



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ
ПОСЛОВАЊА**

*Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у
Општини Мионица код директних корисника буџетских
средстава*



Број: 400-1023/2022-04/23
Београд, 2. новембар 2022. године



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

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

На основу анализе расположивих података, закључили смо да постоји ризик да исказане потребе не одговарају стварним потребама, јер исте нису исказиване у писаном облику и није вршена провера њихове усаглашености са критеријумима планирања, стварним потребама и расположивим средствима наручиоца. Исто тако постоји ризик да процењене вредности предмета јавних набавки нису објективне и засноване на испитивању и истраживању тржишта свих потребних елемената, јер нису поштоване утврђење процедуре приликом њиховог одређивања.



ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Иако је Општина Мионица уредила поступак планирања набавки интерним актом, одговорна лица Општине нису формирала Тим за планирање набавки, док предвиђене процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба, евидентирање и документовање нису у потпуности испоштоване.

За поједине јавне набавке процењене вредности нису одређене на прописан начин, јер процес испитивања и истраживања тржишта није спроведен на начин предвиђен интерним актом.

Општина Мионица је план јавних набавки извршила благовремено, али исти није реализован у планираном обиму, док је код појединих поступака дошло до одступања од уговорених количина и вредности услед непоштовања процедура приликом праћења реализације уговора.

Препоруке

Државна ревизорска институција дала је одговорним лицима Општине Мионица препоруке да обезбеде:

- ↓ услове да се утврђивање и исказивање потреба врши на начин предвиђен интерним актом;
- ↓ услове да послове утврђивања стварних потреба обавља Тим за планирање набавки, на начин који је предвиђен интерним актима;
- ↓ евидентирање и документовање свих радњи и аката током утврђивања и исказивања потреба, на начин који је предвиђен интерним актом;
- ↓ услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин који је предвиђен интерним актима и тиме омогуће прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки;
- ↓ услове да се одређивање процењене вредности заснива на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта;
- ↓ услове да се евидентирају и документују све радње и акти током испитивања и истраживања тржишта;
- ↓ да се поштују процедуре утврђене интерним актима које се односе на праћење реализације уговора о јавним набавкама, како би се спречило извршавање уговора изнад уговорених количина и вредности;
- ↓ да се евидентирају и документују све радње током извршења уговора о јавној набавци, на начин који је предвиђен интерним актом.



САДРЖАЈ:

Скраћенице и термини.....	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	9
1. Проблем.....	9
2. Циљ ревизије.....	10
3. Ревизорска питања	11
4. Обим и ограничења	12
5. Методологија у поступку рада.....	14
III Опис предмета ревизије	15
1. Законодавни и институционални оквир	15
2. Основне информације о субјекту ревизије	17
3. Информације о јавним набавкама.....	18
IV Закључци.....	20
Закључак 1. Иако је Општина Мионица уредила поступак планирања набавки интерним актом, одговорна лица Општине нису формирала Тим за планирање набавки, док предвиђене процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба, евидентирање и документовање нису у потпуности испоштоване	21
Налаз 1.1. Општина Мионица донела је интерни акт којим је, између осталог, уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.....	21
Налаз 1.2. Општина Мионица није у потпуности испоштовала процедуре прописане интерним актом у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба	24
Налаз 1.3. Општина Мионица има организациону јединицу у оквиру које се обављају послови планирања јавних набавки, али у ревидираном периоду није имала Тим за планирање набавки који, према интерном акту, утврђује стварне потребе за предметима набавке.....	25
Налаз 1.4. Општина Мионица није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.....	27
Закључак 2. За поједине јавне набавке процењене вредности нису одређене на прописан начин, јер процес испитивања и истраживања тржишта није спроведен на начин предвиђен интерним актом.....	28
Налаз 2.1. Општина Мионица је донела акт о ближем уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је посебно уредила поступак испитивања и истраживања тржишта	29
Налаз 2.2. Општина Мионица није спровела поступак испитивања и истраживања тржишта на начин који је предвиђен интерним актима и који би обезбедио прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки	30
Налаз 2.3. Општина Мионица за поједине предмете набавки процењене вредности није одредила на прописан начин	33



Налаз 2.4. Општина Мионица није у целости у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта..... 37

Закључак 3. Општина Мионица је план јавних набавки извршила благовремено, али исти није реализован у планираном обиму, док је код појединих поступака дошло до одступања од уговорених количина и вредности услед непоштовања процедура приликом праћења реализације уговора..... 38

Налаз 3.1. Општина Мионица је интерним актом уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки 38

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

Налаз 3.3. Планови јавних набавки нису у потпуности реализовани у планираном обиму, док је код реализације појединих уговора дошло до одступања у погледу набављених количина и прекорачења уговорене вредности..... 43

Налаз 3.4. Општина Мионица је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током спровођења поступка јавне набавке и успоставила евиденцију о закљученим уговорима, али није писаним налогом именовала лица одговорна за праћење уговора и пријем добара и услуга и није у писаној форми сачињавала извештаје о извршењу уговора о јавној набавци 50

V Захтев за доставу одазивног извештаја 53

VI Прилог 1 – Методологија у поступку рада 55



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/2019)	Закон о јавним набавкама
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 124/2012, 14/2015 и 68/2015)	Претходно важећи Закон
Директни корисници буџетских средстава	ДБКС
Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке и набавке на које се Закон не примењује (децембар 2020. године)	Правилник о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године
Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке и набавке на које се Закон не примењује (децембар 2021. године)	Важећи Правилник о јавним набавкама
Правилник о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи и Општинском правобранилаштву Општине Мионица	Правилник о организацији и систематизацији радних места
Програм Уједињених нација за развој	УНДП



I Резиме и препоруке

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

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

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

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

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

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

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

1. Иако је Општина Мионица уредила поступак планирања набавки интерним актом, одговорна лица Општине нису формирала Тим за планирање набавки, док предвиђене процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба, евидентирање и документовање нису у потпуности испоштоване.

- 1.1. Општина Мионица донела је интерни акт којим је, између осталог, уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.
- 1.2. Општина Мионица није у потпуности испоштовала процедуре прописане интерним актом у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба за предметима набавке.
- 1.3. Општина Мионица има организациону јединицу у оквиру које се обављају послови планирања јавних набавки, али у ревидираном периоду није имала Тим за планирање набавки који, према интерном акту, утврђује стварне потребе за предметима набавке.
- 1.4. Општина Мионица није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

2. За поједине јавне набавке процењене вредности нису одређене на прописан начин, јер процес испитивања и истраживања тржишта није спроведен на начин предвиђен интерним актом.

- 2.1. Општина Мионица је донела акт о ближем уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је посебно уредила поступак испитивања и истраживања тржишта.
- 2.2. Општина Мионица није спровела поступак испитивања и истраживања тржишта на начин који је предвиђен интерним актима и који би обезбедио прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки.



- 2.3. Општина Мионица за поједине предмете набавки процењене вредности није одредила на прописан начин.
- 2.4. Општина Мионица није у целости у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта.

3. Општина Мионица је план јавних набавки извршила благовремено, али исти није реализован у планираном обиму, док је код појединих поступака дошло до одступања од уговорених количина и вредности услед непоштовања процедура приликом праћења реализације уговора.

- 3.1. Општина Мионица је интерним актом уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки.
- 3.2. Општина Мионица је покретала поступке јавних набавки у планираним временским оквирима у ревидираном периоду, уз минимална одступања код појединих јавних набавки.
- 3.3. Планови јавних набавки нису у потпуности реализовани у планираном обиму, док је код реализације појединих уговора дошло до одступања у погледу набављених количина и прекорачења уговорене вредности.
- 3.4. Општина Мионица је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током спровођења поступка јавне набавке и успоставила евиденцију о закљученим уговорима, али није писаним налогом именовала лица одговорна за праћење уговора и пријем добара и услуга и није у писаној форми сачињавала извештаје о извршењу уговора о јавној набавци.

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

Препоручујемо одговорним лицима Општине Мионица да:

- 1) обезбеде услове да се утврђивање и исказивање потреба врши на начин предвиђен интерним актом (Налаз 1.2, Препорука број 1 - Приоритет 1¹);
- 2) обезбеде услове да послове утврђивања стварних потреба обавља Тим за планирање набавки, на начин који је предвиђен интерним актима (Налаз 1.3, Препорука број 2 - Приоритет 1);
- 3) обезбеде евидентирање и документовање свих радњи и аката током утврђивања и исказивања потреба, на начин који је предвиђен интерним актом (Налаз 1.4, Препорука број 3 - Приоритет 1);
- 4) обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин који је предвиђен интерним актима и тиме омогуће прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки (Налаз 2.2, Препорука број 4 - Приоритет 1);
- 5) обезбеде услове да се одређивање процењене вредности заснива на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта (Налаз 2.3, Препорука број 5 - Приоритет 1);
- 6) обезбеде услове да се евидентирају и документују све радње и акти током испитивања и истраживања тржишта (Налаз 2.4, Препорука број 6 - Приоритет 1);

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



- 7) обезбеде да се поштују процедуре утврђене интерним актима које се односе на праћење реализације уговора о јавним набавкама, како би се спречило извршавање уговора изнад уговорених количина и вредности. (Налаз 3.3, Препорука број 7 - Приоритет 2²).
- 8) обезбеде да се евидентирају и документују све радње током извршења уговора о јавној набавци, на начин који је предвиђен интерним актом (Налаз 3.4, Препорука број 8 - Приоритет 2).

Генерални државни ревизор

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

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



II Увод

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

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

1. Проблем

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

У Годишњем извештају о јавним набавкама у Републици Србији⁷ за период 1.1.2020 – 31.12.2020. године, издатом од стране Канцеларије за јавне набавке, у закључцима и препорукама између осталог констатовано је и недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. Даље се наводи да је учешће обустављених поступака у укупном броју спроведених поступака јавних набавки износило 9%, док је 91% покренутих поступака успешно окончано, закључењем уговора или оквирног споразума. У предметном Извештају нису навођени узроци обуставе тих поступака јавних набавки.

Према годишњем извештају Управе за јавне набавке за 2019. годину, учешће обустављених поступака у укупном броју поступака јавних набавки у 2019. години, такође је износило 9%, али у овом случају су наведени узроци тих обустава. Најчешћи узрок обуставе поступака јавних набавки у 2019. години било је подношење неприхватљивих понуда (45%). Други по значају разлог за обуставу поступака (са учешћем од 31%) био је тај што није достављена ниједна понуда. Ова два разлога заједно чине више од 3/4 обустављених поступака. Упоредни преглед заступљености основа за обуставу поступака од стране наручилаца показује да је у 2019. години, задржана приближно иста структура као и претходне године. Наиме, разлог за одбијање у нешто мање од половине обустављених поступака у 2019. години био је тај што су приспеле понуде биле неприхватљиве.

Разлози за релативно висок удео поступака у којима није поднета ниједна понуда, према наводима у Извештају⁸ могу да буду или перцепција учесника да је набавка „намењена” некоме или да су захтеви корисника дефинисани на начин који није препознат од стране потенцијалних понуђача, тј. тржишта.

У 2019. години број обустављених поступака, из разлога што није добијена ни једна понуда, порастао је са 25% на 31%. По мишљењу Управе за јавне набавке, произлази да је, у будућем периоду, неопходно да наручиоци више времена посвете истраживању тржишта и комуникацији са понуђачима како би се успоставило поверење да поступак није „намештен”,

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

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

⁵ „Службени гласник РС”, број 9/09;

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

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

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



као и да би се боље дефинисао предмет набавке, не само са аспекта потреба наручиоца, већ и онога шта се нуди на тржишту. Како се наводи, као један од фактора који делује ограничавајуће на повећање интензитета конкуренције идентификовано је недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. У појединим случајевима наручиоци, услед недовољног познавања стања на тржишту, одређивањем услова за учешће у поступку и сачињавањем техничких спецификација предмета јавне набавке, сужавају круг потенцијалних понуђача.

