове у вези са набавкама на које се Закон не примењује.

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, али су ови послови одређени интерним актима којима се ближе уређују поступци јавних набавки.

Наиме, поступак планирања и исказивања потреба, провера истих и утврђивања стварних потреба за сваку појединачну набавку, прецизно су дефинисани чланом 10 претходног Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, односно чланом 8 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, достављених писаних образложења и документације, за узоркованих 30 поступака јавних набавки, анализирали смо ко и како врши утврђивање и исказивање потреба у Општини Медвеђа. Уочено је следеће: у сарадњи са организационим јединицама које су исказале потребе за набавкама, носиоци планирања (запослени у Одељењу за привреду и финансије) врше проверу оправданости предложених предмета набавки и разматрају усклађеност предмета набавки са стварним потребама наручилаца, усаглашавају и спроводе корекције, обједињују истоврсне предмете набавке и у образац за планирање уносе податке са ознакама из општег речника набавки и врсте поступка, за сваки предмет јавне набавке.

<sup>67</sup> Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19)

<sup>68</sup> 08 Број 06-33/2020/28 од 21.07.2020. године са изменама и допунама од 15.11.2021. године (Број 06-51/2021/22)



**Налаз 1.4. Организационе јединице Општине Медвеђа су, за већину поступака јавних набавки, сачинили и у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба, осим за одређени број поступака јавних набавки, код којих утврђивање и исказивање стварних потреба није документовано.**

У складу са одредбама Закона о јавним набавкама и интерним актом, наручилац је био дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања јавних набавки. Организационе јединице које планирају набавке су исказивање стварних потреба за одговарајућим набавкама вршиле у писаној форми и са документованим доказима како су исте утврдиле, осим за два поступка јавних набавки у 2022. години (канцеларијског материјала и тонера), за које утврђивање и исказивање објективних потреба није документовано. Узрок за наведено поступање можемо пронаћи у непоштовању интерних процедура приликом исказивања и документовања стварних потреба. Постање на описан начин и недокументовање свих радњи током утврђивања и исказивања објективних потреба, може да има за последицу спровођење поступака набавки мимо утврђених приоритета, изостављање стварних потреба приликом израде плана набавки, као и набавки које су од утицаја на извршење послова из надлежности јединица локалне самоуправе.

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

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



- Интерним актима којима се ближе уређују поступци јавних набавки<sup>69</sup> предвиђено је да:
- ✓ организационе јединице достављају носиоцу планирања документ са исказаним потребама, у складу са инструкцијом за планирање, коју је био у обавези да сачини и истима достави носилац планирања;
  - ✓ организационе јединице утврђују и исказују потребе за предметима набавки (најчешће уз описе предмета набавки, са количинама, процењеним вредностима набавки, као и образложењима која су од значаја за оцену оправданости, процену приоритета набавки и одређивања врсте поступка набавки);
  - ✓ на основу захтева и спецификација достављених од стране именованих лица, за све набавке за које је утврђена стварна потреба, носилац планирања обједињује потребе на нивоу целог наручиоца и сачињава предлог плана набавки на нивоу наручиоца.

Чланом 35 претходног Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, односно чланом 44 новог Правилника, је одређено и да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву

<sup>69</sup> Члан 10 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и члан 8 Правилника о ближе уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године



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 најмање пет година од закључења појединачног уговора о јавној набавци или оквирног споразума, као и пет година од обуставе или поништења поступка јавне набавке.

Након обављених интервјуа и спроведених упитника, утврдили смо да је на основу достављених инструкција за планирање, уз приложене писане доказе и документа, утврђивање и исказивање потреба вршено код:

- ✓ набавки радова (утврђени и кориговани предмери и предрачуни, идејни пројекти, рекапитулације, анализе цена, табеларни прегледи, решења, обавештења, извештаји, програми, конкурси, службене белешке);
- ✓ набавки електричне енергије (прегледи мерних места са потрошњом);
- ✓ набавки материјала за саобраћај (спецификације потребних количина и врста горива);
- ✓ набавки јавне расвете (утврђени предмери и предрачуни, спецификације услуга и добара за одржавање јавне расвете, службене белешке);
- ✓ набавка табли и кућних бројева (табеларни прегледи количине табли за обележавање назива улица и кућних бројева, коју је сачинио Републички геодетски завод на основу елабората уличног система за Општину Медвеђа);
- ✓ набавки услуга хватања и збрињавања паса луталица и уклањања лешева животиња са јавних површина (пријаве, захтеви, предлози, решења);
- ✓ набавки услуга геронто домаћица – помоћ у кући (процене и подаци о броју корисника, анализе цена, спецификације и захтеви);
- ✓ набавки трактора, ровокопача/утоваривача, миниаутобуса (захтеви, службене белешке, закључци, предлози);
- ✓ набавки грађевинског материјала (збирне и појединачне спецификације);
- ✓ набавки услуга физичког обезбеђења објеката (Акт о процени ризика, подаци о површини објекта, времену обезбеђивања, укупном броју дана обезбеђивања, предлози, службене белешке);

У поступку ревизије утврдили смо да утврђивање и исказивање објективних потреба није документовано код два поступка јавних набавки у 2022. години (набавке канцеларијског материјала и тонера).

Разлог за недостављање потреба у форми, на начин и са потребним доказима који прописује интерни акт, можемо пронаћи 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 2:** Препоручујемо одговорним лицима Општине Медвеђа 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 Медвеђа 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 Медвеђа 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 Медвеђа је донела посебан акт о ближе уређењу поступка јавних набавки, у оквиру кога је уредила и поступак испитивања и истраживања тржишта;
- 2.2. Организационе јединице Општине Медвеђа су вршиле испитивање и истраживање тржишта без поштовања процедура предвиђених интерним актима и без прикупљених свих потребних информација за израду плана јавних набавки;
- 2.3. Приликом израде плана набавки, Општина Медвеђа није у свим поступцима процењене вредности утврдила на прописан начин, услед чега је, код одређеног броја набавки, дошло до значајних одступања између уговорених и процењених вредности;
- 2.4. Организационе јединице Општине Медвеђа су, за већину поступка јавних набавки, сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током испитивања и истраживања тржишта, осим за одређени број поступка јавних набавки, код којих испитивање и истраживање тржишта није документовано.