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.⁹ Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. У складу са одредбама Закона о јавним набавкама процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

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

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

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

2. Циљ ревизије

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

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

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

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

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

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



3. Ревизорска питања

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

Државна ревизорска институција је приликом формулисања ревизијских питања, имала у виду кључне фазе планирања јавних набавки које се огледају у активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба, након тога спровођењу истраживања и испитивања тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавки, доступности предмета набавки и присутности привредних субјеката на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке кроз који ће се ти предмети набављати.

Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања и потпитања:

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

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

2. Да ли су у поступку планирања јавних набавки коришћене информације прикупљене испитивањем и истраживањем тржишта?

- 2.1. Како су субјекти ревизије уредили поступак испитивања и истраживања тржишта?
- 2.2. Да ли су испитивањем и истраживањем тржишта прикупљене потребне информације за израду плана јавних набавки?
- 2.3. Како је одређивана процењена вредност јавне набавке и врста поступка?
- 2.4. Да ли су субјекти ревизије у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта?

3. Да ли је план јавних набавки реализован благовремено и у планираном обиму?

- 3.1. Како су субјекти ревизије уредили послове везане за реализацију плана јавних набавки?
- 3.2. Да ли су поступци јавних набавки покретани у планираним временским оквирима?
- 3.3. Који је обим реализације плана јавних набавки у односу на квантитативно и квалитативно планиране потребе?
- 3.4. Да ли су субјекти ревизије у писаној форми евидентирали и документовали све радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци?

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



Извори критеријума за оцену предмета ревизије су:

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

4. Обим и ограничења

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

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

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

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

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

Критеријумом за одабир субјеката ревизије обухватили смо податке за 2021. годину из разлога што за ту годину имамо све податке који представљају елементе критеријума. За примену предметних критеријума на 2020. и 2022. годину постоје одређена објективна ограничења која описујемо у наставку текста.

Због ванредних околности узрокованих пандемијом COVID 19¹⁵ и из тих разлога присутних техничких и кадровских ограничења¹⁶ на спровођењу поступака јавних набавки¹⁷ као и реализације плана набавки и редукованих потреба наручиоца у набавкама одређених добара, услуга и радова, а истовремено појавом нових приоритетних набавки и хитности у поступањима, износимо одређена ограничења у обухвату ревизије по годинама.

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

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

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

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

Уредба о мерама за време ванредног стања („Службени гласник РС“, број 31/20, 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20, 49/20, 53/20, 56/20, 57/20, 58/20, 60/20, 123/20)

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

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



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 јавне набавке кроз који ће се јавна набавка спроводити, односно на радњама (пословима) које претходе изради плана јавних набавки.

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

У 2022. години фокус је био на радњама планирања, с обзиром да је у периоду спровођење ревизије, план јавних набавки за текућу годину био у фази спровођења и нисмо имали свеобухватне податке о његовој реализацији изузев парцијалних података за поједине поступке јавних набавки који су до 30. јуна 2022. године спроведени.

У ревидираном периоду област јавних набавки као и друга питања од значаја за јавне набавке су била уређена претходно важећим Законом о јавним набавкама који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и важећим Законом о јавним набавкама који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године. Поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, у складу са чланом 239. став 1. истог, окончани су по прописима према којима су започети. У складу са ставом 2. наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама истог. Имајући у виду наведено, важећи Закон о јавним набавкама је био преовлађујући извор критеријума. На основу одредби предметног закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене поједине области, активности и питања везана за непосредну примену Закона.

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

Потенцијална ограничења за спровођење ревизије:

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

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

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

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



5. Методологија у поступку рада

Избор субјекта ревизије је вршен применом критеријума за избор, а на основу података достављених од стране јединица локалне самоуправе путем апликације <http://upitnik.dri.rs>. Захтев за попуну упитника је достављен свим јединицама локалне самоуправе.

Критеријуми за избор субјекта су се заснивали на:

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

Детаљнији опис коришћене методологије дат је у Прилогу 1.



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²¹ Члан 51. Закона о јавним набавкама;

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



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

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

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

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

2. Основне информације о субјекту ревизије

Општина Мионица се налази у северозападном делу Србије, један је од административних центара Ваљевског краја. Простире се од огранака Маљена и Суворора на северу до десне обале реке Колубаре, 80 км јужно од Београда у северозападном делу Србије захвата површину од 329 км². У непосредној близини општине пролази неколико магистралних саобраћајница (Ибарска магистрала је удаљена непуних 20 км од Мионице). Општина Мионица има повољан географски положај и конфигурацију терена.

Општина Мионица је оснивач Библиотеке „Милован Глишић“, Центра за образовање Мионица, Спортског центра Мионица, Туристичке организације Мионица, Предшколске установе „Невен“, Месне заједнице Ракари и Јавног комуналног предузећа „Водовод Мионица“. образовање је организовано у једној предшколској установи, две основне и једној средњој школи.

Највиши правни акт Општине Мионица је Статут²³.

Органи општине су Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа.

Илустрација број 1: Организациона шема органа Општине Мионица



Скупштина Општине Мионица је највиши орган који врши основне функције општинске власти, утврђене Уставом, законом и Статутом. Скупштина Општине Мионица има 39 одборника.

²³ Број: 010-17/2019 од 13. септембра 2019. године;



Извршни органи општине су Председник општине и Општинско веће. Председник општине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Општинско веће чине Председник општине, заменик Председника општине и осталих пет чланова Општинског већа које бира Скупштина општине, на период од четири године, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника.

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

1. Одељење за буџет, финансије и јавне набавке;
2. Одељење за привреду, урбанизам и грађевинарство;
3. Одељење за послове органа општине, општу управу, друштвене делатности и људске ресурсе и
4. Одељење за инспекцијске послове, комуналне делатности, заштиту животне средине и комуникацију са грађанима општине.

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

Седиште Општине Мионица је у улици Војводе Мишића, број 30. Матични број Општине је 07188781, а порески идентификациони број је 101391896.

3. Информације о јавним набавкама

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.²⁴ Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. У складу са Законом о јавним набавкама²⁵ процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ 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 Мионица, поступак планирања јавних набавки је уређен процедурама у којима су прописане обавезе и одговорности чинилаца тих активности. У оквиру Одељења за буџет, финансије и јавне набавке Општина има образовану посебну организациону јединицу – Одсек за јавне набавке. Према Правилнику о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи и Општинском правобранилаштву Општине Мионица²⁶ (у даљем тексту: Правилник о организацији и систематизацији радних места), Одсек за јавне набавке чине Шеф одсека јавних набавки и Службеник за јавне набавке. Планове јавних набавки доноси Општинска управа. У 2020. години у плановима јавних набавки са четири измене, планирана су добра, услуге и радови у укупном износу 90.026.796

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

²⁵ Члан 29. Закона о јавним набавкама;

²⁶ Број: 112-44/2016 од 13. децембра 2016. године; Прва измена и допуна Правилника број: 112-76/2017 од 20. септембра 2017. године; Друга измена и допуна Правилника број: 112-47/2019 од 13. децембра 2019. године; Трећа измена и допуна Правилника број: 112-33/2020 од 30. септембра 2020. године; Четврта измена и допуна Правилника број: 112-41/2020 од 15. децембра 2020. године; Пета измена и допуна Правилника број: 112-20/2021 од 25. јуна 2021. године и Шеста измена и допуна Правилника број: 112-24/2021 од 27. јула 2021. године;



динара и то кроз 24 поступака јавних набавки, док је у 2021. години планирано 36 поступака у вредности 293.173.626 динара у плановима јавних набавки са девет измена (96.010.000 динара се односи на набавку Изградње водоводне мреже за повезивање изворишта Кључ са резервоаром Вис – набавка се налази у Плану јавних набавки Општине Мионица, међутим услед обимности пројекта, на основу Стандардног споразума о пружању услуга управљања и других услуга подршке између Општине Мионица и Програма Уједињених нација за развој²⁷, одговорна лица Општине су уз сагласност Владе Републике Србије одлучила да се целокупан пројекат реализује преко УНДП). За 2022. годину према Плановима јавних набавки до 30. јуна 2022. године планирано је 13 поступака, процењене вредности 35.716.667 динара.

У 2020. години спроведено је 17 поступака јавних набавки процењене вредности 46.276.796 динара, по којима су закључени уговори у вредности од 46.925.683 динара, док је у 2021. години спроведено 26 поступака из плана јавних набавки, процењене вредности 175.830.293 динара, а закључени су уговори у вредности од 169.767.582 динара.

Такође, према достављеним подацима, у току 2020. године обустављен је поступак јавне набавке горива за потребе Општине Мионица који је поновљен и закључен је уговор са добављачем, док су у 2021. години обустављена два поступка јавне набавке (Адаптација и доградња дела објекта Културног центра Мионица - Кућа Колубарске битке - фаза 1 и Набавка и уградња опреме за јавну безбедност - видео надзор) који су поновљени и закључени су уговори са добављачима.

²⁷ Број: 453-3 од 20. децембра 2021. године



IV Закључци

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

- 1. Иако је Општина Мионица уредила поступак планирања набавки интерним актом, одговорна лица Општине нису формирала Тим за планирање набавки, док предвиђене процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба, евидентирање и документовање нису у потпуности испоштоване.**
- 2. За поједине јавне набавке процењене вредности нису одређене на прописан начин, јер процес испитивања и истраживања тржишта није спроведен на начин предвиђен интерним актом.**
- 3. Општина Мионица је план јавних набавки извршила благовремено, али исти није реализован у планираном обиму, док је код појединих поступака дошло до одступања од уговорених количина и вредности услед непоштовања процедура приликом праћења реализације уговора.**

У наставку Извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



Закључак 1. Иако је Општина Мионица уредила поступак планирања набавки интерним актом, одговорна лица Општине нису формирала Тим за планирање набавки, док предвиђене процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба, евидентирање и документовање нису у потпуности испоштоване

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

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

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

Закључак 1. донели смо на основу следећих налаза:

- 1.1. Општина Мионица донела је интерни акт којим је, између осталог, уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.
- 1.2. Општина Мионица није у потпуности испоштовала процедуре прописане интерним актом у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба.
- 1.3. Општина Мионица има организациону јединицу у оквиру које се обављају послови планирања јавних набавки, али у ревидираном периоду није имала Тим за планирање набавки који, према интерном акту, утврђује стварне потребе за предметима набавке.
- 1.4. Општина Мионица није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

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

Законом о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да интерним актом ближе уреди поступак јавне набавке, а нарочито начин планирања и одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршења обавеза из поступка и начин на који ће се обезбедити конкуренција у поступку јавне набавке, спровођење и контролу јавних набавки, као и начин праћења извршења уговора о јавној набавци.²⁸

Општина Мионица донела је интерни акт којим се ближе уређује планирање, спровођење поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци.²⁹

Правилником о набавкама који је важио до децембра 2020. година предвиђено је да се планирање набавки за наредну годину одвија у текућој години, паралелно са израдом Плана и програма рада и Финансијског плана за наредну годину.³⁰ Послове планирања набавки обавља Тим за планирање који именује Председник општине. Тим за планирање чине: Председник општине, заменик Председника општине, Председник скупштине, начелник Општинске

²⁸ Члан 22. претходно важећег Закона и члан 49. Закона о јавним набавкама;

²⁹ Члан 1. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године, Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

³⁰ Члан 12. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

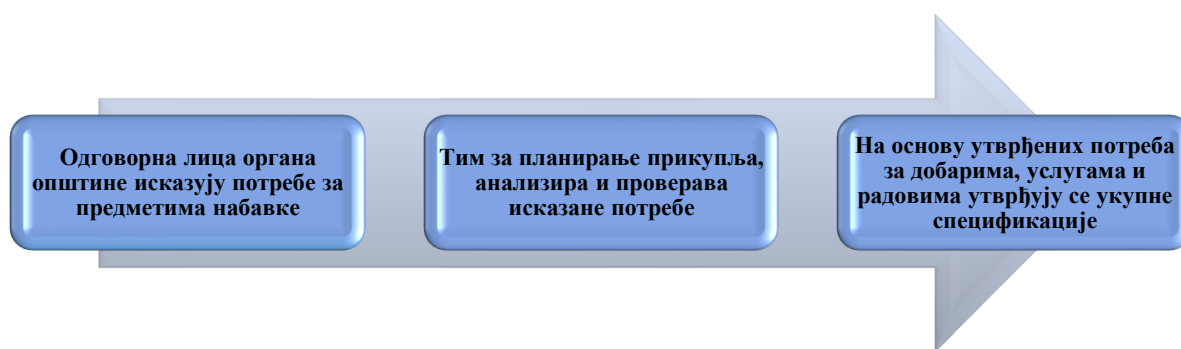


управе, начелник Одељења за финансије Општинске управе, шеф рачуноводства Одељења за финансије, начелник Одељења за општу управу и лице запослено на пословима јавних набавки.³¹

Планирање набавки врши се на основу критеријума наведених у Правилнику о садржини акта којим се уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца.³² Наручилац приликом планирања јавне набавке нарочито узима у обзир следеће критеријуме: 1) да ли је предмет јавне набавке у функцији обављања делатности наручиоца и у складу са планираним циљевима; 2) да ли техничке спецификације и количине одговарају стварним потребама наручиоца; 3) да ли је процењена вредност одговарајућа с обзиром на циљеве набавке, техничке спецификације и количине; 4) да ли јавна набавка има за последицу стварање додатних трошкова за наручиоца; 5) да ли постоје друга решења за задовољење потребе наручиоца; 6) стање на залихама, искуствене показатеље у вези са потрошњом добара; 7) трошкове одржавања и коришћења постојеће опреме у односу на трошкове нове опреме, исплативост инвестиције, исплативост ремонта постојеће опреме, 8) трошкове животног циклуса предмета јавне набавке и 9) ризике и трошкове у случају неспровођења поступка јавне набавке.³³

Одговорна лица органа Општине Мионица достављају у писменом облику планиране потребе за наредну годину које морају бити исказане у одговарајућим количинским јединицама, описаних карактеристика, квалитета, динамике потреба и са образложењем разлога и сврсисходности набавке.³⁴ Лице из Тима за планирање, именовано од стране Председника општине прикупља, анализира и проверава исказане потребе и утврђује стварне потребе за сваку набавку појединачно. На основу овако утврђених потреба за добрима, услугама и радовима утврђују се укупне спецификације добара, услуга и радова, које чине основ за истраживање тржишта.³⁵

Илустрација број 2: Исказивање потреба и одређивање предмета набавке према Правилнику о набавкама који је важио до децембра 2020. године



Правилником о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да је носилац планирања Тим за планирање набавки Општине Мионица. Тим за планирање чине лица која обављају послове јавних набавки, послове припреме, планирања и израде буџетских/ финансијских планова, и то: руководилац Одељења за финансије Општинске управе, шеф Одсека буџета и трезора, шеф Одсека за јавне набавке и запослени на пословима јавних набавки.³⁶ Уколико постоји потреба,

³¹ Члан 14. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

³² Члан 13. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године

³³ Члан 4. Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца број 110-00-18/15 од 2. октобра 2015. године;

³⁴ Члан 15. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

³⁵ Члан 16. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

³⁶ Члан 8. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. и важећег Правилника о јавним набавкама;



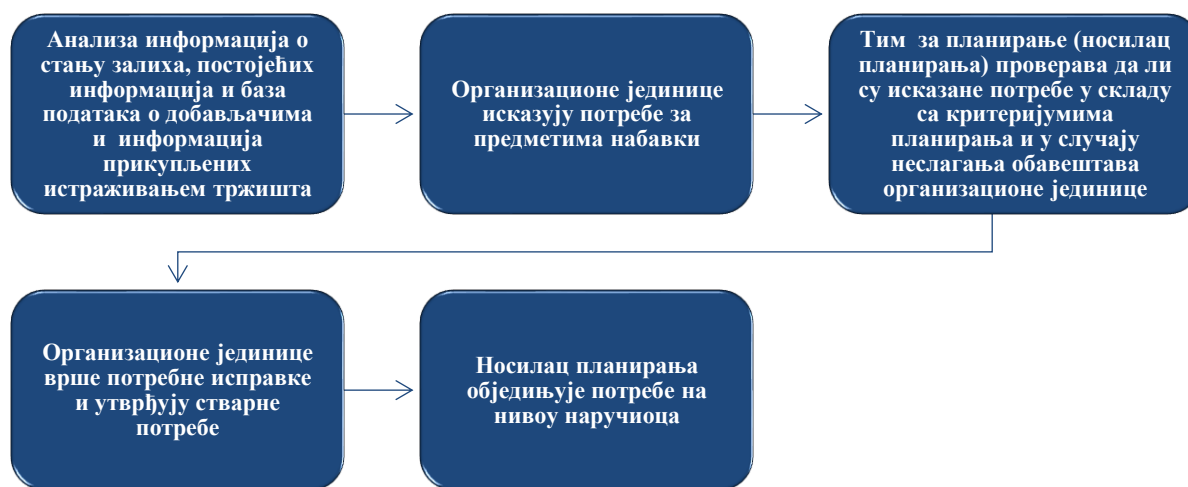
Председник општине може именовати у Тим за планирање и друга лица из реда запослених у органима Општине Мионица.

Поступак планирања започиње утврђивањем стварних потреба за предметима набавки. Организационе јединице исказују своје потребе: 1) узимајући у обзир стање залиха и постојеће информације и базу података о добављачима и закљученим уговорима; 2) на основу испитивања претходног искуства у набавци истог предмета; 3) на основу истраживања тржишта и 4) код набавки радова, у складу са пројектном документацијом (предмер и прерачун радова).³⁷

Критеријуми који се примењују за планирање сваке набавке су: 1) да ли је предмет набавке у функцији обављања делатности и у складу са планираним циљевима; 2) да ли техничке спецификације и количине предмета набавке одговарају стварним потребама наручиоца; 3) да ли је процењена вредност одговарајућа, с обзиром на циљеве набавке, техничке спецификације, неопходне количине и стање на тржишту; 4) да ли набавка има за последицу стварање додатних трошкова, колика је висина и каква је природа тих трошкова и да ли је као таква набавка исплатива; 5) да ли постоје друга могућа решења за задовољење исте потребе и које су њихове предности и недостаци у односу на постојеће; 6) стање на залихама, праћење и анализа показатеља потрошње добара; 7) прикупљање и анализа постојећих информација и база података о добављачима и закљученим уговорима; 8) праћење и поређење трошкова одржавања и коришћења постојеће опреме у односу на трошкове нове опреме, исплативост инвестиције, исплативост ремонта постојеће опреме; 9) трошкови животног циклуса предмета набавке; 10) ризици и трошкови у случају неспровођења поступка набавке, као и трошкови алтернативних решења; 11) обезбеђивање услова да предмета набавке не загађује животну средину, односно постизање енергетске ефикасности и 12) да ли се набавка спроводи на начин сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да оствари.³⁸

Носилац планирања проверава да ли су исказане потребе у складу са критеријумима планирања. Уколико постоје неслагања, носилац планирања обавештава организационе јединице које врше неопходне исправке и утврђују стварну потребу за сваку појединачну набавку и обавештавају носиоца планирања.³⁹ Носилац планирања обједињује потребе на нивоу наручиоца, обавештава Одсек за рачуноводствене послове ради усаглашавања са буџетом и израђује предлог плана јавних набавки, који доставља на усвајање.⁴⁰

Илустрација број 3: Поступак исказивања и утврђивања стварних потреба наручиоца⁴¹



³⁷ Члан 9. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

³⁸ Члан 7. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

³⁹ Члан 10. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

⁴⁰ Члан 19. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

⁴¹ Према Правилнику о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећем Правилнику о јавним набавкама;



Налаз 1.2. Општина Мионица није у потпуности испоштовала процедуре прописане интерним актом у делу који се односи на утврђивање и исказивање потреба

Интерним актом наручиоца предвиђено је да организационе јединице у писаном облику достављају потребе за предметима набавке, а Тим за планирање проверава да ли су тако исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки, стварним потребама и расположивим средствима наручиоца. Општина Мионица није у потпуности испоштовала процедуре предвиђене интерним актом у делу који се односи на исказивање и утврђивање стварних потреба. Код појединих предмета потребе су исказиване усмено, уместо у писаном облику. Како Општина није имала Тим за планирање набавки, није вршена провера да ли су исказане потребе у складу са критеријумима планирања, стварним потребама и расположивим средствима наручиоца. Узрок оваког поступања је неадекватна организација поступка исказивања и утврђивања стварних потреба. На овај начин ствара се ризик да исказане потребе за предметима набавке неће бити у складу са стварним потребама наручиоца и расположивим средствима.



Правилником о набавкама који је важио до децембра 2020. године предвиђено је да послове планирања врши Тим за планирање.⁴² Приликом израде Плана и програма рада и финансијског плана одговорна лица општине Мионице су обавезна да достављају у писменом облику планиране потребе за наредну годину. Потребе морају бити исказане у одговарајућим количинским јединицама, описаних карактеристика, квалитета и динамике потреба са образложењем разлога и сврсисходности набавке. Лице из Тима за планирање, овлашћено од стране Председника општине, врши прикупљање, анализу и проверу исказаних

потреба наручилаца и утврђивање стварних потреба за сваку набавку појединачно.⁴³

Правилником о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећим Правилником о јавним набавкама, такође је предвиђено да је носилац планирања Тим за планирање. Поступак планирања почиње утврђивањем стварних потреба за предметима набавки које су неопходне за обављање послова из надлежности локалне самоуправе, а у складу са постављеним циљевима. Стварне потребе за добрима, услугама и радовима које треба набавити одређују се у складу са постављеним критеријумима за планирање набавки. Организационе јединице исказују своје стварне потребе полазећи од стања залиха, постојећих информација, базе података о добављачима и закљученим уговорима, на основу испитивања претходних искустава у набавци истог предмета, истраживања тржишта и на основу предмера и предрачуна радова.⁴⁴ Носилац планирања проверава да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање. Уколико постоје неслагања, носилац планирања обавештава организационе јединице, које врше неопходне исправке и утврђују стварне потребе за сваку набавку појединачно.⁴⁵

На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника, спроведених интервјуа и увидом у документацију утврдили смо да организационе јединице нису исказивале потребе у писаном облику, већ су након доношења Одлуке о буџету, у складу са одобреним финансијским средствима, потребе за набавком добара, услуга и радова, исказиване усмено, на основу истраживања тржишта и претходног искуства у набавци конкретног предмета.