**Налаз 2.1. Општина Медвеђа је донела посебан акт о ближе уређењу поступка 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 Медвеђа је донела Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке.

Правилником<sup>70</sup> је одређено да лице које је именовано за израду техничке спецификације, бира метод којим испитује и истражује тржиште одређеног предмета набавке.

Методи за испитивање и истраживање тржишта обухватају:

- ✓ 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 и слично);
- ✓ испитивање искустава других наручилаца, као и
- ✓ други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно.

<sup>70</sup> Члан 13 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године



Након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама, Општинско веће Општине Медвеђа је донело нови Правилник, којим је одређено да корисници набавки испитују и истражују тржиште<sup>71</sup> сваког појединачног предмета набавке тако што:

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

Правилником<sup>72</sup> је одређено и да испитивање и истраживање тржишта обухвата:

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

Илустрација број 4: Начин истраживања тржишта



У складу са чланом 11 Правилника, прикупљање и анализа података у циљу истраживања тржишта се морају вршити на објективан и систематичан начин, посебно водећи рачуна о начелу једнакости привредних субјеката. Истим чланом је одређено и да наручилац може да тражи, или да узме у обзир, савет независних стручњака, надлежних органа или привредних субјеката, у вези са припремом и спровођењем поступка јавне набавке, под условом да се тиме не нарушавају начела обезбеђења конкуренције и забране дискриминације, једнакости привредних субјеката и транспарентности.

Као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта, одређује се процењена вредност набавке<sup>73</sup>, 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:

<sup>71</sup> Члан 11 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>72</sup> Члан 11 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>73</sup> Члан 12 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и члан 10 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године





- ✓ носилац планирања, након утврђивања списка свих предмета набавки, одређује укупну процењену вредност предмета јавне набавке на начин да предмет јавне набавке представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину на нивоу читавог наручиоца;
- ✓ у складу са укупном процењеном вредношћу истоврсног предмета набавке и у складу са другим одредбама Закона, носилац планирања одређује врсту поступка за сваки предмет набавке;
- ✓ у складу са претходно дефинисаном врстом поступка, носилац планирања обједињује сва истоврсна добра, услуге и радове у јединствени поступак, где год је то могуће, имајући у виду техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину, динамику потреба и плаћања.

**Налаз 2.2. Организационе јединице Општине Медвеђа су вршиле испитивање и истраживање тржишта без поштовања процедура предвиђених интерним актима 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 Медвеђа врше испитивање и истраживање тржишта сваког појединачног предмета набавке, тако што прикупљају информације о: степену развијености тржишта, ценама више потенцијалних понуђача, квалитету, периоду гаранција, начину и трошковима одржавања, роковима испоруке услуга, добара и радова и могућностима на тржишту за задовољавање потреба на другачији начин и друго. Међутим, прикупљене информације су сачињене, у већини случајева, у слободној форми и углавном су се односиле на информације о потенцијалним понуђачима и евентуално о цени на тржишту, а веома ретко се вршило упоређивање цена више потенцијалних понуђача, или прикупљање информација о карактеристикама и квалитету добара и услуга, гарантном року за исправно функционисање, као и о роковима испоруке услуга, добара и/или извођења радова. Услед неажурности и недовољне сарадње од стране запослених у организационим јединицама који треба да испитају и истраже тржиште предмета набавке за који достављају потребе, процедура предвиђена интерним 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, у одређеном броју набавки, 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 Општине Медвеђа.

Начин и поступак истраживања тржишта, Општина Медвеђа је уредила чланом 13 претходног Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, односно чланом 11 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 испитивања и истраживања тржишта, а у циљу прикупљања потребних информација за израду плана јавних набавки, запослени у организационим јединицама углавном информишу о потенцијалним понуђачима и евентуално о цени на тржишту, али да ретко врше упоређивање цена више потенцијалних понуђача, или прикупљање информација о карактеристикама и квалитету добара и услуга, гарантном року за исправно функционисање, као и о роковима испоруке услуга, добара и/или извођења радова.

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

Уочено је и да за највећи број набавки, 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, израђивао 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, у одређеном броју набавки, 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 Општине Медвеђа.

**Препорука број 3:** Препоручујемо одговорним лицима Општине Медвеђа да предузму све потребне мере и обезбеде услове како би се испитивање и истраживање тржишта вршило на начин који би омогућио прикупљање свих неопходних информација за израду плана набавки.

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

Законом о јавним набавкама, као и интерним актом (Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке), предвиђено је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и валидна у време покретања поступка. Међутим, код одређеног броја јавних набавки, дошло је до значајних одступања уговорених у односу на процењене вредности. Најчешћи узрок неадекватног одређивања процењених вредности јавних набавки је изостанак континуитета у испитивању и истраживању тржишта, као и неприкупљање свих потребних информација на тржишту. Директна последица оваквог поступања су закључени уговори чија се вредност значајно разликује у односу на процењене вредности, што је код једног поступка захтевало накнадно обезбеђивање недостајућих финансијских средстава из буџета Општине Медвеђа, а код пет поступака неискоришћеност одређених средстава у буџету, која су могла бити планирана за друге намене, чиме нису задовољене ни стварне потребе наручиоца.

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 12 претходног Правилника, односно чланом 10 новог Правилника, према којима се процењена вредност одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта.