⁴² Члан 14. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁴³ Члан 15. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁴⁴ Члан 9. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

⁴⁵ Члан 10. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;



Табела број 1, Начин утврђивања и исказивања потреба

Ревидирана година	Назив јавне набавке	Начин утврђивања и исказивања потреба
2020	Набавка електричне енергије за јавну расвету на територији Општине Мионица	На основу претходног искуства у набавци конкретног предмета
2020	Набавка горива	
2020	Уклањање и транспорт угинулих животиња са територије Општине Мионица	
2020	Одржавање ауто рели такмичења на подручју Општине Мионица	
2020	Одржавање јавне расвете на територији Општине Мионица	
2020	Санација ударних рупа на територији Општине Мионица	
2020	Постављање и изнајмљивање клизалишта	
2020	Набавка опреме и намештаја за школе – партија 1	На основу понуде добављача
2020	Набавка два путничко теренска возила на лизинг за потребе Општине Мионица, обликована по партијама	На основу понуде ауто куће
2020	Радови на инвестиционом одржавању сеоских домова у селима Тодорин До, Гуњица и Мратишић	На основу предмера и предрачуна радова
2020	Радови на постављању фитнес справа на теретану на отвореном	На основу пројектне документације
2021	Рехабилитација тротоара на територији Општине Мионица	
2021	Радови на изградњи цевовода Котлине-Рајковић, повезивање РВС"Ровни" и подсистема Крчмар -Рајковић у оквиру система водоснабдевања дела Општине Мионица	
2021	Унапређење и очување загађеног земљишта у сливу реке Рибнице-Линијски парк са дечијим игралиштем	
2021	Израда мурала-мултимедијална презентација Колубарске битке у адаптираном простору Културног центра	
2021	Адаптација и доградња дела објекта Културног центра Мионица -Кућа Колубарске битке - фаза 1	
2021	Реконструкција и уређење парковског простора у Мионици - фаза 1	
2021	Набавка и уградња опреме за јавну безбедност -видео надзор	На основу Елабората
2021	Рехабилитација улица на територији Општине Мионица	На основу предмера и предрачуна радова
2022	Набавка горива	На основу претходног искуства у набавци конкретног предмета
2022	Набавка електричне енергије за јавну расвету на територији Општине Мионица	

Тим за планирање као носилац планирања, није био формиран у ревидираном периоду, јер Председник општине није решењем именовано чланове тима. Из тог разлога није вршена провера да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки и стварним потребама наручиоца.

Општина Мионица није испоштовала процедуру прописану интерним актом, у делу који се односи на исказивање и утврђивање потреба. Узрок оваког поступања је неадекватна организација поступка исказивања стварних потреба, док овакав приступ при утврђивању потреба може имати за последицу да исте неће одговарати стварним потребама и расположивим средствима наручиоца.

Препорука број 1: *Препоручујемо одговорним лицима општине Мионице да обезбеде услове да се утврђивање и исказивање потреба врши на начин предвиђен интерним актом.*

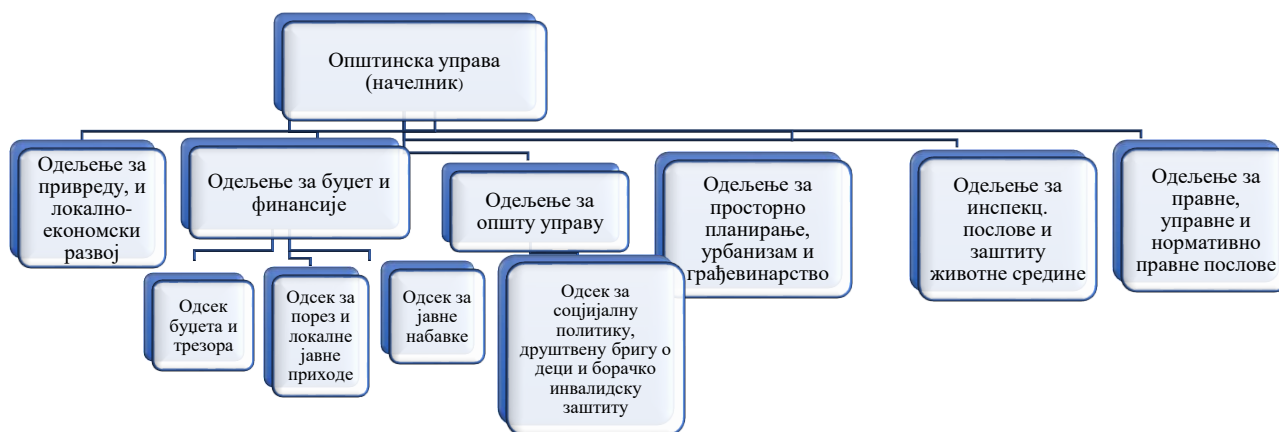
Налаз 1.3. Општина Мионица има организациону јединицу у оквиру које се обављају послови планирања јавних набавки, али у ревидираном периоду није имала Тим за планирање набавки који, према интерном акту, утврђује стварне потребе за предметима набавке

Правилником о организацији и систематизацији радних места предвиђено је да запослени у оквиру Одсека за јавне набавке обављају послове припреме плана јавних набавки и његовог усаглашавања са финансијским планом. Интерним актима којима се уређују јавне набавке предвиђено је да је носилац планирања Тим за планирање, који прикупља, анализира, проверава да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки и утврђује стварне потребе за предметима набавке. Општина Мионица има попуњена радна места Службеник за јавне набавке и Шеф одсека у оквиру Одсека за јавне набавке. Међутим, у ревидираном периоду није имала Тим за планирање набавки, јер Председник општине није именовано чланове тима, што за последицу има да потребе за набавком добара, услуга и радова нису исказиване и утврђиване на начин предвиђен интерним актима.



Правилником о организацији и систематизацији радних места предвиђено је да се у оквиру Одељења за финансије и буџет образује Одсек за јавне набавке, унутар којег су систематизована два радна места која се односе на послове јавних набавки и то: Шеф одсека за јавне набавке и Службеник за јавне набавке. Овим Правилником је прописано да се у Одсеку за јавне набавке обављају послови припреме плана јавних набавки и његовог усаглашавања са финансијским планом. Такође је прописано да се послови усклађивања финансијских планова и планова јавних набавки обављају у Одсеку за буџет и финансије.

Графикон број 1: Организациона шема Општинске управе Општине Мионица



Интерним актима о јавним набавкама прописано је да послове планирања обавља Тим за планирање који је носилац планирања.⁴⁶ Правилником о набавкама који је важио до децембра 2020. године, прописано је да лице из Тима за планирање које овлашћено од стране Председника општине, врши прикупљање, анализу и проверу исказаних потреба Скупштине општине, Председника општине, Општинског већа и Општинске управе и утврђивање стварних потреба за сваку набавку појединачно.⁴⁷



Правилником о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећим Правилником о јавним набавкама прописано је да стварне потребе за добрима, услугама и радовима у складу са критеријумима за планирање исказују организационе јединице. Проверу исказаних потреба обавља носилац планирања. Након извршене провере, носилац планирања обавештава организационе јединице о свим уоченим неслагањима. Организационе јединице врше неопходне исправке и утврђују стварну потребу за сваку појединачну набавку, о чему обавештавају носиоца планирања. Носилац планирања обједињује стварне потребе за набавкама на основу Одлуке о буџету и Плана јавних набавки.⁴⁸

На основу спроведеног интервјуа са одговорним лицима Општине Мионица и увидом у достављену документацију утврдили смо да су попуњена радна места Шефа одсека за јавне набавке и Службеника за јавне набавке (запослени распоређени на поменути радним местима имају сертификат службеника за јавне набавке) која су систематизована у оквиру Одсека за

⁴⁶ Члан 14. став 1. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године, члан 8. ст. 1. и 2. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и члан 8. ст. 1. и 2. важећег Правилника о јавним набавкама;

⁴⁷ Члан 15. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁴⁸ Чл. 9. и 10. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и чл. 9. и 10. важећег Правилника о јавним набавкама;



јавне набавке, као и да Одсек за буџет и трезор и Одсек за јавне набавке учествују у изради плана јавних набавки и његових измена. Међутим, Тим за планирање као носилац планирања није био формиран, јер Председник општине није решењем именовано чланове. Како Општина није имала Тим за планирање набавки, организационе јединице нису исказивале потребе за предметима набавке на начин предвиђен интерним актима. Односно, потребе су исказиване усмено, а не у писаном облику, са описом потребних количина, карактеристика и квалитета. Такође, није вршена провера да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање.

Препорука број 2: *Препоручујемо одговорним лицима Општине Мионица да обезбеде услове да послове утврђивања стварних потреба обавља Тим за планирање набавки, на начин који је предвиђен интерним актима.*

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

Према Закону о јавним набавкама и интерним актима којима се уређује поступак јавне набавке наручилац је дужан да у писаној форми документује све радње током поступка планирања јавних набавки, што подразумева и евидентирање и документовање радњи и аката током утврђивања и исказивања потреба. Општина Мионица није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања потреба. Организационе јединице су усмено исказивале потребе за предметима набавке, уместо у писаном облику. Код појединих предмета набавки не постоји писани траг о томе на који начин су утврђене потребне количине, карактеристике и квалитет. До оваквог поступања долази услед одсуства контролних механизма, односно Тима за планирање који би обезбедио да се потребе утврђују и исказују на начин предвиђен интерним актом, чиме се ствара ризик да планом јавних набавки неће бити обухваћени предмети набавке за којима постоји потреба и који су неопходни за обављање послова из надлежности Општине.



Законом о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да евидентира све радње и акте током планирања поступка јавне набавке.⁴⁹ Интерним актом Општине Мионица предвиђена је обавеза наручиоца да у писаној форми евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.⁵⁰

На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника и спроведених интервјуа утврђено је да су организационе јединице Општинске управе Општине Мионица исказивале потребе за набавком добара,

услуга и радова усмено, на основу претходног искуства у набавци и истраживања тржишта, иако је интерним актима Општине предвиђено да се потребе исказују у писаном облику у одговарајућим количинским јединицама, са описом потребних карактеристика и квалитета.

За поједина добра и радове постоји документација на основу које су утврђене потребе, односно постоји пројектна документација, предмер и предрачун радова, елаборат и прикупљене понуде. Потребе за набавком предмета, неопходних за несметано функционисање Општине, утврђене су на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета, односно

⁴⁹ Члан 16. претходно важећег Закона и члан 41. Закона о јавним набавкама;

⁵⁰ Члан 44. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;



на основу података о реализацији уговора о набавци конкретног предмета набавке у претходној години, при чему не постоји писани траг о томе на који начин су утврђене потребне количине, карактеристике и квалитет.

Графикон број 2: Документоване потребе у укупном броју узрокованих јавних набавки



Општина Мионица није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње и акте током утврђивања и исказивања потреба. Услед одсуства контролних механизма, односно Тима за планирање чији је задатак провера исказаних потреба организационих јединица у складу са критеријумима за планирање набавки, потребе нису у потпуности утврђене и исказане на начин предвиђен интерним актима. Оваквим поступањем ствара се ризик да одговорно лице неће имати довољно информација да сачини план јавних набавки који одговара потребама наручиоца, односно да планом јавних набавки неће бити обухваћени предмети набавке за којима постоји потреба и који су неопходни за обављање послова из надлежности јединице локалне самоуправе.

Препорука број 3: Препоручујемо одговорним лицима Општине Мионица да обезбеде евидентирање и документовање свих радњи и аката током утврђивања и исказивања потреба, на начин који је предвиђен интерним актом.

Закључак 2. За поједине јавне набавке процењене вредности нису одређене на прописан начин, јер процес испитивања и истраживања тржишта није спроведен на начин предвиђен интерним актом

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

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

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



Закључак 2. донели смо на основу следећих налаза:

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

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

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да посебним актом уреди начин планирања поступка јавне набавке, што подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта⁵¹.

Према Закону о јавним набавкама наручилац може да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступака јавне набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком⁵².