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

- ✓ на основу претходних искустава и цена добијених у поступку набавке у претходној, као и текућој години, односно, на основу потрошње у предходној години и расположивих финансијских средстава у текућој години (приликом набавки: електричне енергије, горива и материјала за саобраћај и услуга физичко-техничког обезбеђења објекта);
- ✓ на основу прибављених информација о јавним набавкама спроведеним у претходном периоду, података о броју корисника и анализе цена услуге по ефективном часу на територији четири општине (приликом набавки услуга геронто домаћица–помоћ у кући);
- ✓ на основу предмера и предрачуна из пројектно-техничке документације уз коришћење података из ценовника једног понуђача (приликом набавки: радова на капиталном одржавању локалних и махалских путева на територији Општине Медвеђа за 2020. и 2021. годину и радова на асфалтном одржавању локалних путева на територији Општине Медвеђа за 2020. и 2021. годину);
- ✓ на основу предмера и предрачуна из пројектно-техничке документације, коју су доставиле пројектантске куће (приликом набавки: радова на реконструкцији трибина на мултифункционалном игралишту ПУ „Младост“ у Медвеђи и радова на санацији и адаптацији објекта ПУ „Младост“ у Медвеђи), уз коришћење података из претходног периода (приликом набавке радова за „Стазе здравља“ фаза II у 2021. години);
- ✓ на основу предмера и предрачуна из пројектно-техничке документације које је сачинило Одељење за урбанизам, уз коришћење података о ценама из претходног периода, увећаних за одговарајући проценат до ког се дошло усменим контактирањем одређеног броја потенцијалних понуђача (приликом набавки радова поправки и одржавања инсталација јавне расвете на територији Општине за 2020. и 2021. годину);
- ✓ на основу прибављених понуда потенцијалних понуђача (приликом набавки: трактора, грађевинске машине ровокопача/утоваривача и минибуса);
- ✓ на основу усменог контактирања лица која се баве том врстом услуга и добара, односно извођења радова (приликом набавки: услуга хватања и збрињавања паса луталица и нешкодљиво уклањање лешева животиња са јавних површина; грађевинског материјала за интерно расељена лица; канцеларијског материјала; нових тонера; текућих поправки и одржавања месних заједница: Газдаре, Леце и Туларе);
- ✓ на основу усменог контактирања лица које се баве том врстом добара, као и мејлом на примљене упите или увидом у истакнуте ценовнике на званичним сајтовима (приликом набавке табли за обележавање улица и објеката).

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

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

Р. бр.	Година	Предмет јавне набавке	Процењена вредност јавне набавке	Уговорена вредност без ПДВ-а	% уговорене вредности у односу на процењену
1	2020	Рачунари, рачунарска опреме и софтвер - Партија 1	1.144.800,00	772.687,00	67,50%
2		Табле за обележавање улица и објеката	3.333.332,00	1.627.420,00	48,82%
3		Радови на асфалтном одржавању локалних и махалских путева	12.499.995,00	8.993.492,00	71,95%
4	2021	Грађевинска машина ровокопач/утоваривач	9.110.400,00	9.304.222,88	102,13%
5		Радови на асфалтном одржавању путева	13.333.328,00	9.706.220,00	72,80%
6		Рачунари и опрема за потребе дигитализације рада СО Медвеђа	1.103.249,54	860.966,64	78,04%



Разлози наведених одступања наведени су кроз следеће илустративне примере.

*Илустративни пример број 1:*

#### **Уговорена вредност значајно мања од процењене вредности јавне набавке**

✓ за набавку рачунара, рачунарске опреме и софтвера (партија 1) у 2020. години, процењена вредност је одређена у износу од 1.144.800 динара, а након спроведеног поступка јавне набавке, уговорена је вредност у износу од 772.687 динара. Према образложењу субјекта ревизије, за утврђивање процењене вредности коришћени су подаци о ценама које су потенцијални понуђачи доставили (у усменој комуникацији) по јединици мере (комаду), док су у самом поступку набавке понудили ниже цене, односно збирна понуда за целу партију је била значајно нижа од процењене вредности;

✓ за набавку табли за обележавање улица и објеката у 2020. години, процењена вредност је одређена у износу од 3.333.332 динара, а након спроведеног поступка јавне набавке, уговорена је вредност у износу од 1.627.420 динара. Према образложењу субјекта ревизије, за утврђивање процењене вредности коришћени су подаци о ценама које су потенцијални понуђачи доставили у усменој комуникацији, или мејлом на примљене упите, као и увидом у истакнуте ценовнике на званичним сајтовима. У самом поступку набавке, прибављене су понуде које су се кретале у распону од 1.627.420 динара до 3.130.638 динара, а како је критеријум за избор био најнижа понуђена цена, уговорена је вредност која је била значајно нижа од процењене вредности;

✓ за набавку радова на асфалтном одржавању локалних и махалских путева у 2020. години, процењена вредност је одређена у износу од 12.499.995 динара, а након спроведеног поступка јавне набавке, уговорена је вредност у износу од 8.993.492 динара. Према образложењу субјекта ревизије, у самом поступку набавке, прибављене су понуде које су се кретале у распону од 8.993.492 динара до 11.888.880 динара, а како је критеријум за избор био најнижа понуђена цена, уговорена је вредност која је била значајно нижа од процењене вредности;

✓ за набавку радова на асфалтном одржавању путева у 2021. години, процењена вредност је одређена у износу од 13.333.328 динара, а након спроведеног поступка јавне набавке, уговорена је вредност у износу од 9.706.220 динара. Према образложењу субјекта ревизије, у самом поступку набавке, прибављене су понуде које су се кретале у распону од 9.706.220 динара до 12.838.760 динара, а како је критеријум за избор био најнижа понуђена цена, уговорена је вредност која је била значајно нижа од процењене вредности;

✓ за набавку рачунара и опреме за потребе дигитализације рада СО Медвеђа у 2021. години, процењена вредност је одређена у износу од 1.103.250 динара, а након спроведеног поступка јавне набавке уговорена је вредност у износу од 860.967 динара. Према образложењу субјекта ревизије, за утврђивање процењене вредности коришћени су подаци о ценама које су потенцијални понуђачи доставили (у усменој комуникацији) по јединици мере (комаду), док су у самом поступку набавке понудили ниже цене, односно збирна понуда је била значајно нижа од процењене вредности.

*Илустративни пример број 2:*

#### **Уговорена вредност већа од процењене вредности јавне набавке**

✓ за набавку грађевинске машине ровокопача/утоваривача, процењена је вредност у износу од 9.110.400 динара. Пројекат набавке машине је финансиран из средстава донације Владе Јапана. Након спроведеног поступка јавне набавке пристигла је само једна понуда са понуђеном ценом у износу од 9.304.223 динара, односно за 2,13% већом од процењене вредности. Пошто би нереализација пројекта узроковала враћање средстава, одлучено је да се



прихвати понуда и закључи уговор, а да се недостајућа средства обезбеде из буџета Општине Медвеђа.