Општинско веће општине Мионице донело је интерне акте којима је ближе уређен поступак испитивања и истраживања тржишта.

Правилником о набавкама који је важио до децембра 2020. године предвиђен је поступак истраживања тржишта. На основу утврђених потреба за реализацију планираних активности наручиоца, Тим за планирање утврђује укупне спецификације добара, услуга и радова, које представљају основ за истраживање тржишта.⁵³ У складу са интерним актом истраживање тржишта спроводи Тим за планирање или друго стручно лице које одреди Председник општине.⁵⁴ Истраживање тржишта спроводи се прикупљањем података на терену, путем интернета, доступних база података и огласа у зависности од количина и врсте добара, услуга и радова, испитивањем претходних искустава у набавци конкретног предмета набавке (постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима), испитивањем искустава других наручилаца и на други погодан начин.⁵⁵

Важећим Правилником о јавним набавкама и Правилником о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године предвиђено је да се истраживање тржишта сваког појединачног предмета набавке врши прикупљањем информација о начину задовољења конкретне потребе, испитивањем степена развијености тржишта и доступности предметне набавке, упоређивањем цена на тржишту, квалитета, периода гаранције, начина и трошкова одржавања. Такође, истраживање тржишта врши се испитивањем претходних искустава (постојеће информације и базе података о привредним субјектима и уговорима, као и информације о реализацији набавки у претходном периоду према рачуноводственој евиденцији), путем интернета (испитују се ценовници понуђача, путем Портала јавних набавки, сајтова надлежних институција за објаву релевантних информација о тржишним кретањима), испитивањем искустава других наручилаца и на други погодан начин, имајући у виду сваки појединачни предмет набавке.⁵⁶

⁵¹ Члан 22. став 1. претходно важећег Закона и члан 49. став 2. Закона о јавним набавкама;

⁵² Члан 89. Закона о јавним набавкама;

⁵³ Члан 16. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁵⁴ Члан 17. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁵⁵ Члан 18. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁵⁶ Члан 12. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;



Илустрација број 4: Начини истраживања тржишта у складу са усвојеним интерним актима Општине Мионица



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

Интерним актима Општине Мионица предвиђено је да се истраживање тржишта врши испитивањем претходних искустава, путем истраживања на интернету, испитивањем искустава других наручилаца и на други погодан начин. Општина Мионица је за поједине предмете набавке, потребе и процењене вредности одређивала на основу претходног искуства у набавци, односно на основу информација о реализацији уговора у претходној години, при чему није истраживала да ли су тако утврђене цене у складу са тржишним ценама. До оваквог поступања долази услед одсуства контролних механизма, односно Тима за планирање који би обезбедио да се истраживање тржишта спроводи на начин предвиђен интерним актом, чиме се ствара ризик да услед недостатка информација, план јавних набавки неће бити сачињен у складу са објективним потребама наручиоца, расположивим средствима и условима на тржишту.



Истраживање тржишта је процес који се спроводи у фази планирања поступка набавке ради прикупљања информација о одређеним предметима набавке који су заступљени на тржишту и броју и структури потенцијалних понуђача. Утврђивање потреба за предметима набавке и израда плана јавних набавки захтева добро познавање карактеристика тржишта.

Интерним актима Општине Мионица предвиђено је да Тим за планирање спроводи поступак испитивања и истраживања тржишта путем интернета, испитивањем претходног искуства у набавци конкретног предмета, испитивањем искуства других наручилаца и на други

погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно.⁵⁷

Према Правилнику о набавкама који је важио до 2020. године укупно утврђене стварне потребе од стране Тима за планирање, представљају основ за истраживање тржишта.⁵⁸

На основу информација прикупљених истраживањем тржишта врши се процена потребних предмета набавке, ради израде предлога финансијског плана. Након усвајања финансијског плана, Тим за планирање усклађује утврђене спецификације са одобреним финансијским средствима и одређује предмет сваке појединачне набавке, имајући у виду истоврсност добара, услуга и радова.⁵⁹ Приликом одлучивања које ће набавке бити обухваћене планом набавки, Тим за планирање анализира приоритете, имајући у виду потребе за редовним обављањем и унапређењем делатности и критеријуме планирања.

Илустрација број 5: Процес израде Плана јавних набавки према Правилнику о набавкама који је важио до децембра 2020. године



Према Правилнику о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећем Правилнику о јавним набавкама, организационе јединице исказују потребе, а носилац планирања врши проверу и обједињује потребе на нивоу наручиоца ради усаглашавања са расположивим средствима из нацрта финансијског плана и нацрта буџета. Након усаглашавања, носилац планирања израђује предлог плана јавних набавки.⁶⁰

⁵⁷ Чл. 17. и 18. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године и члан 12. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

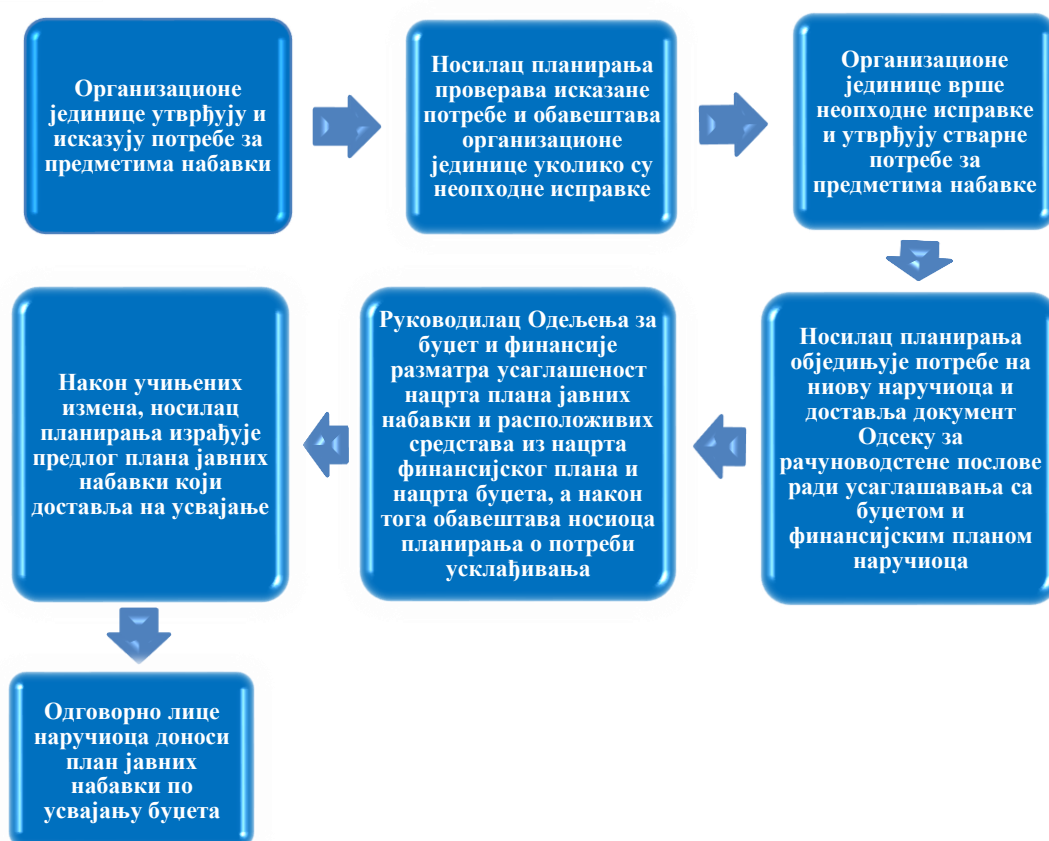
⁵⁸ Члан 16. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁵⁹ Члан 19. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁶⁰ Члан 19. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;



Илустрација број 6: Израда плана јавних набавки⁶¹



Набавке чије се покретање очекује у току године морају да буду предвиђене годишњим планом јавних набавки. Организационе јединице исказују потребе за набавком добара, услуга и радова на основу стања залиха, информација прикупљених истраживањем тржишта и на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке. Након одређивања предмета набавке који ће бити предвиђени планом јавних набавки, одређује се процењена вредност предмета набавке, која мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и валидна у време покретања поступка јавне набавке.⁶²

На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника и увидом у документацију утврдили смо да је Општина Мионица за поједине предмете спроводила поступак истраживања тржишта, односно за ове набавке постоји пројектна документација, елаборат и понуде, као писани траг о истраживању тржишта, на основу којих су утврђене потребне и процењене вредности. Код појединих радова потребе и процењене вредности су одређене на основу предмера и предрачуна радова које је сачинило стручно лице на основу испитивања и истраживања тржишта, при чему није документован начин истраживања тржишта и прикупљене информације. Међутим, код стандардних добара и уобичајених услуга, које се набављају у континуитету, потребе и процењене вредности одређене су на основу информација о реализацији уговора о набавци у претходној години према књиговодственој евиденцији, без истраживања да ли су утврђене цене још увек тржишне цене или је дошло до њихових промена на тржишту. Услед одсуства контролних механизма, односно Тима за планирање поступак истраживања тржишта није спроведен на начин предвиђен интерним актима. Оваквим поступањем ствара се ризик да ће бити израђен

⁶¹ Према Правилнику о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. и важећем Правилнику о јавним набавкама;

⁶² Члан 24. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године и члан 13. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;



план јавних набавки који није у складу са стварним потребама наручиоца и расположивим средствима, односно да ће бити набављени и предмети за којима не постоји потреба, да планом неће бити обухваћени предмети који су потребни наручиоцу, или пак да ће се набавке реализовати по ценама које нису у складу са ценама на тржишту.

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

Налаз 2.3. Општина Мионица за поједине предмете набавки процењене вредности није одредила на прописан начин

Према Закону о јавним набавкама и интерним актима којима се уређују јавне набавке, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведном испитивању и истраживању тржишта. Општина Мионица за поједине предмете набавке није одредила процењене вредности на прописан начин. Процењене вредности нису засноване на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта, јер испитивање и истраживање тржишта, због одсуства Тима за планирање као носиоца планирања набавки, није спроведено на начин предвиђен интерним актима. Оваквим поступањем ствара се ризик да процењена вредност неће бити одговарајућа и реална у односу на услове на тржишту и расположива средства наручиоца.

Законом о јавним набавкама прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и мора да буде валидна у време покретања поступка.⁶³ Такође, истим Законом прописано је да се код набавке стандардних добара и уобичајених услуга или добара и услуга чија се набавка периодично понавља, израчунавање процењене вредности заснива на претходном искуству у набавци које је прилагођено, ако је могуће, променама у количини и вредности.⁶⁴

Након утврђивања потреба за предметима набавке наручилац је дужан да испита и истражи тржиште како би утврдио цене на тржишту за потребан ниво квалитета. На основу тако прикупљених информација одређује процењену вредност предмета набавке, али се истраживање тржишта овде не завршава. Поступак јавне набавке може да буде покренут месецима након доношења плана, па је потребно да наручилац пре покретања поступка још једном провери да ли је дошло до промене цена на тржишту.

Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, правила одређивања врсте поступка у односу на процењену вредност јавне набавке, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки⁶⁵. Процењена вредност предмета јавне набавке исказује се у динарима, без пореза на додату вредност. Обухвата процену укупних плаћања које ће извршити наручилац, укључујући све опције уговора и могуће продужење уговора, уколико је предвиђено у конкурсној документацији⁶⁶.