Узрок неадекватног одређивања процењених вредности јавних набавки је изостанак континуитета у испитивању и истраживању тржишта и неприбављање свих потребних информација на тржишту.

Директна последица оваквог поступања су закључени уговори чија се вредност значајно разликује у односу на процењене вредности, што је код једног поступка захтевало накнадно обезбеђивање недостајућих финансијских средстава из буџета Општине Медвеђа, а код пет поступака неискоришћеност одређених средстава у буџету, која су могла бити планирана за друге намене, чиме нису задовољене ни стварне потребе наручиоца.

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

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

*Илустрација број 5: Врсте поступака јавних набавки*



Према подацима из планова јавних набавки, директни корисници буџетских средстава Општине Медвеђа су, на основу датих критеријума, у ревидираном периоду, планирали укупно 75 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	21	6	21	22	70
Скупштина општине	0	0	1	0	1
Председник општине	2	0	1	1	4
Општинско веће	0	0	0	0	0
Општинско јавно правобранилаштво	0	0	0	0	0
<b>Укупно</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>75</b>

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.

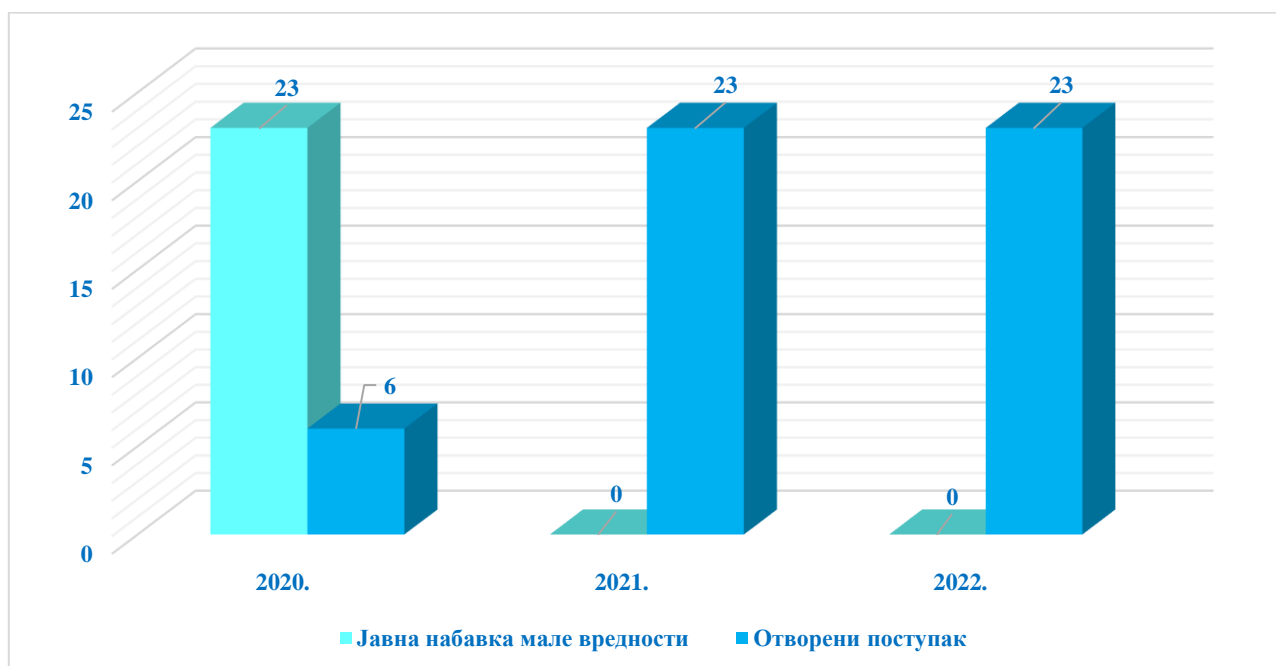


У ревидираном периоду (од 01.01.2020. до 30.06.2022. године), уочен је тренд смањења броја планираних поступака јавних набавки (због повећаних прагова до којих се важећи Закон о јавним набавкама не примењује), док је у укупном броју планираних набавки, повећано учешће јавних набавки у отвореном поступку.

Табела број 3: Планирани поступци јавних набавки ДКБС Општине Медвеђа

Година	Јавна набавка мале вредности	Отворени поступак	Укупно
2020.	23	6	29
2021.	0	23	23
2022.	0	23	23
Укупно	23	52	75

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



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	21	49	70
Скупштина општине	0	1	1
Председник општине	2	2	4
Општинско веће	0	0	0
Општинско јавно правобранилаштво	0	0	0
Укупно	23	52	75

**Препорука број 4:** Препоручујемо одговорним лицима Општине Медвеђа 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 Медвеђа су, за већину поступака јавних набавки, сачиниле и у писаној форми евидентирале и документовале све радње током испитивања и истраживања тржишта, осим за одређени број поступака јавних набавки, код којих испитивање и истраживање тржишта није документовано.**

Законом о јавним набавкама као и интерним актом (Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке), предвиђено је да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки, што се односи и на поступак испитивања и истраживања тржишта. Организационе јединице које достављају потребе, за најмање седам поступака јавних набавки, 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 35 претходног Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, односно чланом 44 новог Правилника, је одређено и да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива, најмање 10 година од истека уговореног рока за извршење појединачног уговора о јавној набавци, односно најмање пет година од закључења појединачног уговора о јавној набавци или оквирног споразума, као и пет година од обуставе или поништења поступка јавне набавке.

Испитивање и истраживање тржишта<sup>74</sup> обухвата:

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



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

<sup>74</sup> Члан 11 Правилника о ближе уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године





На основу обављених интервјуа и спроведених упитника, утврдили смо да од 30 узоркованих јавних набавки, за најмање седам поступака није прикупљена документација о извршеном испитивању и истраживању тржишта (размењена електронска пошта, интернет странице, службене белешке у случају да је истраживање вршено путем телефона, анкете, упитници, Портал јавних набавки и слично).

Графикон број 3: Документоване потребе и испитивање и истраживање тржишта у ревидираном периоду



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 5:** Препоручујемо одговорним лицима Општине Медвеђа 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 Медвеђа 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 Медвеђа смо истражили:

- ✓ како су уређени послови везани за реализацију плана јавних набавки;
- ✓ да ли су поступци јавних набавки покретани у планираним временским оквирима;
- ✓ који је обим реализације плана јавних набавки у односу на квантитативно и квалитативно планиране потребе и
- ✓ да ли се у писаној форми евидентирају и документују све радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци?

Закључак 3. смо донели на основу следећих налаза:

- 3.1. Општина Медвеђа 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 Медвеђа није покренула одређени број поступака јавних набавки у планираним временским оквирима;
- 3.3. Општина Медвеђа није покренула или је обуставила одређени број јавних набавки у ревидираном периоду, што је довело до неискоришћености одређених средстава у буџету, услед неадекватно утврђених реалних потреба и приоритета, непотпуног испитивања и истраживања тржишта, али и изостанка контролног механизма приликом праћења извршења уговора;
- 3.4. Општина Медвеђа није сачинила и у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора.

### **Налаз 3.1. Општина Медвеђа 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 Медвеђа 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 Медвеђа је донела предвиђена интерна акта, којим је, између осталог, ближе уредила начин праћења реализације плана јавних набавки, али 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 и неажурности одговорних лица у вези са процесом планирања и извршења плана јавних набавки. Директна последица наведеног поступања може бити неефикасно и недовољно квалитетно спровођење пословних процеса, који се односе на праћење реализације плана јавних набавки.

Чланом 22 претходно важећег Закона и чланом 49 Закона о јавним набавкама, као што је наведено и у претходним тачкама, прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке, у свим фазама.

У периоду од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године, област јавних набавки у Општини Медвеђа је била уређена најпре Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке (до ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама), а затим и новим Правилником. Наведеним интерним актима послови који се односе на реализацију плана јавних набавки су уређени на начине који се међусобно разликују, у извесној мери.



Начин праћења реализације плана јавних набавки уређен је процедурама за: извршење плана јавних набавки<sup>75</sup>, спровођење поступка јавних набавки<sup>76</sup> и праћење извршења уговора<sup>77</sup>.

Сагласно интерним актима о ближем уређивању поступка јавне набавке<sup>78</sup>, носилац планирања и корисници набавке (у делу који су планирали), дужни су да прате извршење плана набавки по различитим критеријумима (позицији плана, предмету јавне набавке, врсти поступка, броју закључених уговора, добављачима, уговореним роковима, уговореним ценама и слично). Праћење извршења плана набавки<sup>79</sup> омогућава анализу остварених резултата, прецизније и сигурније планирање у будућем периоду, повећање ефикасности и квалитета пословних процеса, уз уштеде које произилазе из добро осмишљеног планирања.

Реализација плана јавних набавки започиње захтевом за покретање поступка јавне набавке, који подноси организациона јединица која је корисник набавке, што је предвиђено чланом 26 новог Правилника. Наведени захтев подноси се уколико је јавна набавка предвиђена планом јавних набавки, и то у року за покретање поступка, који је одређен самим планом. У складу са поменутиим чланом, подносилац захтева био је дужан да одреди: предмет јавне набавке, процењену вредност, техничке спецификације, квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, техничке прописе и стандарде који се примењују, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и слично, одржавање, гарантни рок, тако да не користи дискриминаторске критеријуме за квалитативни избор привредних субјеката и техничке спецификације.

Како је одређено чланом 28 новог Правилника, по пријему захтева за покретање поступка, службеник за јавне набавке је дужан да провери да ли исти садржи све утврђене елементе, а нарочито да ли је јавна набавка предвиђена Планом јавних набавки. Након извршене провере, начелник Општинске управе потписује и оверава поднети захтев и даје сагласност за покретање поступка, у форми налога, који доставља службенику за јавне набавке.

По спроведеном поступку јавне набавке, послови који се односе на достављање закљученог уговора о јавној набавци, дефинисани су интерним актима<sup>80</sup>, према којима се, непосредно по закључењу уговора, (између осталих) исти достављају: лицу одговорном за праћење и реализацију уговора, односно председнику комисије за праћење реализације уговора (код сложенијих предмета набавки, уколико је комисија образована); Одељењу за привреду и финансије; 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.

Одредбама члана 57 новог Правилника, између осталог, је дефинисано да лице или организациона јединица које/а је задужена за контролу уговора, сачињава извештај о извршењу уговора, који, између осталог, садржи податке о испостављеним и плаћеним рачунима (укупну реализовану вредност уговора).

Интерним актима о ближем уређивању поступка јавне набавке<sup>81</sup>, одређено је да одговорно лице Наручиоца (председник Општине), решењем именује лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, пратити рок важења

<sup>75</sup> Чл. 21-22 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и члан 20 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>76</sup> Чл. 24-38 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и члан 26-39 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>77</sup> Чл. 39-41 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и члан 55-66 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>78</sup> Члан 21 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и члан 20 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>79</sup> Члан 20 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>80</sup> Члан 37 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и члан 55 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>81</sup> Члан 39 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и члан 58 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године



средстава финансијског обезбеђења уговорних обавеза и вршити све остале радње у вези са извршењем уговора, те да се код сложенијих извршења уговора (посебно када су у питању радови), може именовати и мешовита комисија за примопредају (са представницима и наручиоца и добављача).