Правилником о набавкама који је важио до децембра 2020. године предвиђено је да се вредност набавке процењује на основу резултата истраживања тржишта за специфициране количине и квалитет добара, услуга и радова.⁶⁷

⁶³ Члан 64. претходно важећег Закона и члан 29. Закона о јавним набавкама;

⁶⁴ Члан 32. и 33. Закона о јавним набавкама;

⁶⁵ Члан 64. претходно важећег Закона и члан 29. Закона о јавним набавкама;

⁶⁶ Члан 64. претходно важећег Закона и члан 30. Закона о јавним набавкама;

⁶⁷ Члан 24. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;



Правилником о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да се процењена вредност предмета набавке одређује у свему према одредбама Закона о јавним набавкама.⁶⁸

Општина Мионица одређивала је процењене вредности предмета набавки на основу:

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

Илустрација број 7: Одређивање процењене вредности узоркованих јавних набавки

Процењена вредност заснована на претходном искуству у набавци без спроведеног истраживања тржишта	Процењена вредност заснована на истраживању тржишта
<ul style="list-style-type: none"> ○ Набавка електричне енергије за јавну расвету за 2020. годину ○ Набавка горива за 2020. годину ○ Одржавање јавне расвете ○ Одржавање ауто рели такмичења ○ Санација ударних рупа на територији Општине Мионица ○ Уклањање и транспорт угинулих животиња ○ Постављање и изнајмљивање клизалишта ○ Набавка електричне енергије за јавну расвету за 2022. годину ○ Набавка горива за 2022. годину 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Радови на инвестиционом одржавању сеоских домова у селима Тодорин До, Гуњица и Мратишић ○ Радови на постављању фитнес справе на терену на отвореном ○ Рехабилитација улица на територији Општине Мионица ○ Рехабилитација тротоара на територији Општине Мионица ○ Радови на изградњи цевовода Котлине-Рајковић, повезивање РВС"Ровни" и подсистема Крчмар - Рајковић у оквиру система водоснабдевања дела Општине Мионица ○ Набавка и уградња опреме за јавну безбедност -видео надзор ○ Унапређење и очување загађеног земљишта у сливу реке Рибнице-Линијски парк са дечијим игралиштем ○ Израда мурала-мултимедијална презентација Колубарске битке у адаптираном простору Културног центра ○ Адаптација и доградња дела објекта Културног центра Мионица -Кућа Колубарске битке - фаза 1 ○ Реконструкција и уређење парковског простора у Мионици - фаза 1 ○ Набавка опреме и намештаја за школе – партија 1 ○ Набавка два путничко теренска возила на лизинг за потребе Општине Мионица, обликована по партијама

Процењене вредности стандардних добара и уобичајених услуга који су потребни за несметано функционисање Општине одређене су на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета, односно на основу информација о реализацији уговора о набавци у претходном периоду према књиговодственој евиденцији. Код таквих набавки није спроведен поступак истраживања тржишта како би се утврдило да ли су тако одређене цене у складу са

⁶⁸ Члан 13. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;



тржишним ценама. За поједине предмете процењене вредности су одређене на основу података из пројектне документације, предмера и предрачуна радова, елабората и прикупљених понуда.

Из свега наведеног, утврдили смо да процењене вредности појединих предмета набавке нису засноване на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта, јер исто није спроведено на начин предвиђен интерним актима. Услед оваквог поступања ствара се ризик да процењена вредност неће одговарати условима на тржишту.

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

Законом о јавним набавкама прописане су врсте поступака јавних набавки⁶⁹ које су обавезан елемент плана јавних набавки⁷⁰. Врсте поступака по поменутом закону су представљене кроз следећи приказ:

Илустрација број 8: Врсте поступака јавних набавки по Закону о јавним набавкама



Нови Закон о јавним набавкама више не предвиђа квалификациони поступак, као ни поступак јавне набавке мале вредности. При томе, истим законом се као нова врста поступка предвиђају конкурентни поступак са преговарањем и партнерство за иновације. Конкурс за дизајн је уређен одредбама новог закона као посебан режим набавке⁷¹.

⁶⁹ Члан 31. став 1. претходно важећег Закона и члан 51. став 1. Закона о јавним набавкама;

⁷⁰ Члан 51. став 1. тачка 4) претходно важећег Закона и члан 88. став 1. тачка 3) Закона о јавним набавкама;

⁷¹ Члан 77. 2. Конкурс за дизајн, у делу IV Посебни режими набавке Закона о јавним набавкама;



Одредбе новог Закона се не примењују на набавку добара, услуга и спровођења конкурса за дизајн чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара⁷².

Правилником о набавкама који је важио до децембра 2020. године прописано је да врсту поступка одређује Тим за планирање набавки, имајући у виду врсту и специфичност предмета набавке, доступност, динамику набавке и процењену вредност. Додела уговора се може вршити у врстама поступака које су прописане претходно важећим Законом, када су прописани услови за примену ових поступака јавних набавки. Избор врсте поступака врши се имајући у виду: 1) циљеве набавки; 2) исказане потребе за добрима, услугама или радовима; 3) резултате испитивања и истраживања тржишта посебно у погледу стања конкуренције на тржишту и доступности добара, услуга и радова; 4) процењену вредност појединачне набавке и 5) сложеност предмета набавке.⁷³

Правилником о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећим Правилником о јавним набавкама прописано је да носилац планирања одређује врсту поступка за сваки предмет јавне набавке, у складу са процењеном вредношћу предмета, водећи рачуна о томе да предмет јавне набавке представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.⁷⁴

Општина Мионица је у 2020, 2021. години и у периоду од 1. јануара до 30. јуна 2022. години планирала укупно 73 поступка јавних набавки и то на следећи начин:

Табела број 2, Преглед планираних врста поступака у ревидираном периоду

Врста поступка	2020. година	2021. година	1.1-30.6. 2022. г.	Укупно
Јавна набавка мале вредности	11	0	0	11
Отворени поступак	11	33	12	56
Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда	2	3	1	6
Укупно	24	36	13	73

Како нови Закон о јавним набавкама више не предвиђа поступак јавне набавке мале вредности, тако је у 2021. години повећано учешће отворених поступака јавних набавки, што је приказано на следећем графикону:

Графикон број 3: Планиране врсте поступака јавних набавки



Општина Мионица је приликом одређивања врста поступака поступала на прописан начин.

⁷² Члан 27. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама;

⁷³ Чл. 30. и 31. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁷⁴ Члан 14. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;



Налаз 2.4. Општина Мионица није у целости у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта

Према Закону о јавним набавкама и интерним актима наручилац је дужан да евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки, што подразумева и документовање поступка испитивања и истраживања тржишта. Општина Мионица за део јавних набавки није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта, због неадекватне организације планирања јавних набавки, односно одсуства Тима за планирање, као носиоца планирања, који би обезбедио да се испитивање и истраживање тржишта спроводи на начин предвиђен интерним актом. Оваквим поступањем ствара се ризик да Општина Мионица приликом исказивања потреба и одређивања процењене вредности, неће располагати потребним информацијама како би у целини сагледала важеће услове на тржишту.

Законом о јавним набавкама предвиђено је да је наручилац дужан да евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.⁷⁵ Правилником о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да је наручилац дужан да у писаној форми 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.⁷⁶

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

Општина Мионица је спроводила поступак испитивања и истраживања тржишта путем интернета и испитивањем претходних искустава, при чему није у писаној форми евидентирала и документовала радње и прикупљене информације, осим за добра и радове где постоји елаборат и пројектна документација, као писани траг о испитивању и истраживању тржишта. Евидентирање и документовање није спроведено због неадекватне организације планирања јавних набавки, услед непостојања Тима за планирање, иако је интерним актима Општине предвиђено да Тим за планирање спроводи истраживање тржишта, односно да је носилац планирања набавки. На овај начин ствара се ризик да приликом исказивања потреба и одређивања процењене вредности неће бити доступне све потребне информације како би се у целини сагледали важећи услови на тржишту.

Графикон број 4: Документовано истраживање тржишта у укупном броју узоркованих набавки



⁷⁵ Члан 16. претходно важећег Закона и члан 41. Закона о јавним набавкама;

⁷⁶ Члан 44. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;



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

Закључак 3. Општина Мионица је план јавних набавки извршила благовремено, али исти није реализован у планираном обиму, док је код појединих поступака дошло до одступања од уговорених количина и вредности услед непоштовања процедура приликом праћења реализације уговора

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

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

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

Закључак 3. донели смо на основу следећих налаза:

- 3.1. Општина Мионица је интерним актом уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки.
- 3.2. Општина Мионица је покретала поступке јавних набавки у планираним временским оквирима у ревидираном периоду, уз минимална одступања код појединих јавних набавки.
- 3.3. Планови јавних набавки нису у потпуности реализовани у планираном обиму, док је код реализације појединих уговора дошло до одступања у погледу набављених количина и прекорачења уговорене вредности.
- 3.4. Општина Мионица је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током спровођења поступка јавне набавке и успоставила евиденцију о закљученим уговорима, али није писаним налогом именовала лица одговорна за праћење уговора и пријем добара и услуга и није у писаној форми сачињавала извештаје о извршењу уговора о јавној набавци.

Налаз 3.1. Општина Мионица је интерним актом уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки

Према Правилнику о набавкама који је важио до децембра 2020. године, уговор о набавци доставља се лицу задуженом за праћење извршења уговора у оквиру Одељења за финансије, а један примерак остаје у предмету о поступку набавке.⁷⁷ Лице задужено за праћење извршења уговора проверава да ли врста, количина и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореном, односно да ли су у складу са техничким спецификацијама и понудама.⁷⁸ Уколико добављач не извршава обавезе у складу са уговором, лице задужено за праћење извршења уговора упућује рекламације добављачу и предузима друге мере у циљу уредног извршења уговора и о томе обавештава лице запослено на пословима јавних набавки. На основу извештаја о предузетим мерама лице запослено на

⁷⁷ Члан 84. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁷⁸ Члан 85. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

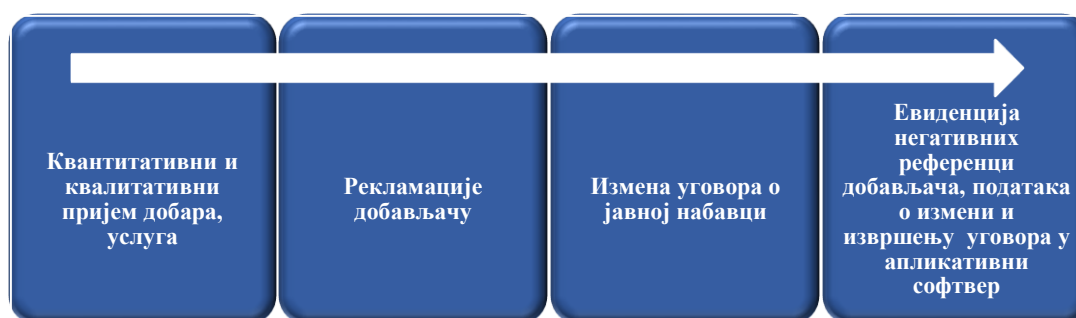


пословима јавних набавки предлаже одговорном лицу реализацију средстава финансијског обезбеђења или раскид уговора.⁷⁹

У случају неуредног извршења уговора о јавној набавци лице запослено на пословима јавних набавки води евиденцију негативних референци добављача за Општину Мионица. Након уредно извршеног уговора или неизвршења уговора лице запослено на пословима јавних набавки уноси у апликативни софтвер потребне податке у одговарајући образац (Образац А2).⁸⁰

Уколико су испуњени услови за измену уговора о јавној набавци, одговорно лице Општине Мионица доноси одлуку о измени уговора, која се објављује на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења. По доношењу одлуке о измени уговора лице запослено на пословима јавних набавки уноси податке о измени уговора у апликативни софтвер.⁸¹

Илустрација број 9: Праћење извршења уговора о јавној набавци према Правилнику о набавкама који је важио до децембра 2020. године



Контролу јавних набавки, односно одређених фаза у спровођењу јавних набавки, спроводи једно или више лица задужених за контролу, у складу са актом о систематизацији и организацији послова или по налогу одговорног лица.⁸²

Предмет контроле јавних набавки је: целисходност планирања конкретне јавне набавке, са становишта потреба и делатности, критеријуми за сачињавање техничке документације, начин испитивања тржишта, оправданост додатних услова за учешће у поступку јавне набавке и критеријума за доделу уговора, начин и рокови плаћања, аванси, гаранције за дате авансе, извршење уговора, а посебно квалитет испоручених добара и пружених услуга, односно изведених радова, стање залиха и начин коришћења добара и услуга. Осим ових послова у циљу контроле јавних набавки предузимају се и друге радње у циљу утврђивања чињеничног стања у вези са поступком јавне набавке, односно уговором о јавној набавци. Контрола се спроводи по потреби, односно по налогу одговорног лица. О спроведеној контроли јавних набавки сачињава се извештај, који се подноси одговорном лицу Наручиоца.⁸³

Правилником о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да запослени на пословима јавних набавки закључене уговоре о јавној набавци доставља: 1) организационој јединици задуженој за праћење извршења уговора; 2) организационој јединици у чијем су делокругу послови рачуноводства и финансија и 3) другим организационим јединицама које могу да буду укључене у праћење извршења уговора, које су корисници предмета набавке или на чије ће активности утицати извршење уговора.⁸⁴

⁷⁹ Члан 86. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁸⁰ Члан 87. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁸¹ Члан 89. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁸² Члан 93. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁸³ Члан 94. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

⁸⁴ Члан 45. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;



Подносилац захтева за покретање поступка набавке одређује лице одговорно за праћење извршења закљученог уговора, које прати, контролише, води потребне евиденције и извештава о реализацији и свим другим информацијама значајним за реализацију уговора.⁸⁵

Руководилац организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци писаним налогом именује лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно које ће обављати остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци.⁸⁶ Лице задужено за квантитативни и квалитативни пријем проверава да ли врста, количина и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореном и сачињава записник о квантитативном пријему и записник о квалитативном пријему.⁸⁷ Уколико квалитет или количина испоруке не одговара уговореном, лице задужено за квантитативни и квалитативни пријем сачињава рекламациони записник.⁸⁸ Проверу квалитета и квантитета радова, у току извођења и по завршетку, врше пружаоци услуге стручног надзора и техничког прегледа, као уговорну обавезу проистеклу из јавних набавки услуга.⁸⁹ Плаћање се врши на основу рачуна које доставља друга уговорна страна и пратеће документације. Оверу рачуна, након контроле података, врши лице задужено за праћење извршења уговора, лице ангажовано на пословима јавних набавки и запослени у Одељењу за буџет и финансије, након извршене контроле података.⁹⁰

Лице задужено за праћење извршења уговора стара се о роковима важења средстава финансијског обезбеђења и прибављању нових ако је постојећим истекао рок важења, а уговорене обавезе нису извршене. Организациона јединица задужена за праћење извршења уговора обавештава лице запослено на пословима јавних набавки када утврди разлоге за реализацију средстава финансијског обезбеђења и доставља потребна образложења и доказе. Одељење за буџет и финансије, које чува средства финансијског обезбеђења проверава да ли су испуњени услови за реализацију средстава и стара се о њиховој реализацији у складу са прописима.⁹¹

Уколико постоји потреба за изменом или раскидом уговора о јавној набавци или друга уговорна страна захтева измену уговора, организациона јединица задужена за праћење извршења обавештава запосленог на пословима јавних набавки, који проверава да ли су испуњени законом прописани услови за измену или раскид уговора, припрема потребна документа и доставља их на потпис одговорном лицу наручиоца.⁹² Обавештење о измени уговора објављује се на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана измене уговора.

⁸⁵ Члан 46. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

⁸⁶ Члан 47. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

⁸⁷ Чл. 47. и 48. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

⁸⁸ Члан 49. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

⁸⁹ Члан 47. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

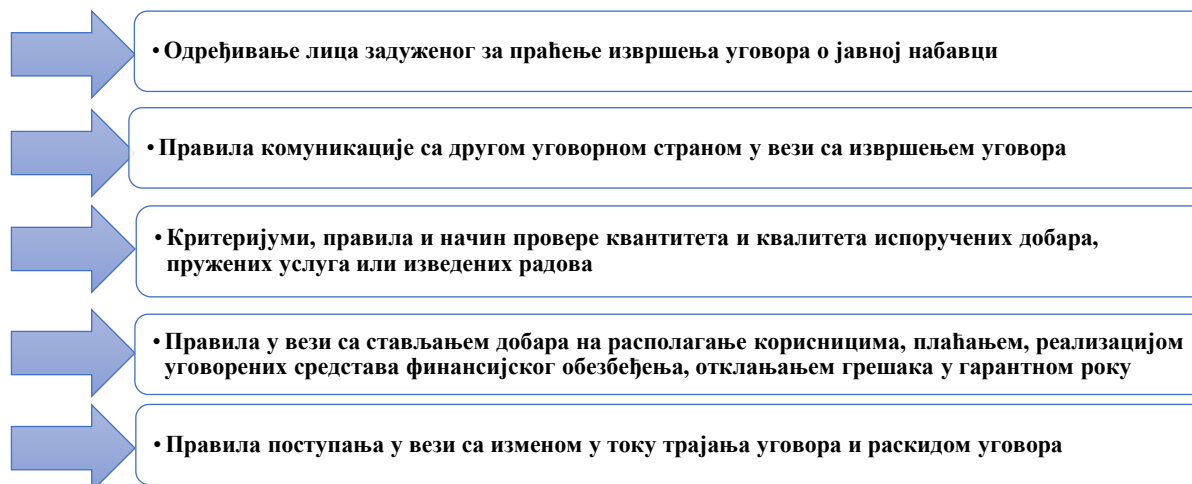
⁹⁰ Члан 50. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

⁹¹ Члан 51. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

⁹² Члан 53. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;



Илустрација број 10: Праћење извршења уговора о јавној набавци према Правилнику о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећем Правилнику о јавним набавкама



Правилником о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године предвиђено је да контрола јавних набавки може да се врши у току и након планирања, спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци.⁹³ Послове контроле јавних набавки врши лице за контролу које именује Председник општине/начелник Општинске управе.

Контрола извршења уговора о јавној набавци подразумева контролу мера, радњи и аката наручиоца у поступку извршења уговора о јавној набавци и то: 1) начина и рокова плаћања, авансе, гаранције за дате авансе; 2) извршење уговора, а посебно квалитета испоручених добара и пружених услуга, односно изведених радова; 3) стања залиха и 4) начина коришћења добара и услуга.⁹⁴ Спроводи се у току и након извршења уговора о јавној набавци, уколико постоје сумње и сазнања о неправилностима у извршењу уговора, односно у другим случајевима у којима Председник општине, односно начелник Општинске управе оцене да је контрола потребна.⁹⁵

Лице за контролу сачињава нацрт извештаја о спроведеној контроли и исти доставља субјекту контроле који има право на приговор у року од осам дана од дана достављања извештаја. Након усаглашавања нацрта, лице за контролу сачињава извештај о спроведеној контроли који садржи: 1) предмет контроле; 2) време почетка и време завршетка контроле; 3) списак документације која је прегледана у поступку контроле; 4) налаз; 5) закључак; 6) препоруке и предлог мера и 7) потпис лица које је вршило контролу.⁹⁶

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

Законом о јавним набавкама прописано је да годишњи план јавних набавки који доноси наручилац треба да садржи оквирни датум, односно оквирно време покретања поступка.⁹⁷ Исто је прописано и интерним актима Општине Мионица.⁹⁸

⁹³ Члан 55. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године;

⁹⁴ Члан 56. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године;

⁹⁵ Члан 57. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године;

⁹⁶ Члан 59. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године;

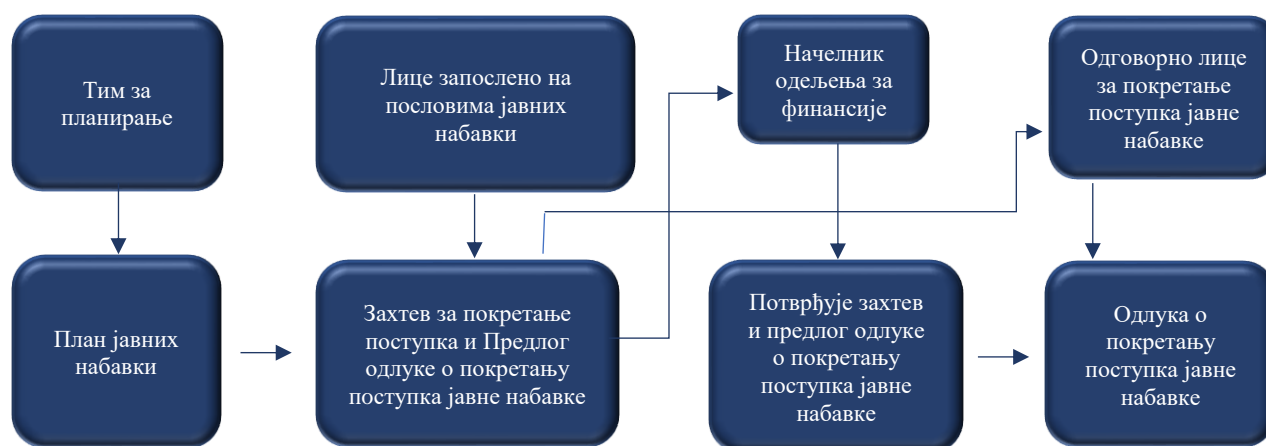
⁹⁷ Члан 51. став 1. тачка 5) претходно важећег Закона и члан 88. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама;

⁹⁸ Члан 38. тачка 5) Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године, члан 6. став 2. тачка 4) Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године, члан 6. став 2. тачка 4) важећег Правилника о јавним набавкама;



Правилником о набавкама који је важио до децембра 2020. године прописано је да поступак јавне набавке покрене се Одлуком о покретању поступка јавне набавке. Лице запослено на пословима јавних набавки у временском року који је у плану јавних набавки означен за покретање поступка, подноси писани захтев одговорном лицу за покретање поступка јавне набавке. Исто лице сачињава предлог Одлуке о покретању поступка јавне набавке и предлог решења о именовању комисије. Након чега, начелник Одељења за финансије Општинске управе даје потврду о постојању средстава у финансијском плану за спровођење конкретне јавне набавке и то парафирањем захтева за покретање поступка јавне набавке и предлога Одлуке о покретању поступка јавне набавке.⁹⁹

Илустрација број 11: Поступак покретања поступка јавне набавке по Правилнику о набавкама који је важио до децембра 2020. године