Овлашћено лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова и остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци<sup>82</sup>, било је у обавези да провери:

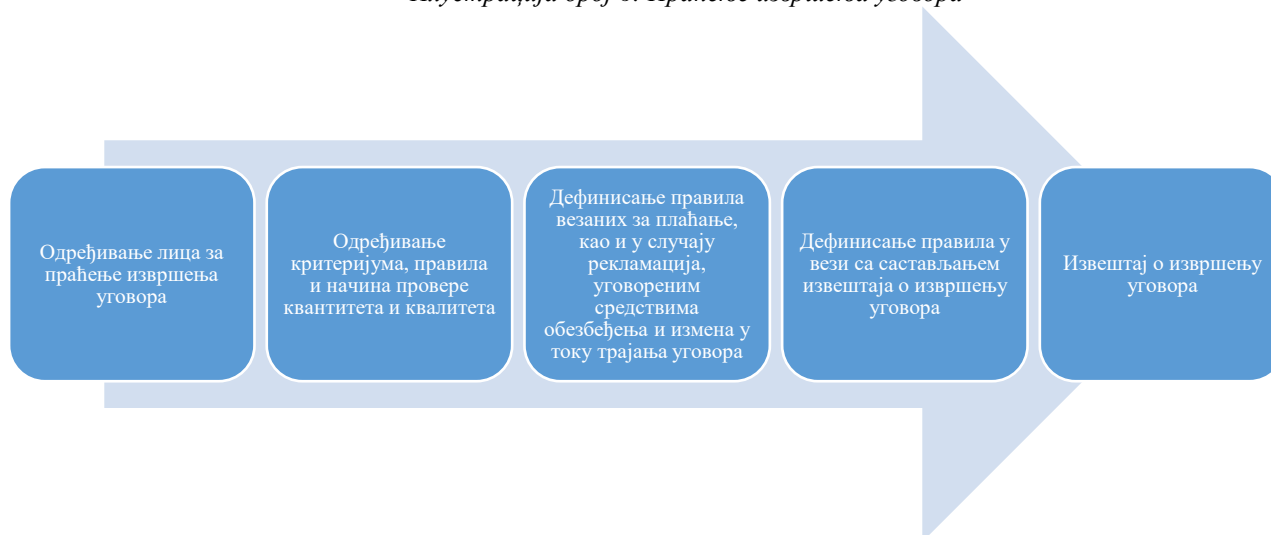
- ✓ да ли количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном, о чему сачињава записник о квантитативном пријему добара, услуга или радова и
- ✓ да ли врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним, односно, да ли су у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

У случају рекламације, ако количина и квалитет нису у складу са уговором, лице одговорно за извршење уговора сачињава записник о рекламацији<sup>83</sup>, у коме наводи у чему испорука није у складу са уговореним.

Сама процедура праћење извршења уговора о јавној набавци, сагласно интерним актима<sup>84</sup>, обухвата:

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

Илустрација број 6: Праћење извршења уговора



Организационе јединице у чијем су делокругу праћења извршења уговора, биле су у обавези да сачињавају извештаје о извршењу уговора, који садрже описе токова извршења уговора, укупне реализоване вредности уговора, уочене проблеме током извршења уговора и евентуалне предлоге за побољшање<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> Члан 40 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и чл. 59-61 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>83</sup> Члан 40 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и члан 61 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>84</sup> Чл. 39-40 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и чл. 58-63 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>85</sup> Чл. 61-63 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године



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

- ✓ да у 2020. години, од узоркованих 12 поступака јавних набавки, за осам нису сачињавани записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова, односно за 67% поступака;
- ✓ да у 2021. години, од узоркованих 16 поступака јавних набавки, за десет нису сачињавани записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова, односно за 63% поступака;
- ✓ да до 30.06.2022. године, записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова нису сачињени за два од узоркованих два поступка, односно за 100% 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 доносили.

Разлоге за непоштовање процедуре праћења реализације плана јавних набавки можемо пронаћи у неразумевању и неажурности одговорних лица у вези са процесом планирања и извршења плана јавних набавки.

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

**Препорука број 6:** Препоручујемо одговорним лицима Општине Медвеђа да прате реализацију плана јавних набавки и извршење уговора на начин предвиђен процедурама за ове активности.

### Налаз 3.2. Општина Медвеђа 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 поступка јавне набавке који се спроводи за сваки предмет набавке, објективне рокове за припрему и достављање понуда, као и прописане рокове за захтев за заштиту права. Међутим, код одређеног броја јавних набавки, утврђено је одступање оквирног времена покретања поступка од датума доношења одлука о покретању поступка, односно 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 поступака јавних набавки.

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 Медвеђа, дефинисана је Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке<sup>86</sup>, односно новим Правилником<sup>87</sup>,

<sup>86</sup> Члан 16 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године

<sup>87</sup> Члан 14 Правилника о ближе уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године





у складу са којим, динамику покретања поступка одређује носилац планирања, према претходно дефинисаним оквирним датумима закључења и извршења уговора, имајући у виду врсту поступка јавне набавке који се спроводи за сваки предмет набавке, објективне рокове за припрему и достављање понуда, као и прописане рокове за захтев за заштиту права.

Сагласно Правилнику<sup>88</sup>, начин покретања јавне набавке обухвата следеће фазе:

- ✓ подношење захтева за покретање поступка од стране организационе јединице која је корисник набавке, уколико је јавна набавка предвиђена планом набавки за текућу годину, и то у року за покретање поступка, који је одређен самим планом;
- ✓ провера захтева за покретање поступка, како би се утврдило да ли исти садржи све потребне елементе и да ли је јавна набавка предвиђена планом за текућу годину,
- ✓ достављање захтева на одобрење овлашћеном лицу наручиоца, уколико садржи све неопходне елементе, док се у супротном враћа подносиоцу захтева на исправку и допуну,
- ✓ издавање писаног налога за покретање поступка лицу запосленом на пословима јавних набавки.

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, утврђено је да Општина Медвеђа није покренула благовремено, у планираним временским оквирима, 22 поступака јавних набавки и то:

- ✓ набавку услуга стручног надзора над извођењем радова, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у марту 2020. године, док је одлука о покретању поступка донета 19.05.2020. године;
- ✓ набавку услуга одржавања јавне расвете на територији Општине Медвеђа, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у марту 2020. године, док је одлука о покретању поступка донета 25.05.2020. године;
- ✓ набавку медијских услуга директног радио преноса седница Скупштине општине Медвеђа и објављивање обавештења служби Општинске управе путем радио таласа, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у априлу 2020. године, док је одлука о покретању поступка донета 25.05.2020. године;
- ✓ набавку добара: рачунара, рачунарске опреме и софтвера – партија 1, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у фебруару 2020. године, док је одлука о покретању поступка донета 24.06.2020. године;
- ✓ набавку добара: нових тонера, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у априлу 2020. године, док је одлука о покретању поступка донета 30.06.2020. године;
- ✓ набавку радова на реконструкцији трибина на мултифункционалном игралишту ПУ „Младост“ у Медвеђи, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у другом кварталу 2021. године, док је одлука о покретању поступка донета 01.07.2021. године;
- ✓ набавку радова на капиталном одржавању путева, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у другом кварталу 2021. године, док је одлука о покретању поступка донета 29.07.2021. године;
- ✓ набавку радова на асфалтном одржавању путева, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у другом кварталу 2021. године, док је одлука о покретању поступка донета 29.07.2021. године;
- ✓ набавку радова на санацији и адаптацији објекта ПУ „Младост“ у Медвеђи, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у другом кварталу 2021. године, док је одлука о покретању поступка донета 29.07.2021. године;

<sup>88</sup> Чл. 26 и 28 Правилника о ближе уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године



- ✓ набавку добара: електричне енергије, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у другом кварталу 2021. године, док је одлука о покретању поступка донета 08.09.2021. године;
- ✓ набавку добара: бензина и дизел горива за потребе служби Општинске управе, која је, према оквирном времену, требала да буде покренута у другом кварталу 2021. године, док је одлука о покретању поступка донета 08.09.2021. године.

У 2022. години (до 30.06), Општина Медвеђа је планирала 23 поступка јавних набавки, од којих је 12 поступака покренуто у оквирном року (наведеном у плану јавних набавки), док 11 поступака није покренуто у року предвиђеном у плану јавних набавки, и то:

- ✓ набавка намештаја,
- ✓ набавка рачунарске опреме,
- ✓ набавка услуге одржавања информационог система,
- ✓ набавка радова на партерном уређењу у Медвеђи и Сијаринској Бањи,
- ✓ набавка радова на реконструкцији и санацији водовода Леце-Дренце-Гајтан,
- ✓ набавка услуга стручног усавршавања;
- ✓ набавка услуга у дому за једнодневни боравак за децу и одрасле са инвалидитетом и услуга пратиоца,
- ✓ набавка услуга процене вредности непокретности,
- ✓ набавка услуга геронто домаћица - помоћ у кући,
- ✓ набавка пелета за грејну сезону 2022/2023,
- ✓ набавка прикључних делова за радну машину.

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

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

**Препорука број 7:** Препоручујемо одговорним лицима Општине Медвеђа да поштују динамику покретања поступака из плана јавних набавки, у складу са реално утврђеним потребама и приоритетима.

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

Законом о јавним набавкама и интерним 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. Упркос бројним изменама и допунама планова јавних набавки, утврђено је да постоје одступања између броја планираних и спроведених поступака јавних набавки, као и разлике између процењене, уговорене и реализоване вредности. Узрок оваквог поступања налази се у недовољној посвећености фази утврђивања стварних потреба и испитивања и истраживања тржишта, као и неадекватном праћењу реализације уговора. Неспровођење планираних поступака јавних набавки може да има за последицу неискоришћеност одређених средстава у буџету, која су могла бити планирана за друге намене, чиме нису задовољене ни стварне потребе наручиоца.

Интерним актима о ближем уређивању поступка јавне набавке прописан је начин праћења извршења уговора о јавној набавци, одређивање лица за праћење извршења уговора о јавним набавкама, критеријуми, правила и начин провере квантитета и квалитета



испоручених добара, пружених услуга и изведених радова, као и састављање извештаја о извршењу уговора<sup>89</sup>.

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

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

Број набавки	2020. година	2021. година	2022. година (до 30.06.)	Укупно
Број планираних набавки	29	23	23	75
Број спроведених набавки	21	19	7	47
Број неспроведених набавки	8	3	11	22
Број обустављених поступака	0	1	5	6
Измена плана у току године	3	6	3	12

У ревидираном периоду, Општина Медвеђа је планирала 75 поступака јавних набавки, од чега је спроведено 47 поступака, обустављено шест поступак, док 22 планирана поступка нису покренута.

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	21	77.283.985	70.921.677	19	154.915.068	145.180.003	7	65.666.654	57.479.798
Неспроведени	8	34.116.653	0	3	10.068.199	0	11	38.509.292	0
Обустављени	0	0	0	1	2.333.332	0	5	3.066.666	0
Укупно	29	111.400.638	70.921.677	23	167.316.599	145.180.003	23	107.242.612	57.479.798

Графикон број 4: Однос броја планираних и спроведених поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години



Графикон број 5: Однос броја планираних и спроведених поступака јавних набавки у 2022. години (до 30.06)



<sup>89</sup> Чл. 39-41 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и члан 57-63 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године



Услед непоштовања прописаних процедура за исказивање потреба, планови јавних набавки нису сачињени на основу претходно јасно утврђених и исказаних стварних потреба. Последица тога су измене и допуне планова јавних набавки, којих је у 2020. години било три, уз 28% нереализованих поступака од укупно планираних. У 2021. години, планови јавних набавки претрпели су шест измена и допуна, уз 13% нереализованих поступака од укупно планираних, као и једног поступка који је обустављен (услед неприбављања ниједне понуде). До 30.06.2022. године, план је претрпео три измене и допуне, уз 48% нереализованих поступака од укупно планираних, као и пет поступака који су обустављени.

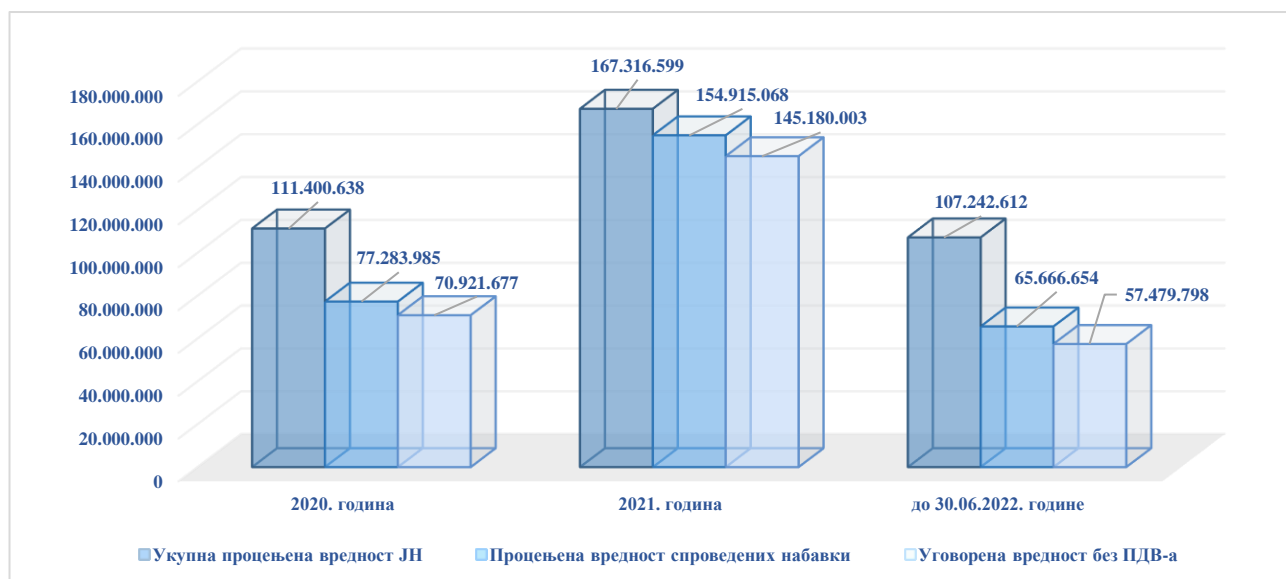
Упоређивањем укупне процењене вредности свих планираних јавних набавки са уговореним износом по спроведеним поступцима јавних набавки, утврдили смо да је у 2020. години, уговорена вредност износила 64% процењене вредности свих јавних набавки, док се у 2021. години, учешће уговорене вредности у укупно процењеној вредности повећало 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 92% процењене вредности спроведених поступака јавних набавки, док је у 2021. години учешће уговорене вредности у процењеној вредности 94%.

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	%	
				5 (4/2)	6 (4/3)
2020. година	111.400.638	77.283.985	70.921.677	64	92
2021. година	167.316.599	154.915.068	145.180.003	87	94
до 30.06.2022. године	107.242.612	65.666.654	57.479.798	54	88

Графикон број 6: Кретање уговорене вредности у односу на процењену вредност у ревидираном периоду



Узрок оваквог стања, осим неправилно утврђене процењене вредности, је и високо учешће непокрених, односно неспроведених поступака. У 2020. години није покренуто, или је обустављено осам од 29 планираних поступака (28%), у 2021. години, нису покренута, или су обустављена четири од 23 планирана поступка (17%), док до 30.06.2022. године, није покренуто, или је обустављено чак 16 поступака од 23 планирана, што чини 70% нереализованих јавних набавки од укупног планираног броја.

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

Анализирајући однос уговорене вредности у односу на укупно процењену вредност поступака јавних набавки у ревидираном периоду (од 01.01.2020. до 30.6.2022. године),



уочљив је променљив тренд: у 2021. години смањена је разлика уговорених вредности у односу на укупно планиране износе, док је у првој половини 2022. године, приметно повећање разлике уговорених вредности у односу на укупно планиране износе набавки.

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

На основу обављених интервјуа, спроведених упитника и достављене документације, утврђено је и да одговорна лица, која су била у обавези да доносу решења којима ће задужити лица за праћење реализације уговора, иста нису доносили.

**Препорука број 8:** Препоручујемо одговорним лицима Општине Медвеђа да планове набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама и према приоритетима, као и да успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења уговора.

**Налаз 3.4.** Општина Медвеђа 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, прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци, као и да сву документацију чува у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива. Међутим, Општина Медвеђа није доносила решења којима би задужила лица за праћење реализације уговора, а 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 (у налогу за покретање поступка) одређени да прате извршење уговора. 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.

Интерним актима о ближем уређивању поступка јавне набавке одређено је да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива, најмање 10 година од истека уговореног рока за извршење појединачног уговора о јавној набавци, односно најмање пет година од закључења појединачног уговора о јавној набавци или оквирног споразума, као и пет година од обуставе или поништења поступка јавне набавке, као и да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача<sup>90</sup>. 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.

Интерним актима<sup>91</sup> је одређено је да одговорно лице Наручиоца (председник Општине), решењем именује лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, пратити рок важења средстава финансијског обезбеђења уговорних обавеза и

<sup>90</sup> Чл. 35-36 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и члан 44 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године

<sup>91</sup> Члан 39 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, број 01-404-270/2014 од 13.03.2014. године и члан 58 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке, 08 Број: 06-37/2020 од 24. августа 2020. године





вршити све остале радње у вези са извршењем уговора, те да се код сложенијих извршења уговора (посебно када су у питању радови), може именовати и мешовита комисија за примопредају (са представницима и наручиоца и добављача).

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, одговорна лица, која су била у обавези да доносу решења којима ће задужити лица за праћење реализације уговора, иста нису доносили.

Такође, у узорку од 30 поступака јавних набавки, записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова нису сачињавани за 20 поступака, и то: за осам поступака јавних набавки у 2020, за десет поступака јавних набавки у 2021. и за два поступка јавних набавки у 2022. години, те да сходно томе, Општина Медвеђа 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 (у налогу за покретање поступка) одређени да прате извршење уговора.

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

## V Мере предузете у току ревизије

У поступку ревизије, Општина Медвеђа није предузимала мере за отклањање утврђених неправилности.

## VI Захтев за доставу одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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