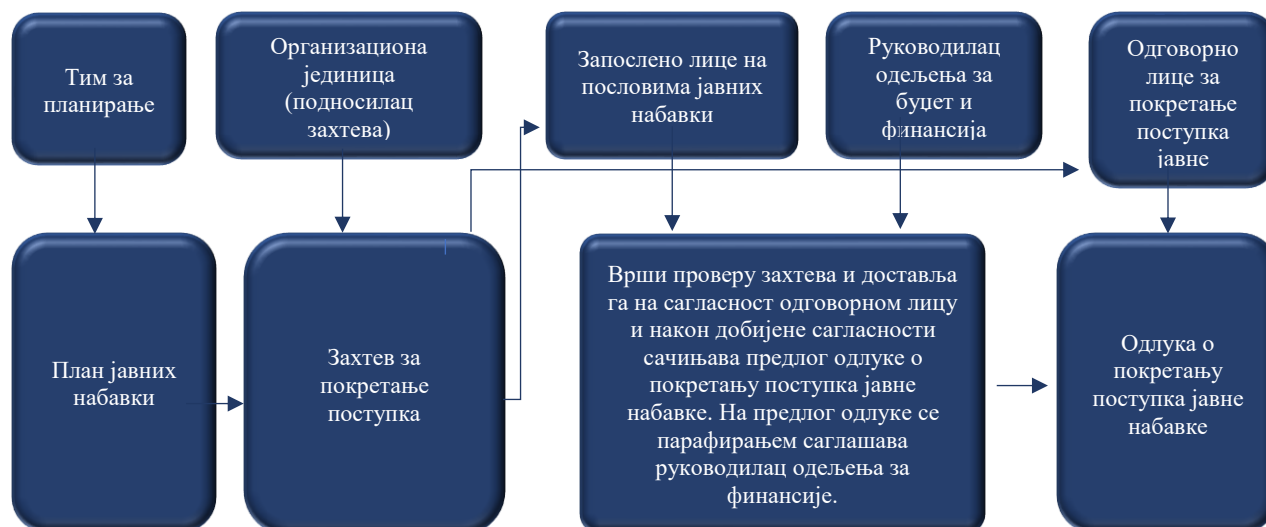
Правилником о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећим Правилником о јавним набавкама прописано је да захтев за покретање поступка јавне набавке подноси организациона јединица која је планирала набавку само ако је јавна набавка предвиђена планом јавних набавки за текућу годину, осим у изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, када је могуће покренути поступак јавне набавке иако набавка није предвиђена у плану. Захтев за покретање поступка јавне набавке се подноси запосленом на пословима јавних набавки. По пријему захтева, носилац реализације је дужан да провери да ли исти садржи све утврђене елементе. Уколико поднети захтев садржи недостатке, исти се без одлагања враћа организационој јединици на исправку и допуну. Након што се потврди да поднети захтев садржи све неопходне елементе, доставља се на одобравање одговорном лицу. Након одобравања захтева, носилац реализације сачињава предлог Одлуке о спровођењу поступка јавне набавке. Руководилац Одељења за буџет и финансије даје сагласност парафирањем предлога одлуке. Након чега се одлука заједно са захтевом и осталом пратећом документацијом доставља на потпис овлашћеном лицу.¹⁰⁰

⁹⁹ Чл. 42-43. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

¹⁰⁰ Члан 24, чл. 26-27. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и члан 24, чл. 26-27. важећег Правилника о јавним набавкама;



Илустрација број 12: Поступак покретања поступка јавне набавке по Правилнику о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећем Правилнику о јавним набавкама



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

Налаз 3.3. Планови јавних набавки нису у потпуности реализовани у планираном обиму, док је код реализације појединих уговора дошло до одступања у погледу набављених количина и прекорачења уговорене вредности

Планови јавних набавки за 2020. и 2021. годину нису реализовани у планираном обиму, као последица одлуке руководства Општине из 2020. године, да се због увођења ванредне ситуације изазване пандемијом Корона вируса придржавају мера Владе и спроводе само поступке јавних набавки који су били неопходни за функционисање локалне самоуправе, односно услед недостатка финансијских средстава у 2021. години. Према Закону о јавним набавкама и интерним актима наручилац је у обавези да прати извршења уговора о јавним набавкама. Приликом реализације уговора код два спроведена поступка јавних набавки дошло је до извршавања расхода и издатака изнад уговорене вредности, као и одступања у погледу набављених количина. Узрок оваквог стања је непоштовање процедура предвиђених интерним актима Општине, у делу који се односи на праћење реализације уговора о јавним набавкама. На овај начин јавља се ризик да обим реализације плана јавних набавки Општине неће одговарати квантитативно и квалитативно планираним потребама, односно да ће извршење уговора бити изнад уговорених количина, као и изнад уговорених вредности.

Законом о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци.¹⁰¹

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће планирати

¹⁰¹ Члан 22. претходно важећег Закона и члан 49. Закона о јавним набавкама;



унапред или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки.¹⁰²

Интерним актима Општине Мионица предвиђен је начин праћења извршења уговора о јавној набавци.¹⁰³

Општина Мионица је у току ревидираног периода донела планове јавних набавки. У току поступка ревизије утврђено је да је Општинска управа вршила измене плана јавних набавки више пута у току године и то:

Графикон број 5: Планови и измене планова јавних набавки Општинске управе Општине Мионица у ревидираном периоду



Најчешћи разлози измене планова јавних набавки у ревидираном периоду су додавање или брисање поступака јавних набавки.

У ревидираном периоду (2020. година – 30.6.2022. године) Општинска управа Општине Мионица планирала је укупно 73 поступка јавних набавки. У 2020. и 2021. години Општина Мионица је спровела 43 поступка из планова јавних набавки. Јавна набавка Изградња водоводне мреже за повезивање изворишта Кључ са резервоаром Вис се налази у плану јавних набавки Општине Мионица за 2021. годину, док је на основу Стандардног споразума о основној помоћи УНДП спроводи у име Општине.

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

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

Табела број 3, Преглед поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години

Поступци	Број поступака у 2020. години	Број поступака у 2021. години
Планирани поступци	24	36
Спроведени који су предвиђени планом	17	26
Поступак предвиђен у плану ЈН, а коју је спровело друго лице у име општине	-	1
Непокрени поступци који нису обустављени	7	9

У току 2020. године је спроведено 17 поступака јавних набавки. Обустављен је један поступак јавне набавке, јер нису испуњени услови за доношење Одлуке о додели уговора, али је поново спроведен и закључен је уговор са добављачем (Поступак јавне набавке мале вредности – Набавка горива).

¹⁰² Члан 52. претходно важећег Закона и члан 88. Закона о јавним набавкама;

¹⁰³ Чл. 83-88. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године, чл. 45-54. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и чл. 45-54. важећег Правилника о јавним набавкама;



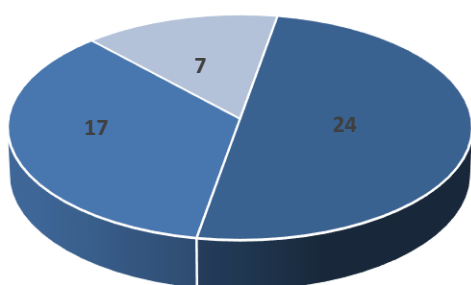
У току 2021. године спроведено је 26 поступака јавних набавки. Обустављена су два поступка јавних набавки и то:

- Адаптација и доградња дела објекта Културног центра Мионица - Кућа Колубарске битке - Фаза 1, јер су све достављене понуде биле неприхватљиве и
- Набавка и уградња опреме за јавну безбедност - видео надзор, јер нису биле познате околности због којих би да су биле познате раније, дошло до битне промене у садржају документације о набавци.

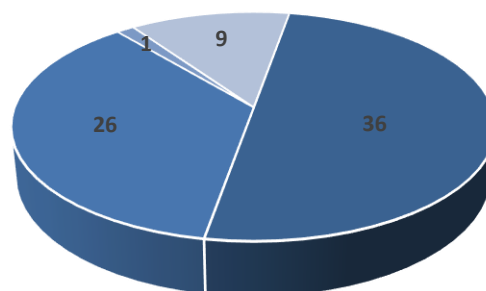
Оба обустављена поступка су поновљена и закључени су уговори са добављачима.

Графикон број 6: Приказ поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години

Број поступака у 2020. години



Број поступака у 2021. години



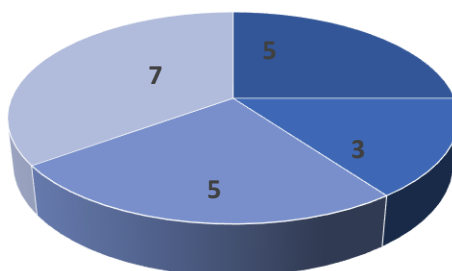
- Планирани поступци
- Спроведени поступци
- Непокренути поступци који нису обустављени

- Планирани поступци
- Спроведени поступци
- Планирани, а спроведени од стране другог лица
- Непокренути поступци који нису обустављени

Планом и изменама плана јавних набавки Општинске управе Општине Мионица за 2022. годину, планирано је до 30. јуна 2022. године укупно 20 поступака, од чега је за 13 поступака планирано покретање у току I и II квартала 2022. године. До 30. јуна 2022. године покренуто је осам поступака јавне набавке од чега је окончано и закључени су уговори за пет поступака по плану јавних набавки, три поступка су у фази спровођења, док укупно пет поступака, који су планирани за I и II квартал 2022. године, није покренуто.

Графикон број 7: Приказ поступака јавних набавки до 30.6.2022. године

до 30.6.2022. године



- Спроведени поступци у прва два квартала
- поступци који нису покренути до 30.6.

- Поступци у фази спровођења
- Поступци планирани у III кварталу



Према изјавама Председника општине од 26. септембра 2022. године, Општина Мионица се услед глобалне пандемије Корона вируса током 2020. године, придржавала мера Владе и спроводила само поступке јавних набавки који су били неопходни за функционисање локалне самоуправе и из тога разлога није покренула седам поступака јавних набавки, док у 2021. години услед недостатка финансијских средстава није покренула девет планираних поступака јавних набавки.

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

Табела број 4, Преглед планираних поступака јавних набавки који нису покренути у 2020. и 2021. године

Ревидирана година	Назив јавне набавке	Оквирно време спровођења набавке	Разлог неспровођења поступка
2020	Изградња Куће Колубарске битке	Април 2020. године	Поступак спроведен у 2021. години.
2020	Набавка камере за аутоматску детекцију саобраћајних прекршаја	Мај 2020. године	Није добијен налог за спровођење поступка од стране Председника општине
2020	Израда Стратегије развоја Општине Мионица	Октобар 2020. године	
2020	Студијско путовање пољопривредника у Словенију	Октобар 2020. године	
2020	Набавка , испорука и монтажа пластеника	4. квартал 2020. године	Уговор са Комесаријатом за избеглице закључен на годину дана, па је поступак спроведен у 2021. години
2020	Побољшање услова становања интерно расељених лица док су у расељеништву кроз набавку грађевинског материјала	4. квартал 2020. године	
2020	Побољшање услова становања избеглих лица док су у расељеништву кроз набавку грађевинског материјала	4. квартал 2020. године	
2021	Набавка камере за аутоматску детекцију саобраћајних прекршаја	3. квартал 2021. године	Измењен назив јавне набавке, увећан буџет и спроведен поступак набавка и уградња опреме за јавну безбедност.
2021	Адаптација и реконструкција објекта број 2 - Галерија слика "Пулика"	4. квартал 2021. године	Недовољан износ средстава у буџету
2021	Набавка ретрорефлектујућих ранаца, качкета, ретрорефлектујућих наруквица и беџева за сваког ђака првака са штампом логоа Савета за безбедност саобраћаја Општине Мионица	3. квартал 2021. године	Није добијен налог за спровођење поступка од стране Председника општине
2021	Израда стратегије безбедности саобраћаја на путевима у Општини Мионица, са акционим планом спровођења	3. квартал 2021. године	
2021	Набавка опреме за бунар ИЕБП-3 Мионица	3. квартал 2021. године	
2021	Набавка хомологованих кацига за мотоциклисте	4. квартал 2021. године	
2021	Набавка хомологованих ротационих светала и троуглова за тракторе	4. квартал 2021. године	
2021	Набавка комплета светала за бицикле	4. квартал 2021. године	
2021	Израда извештаја о стању безбедности саобраћаја на подручју Општине Мионица	4. квартал 2021. године	

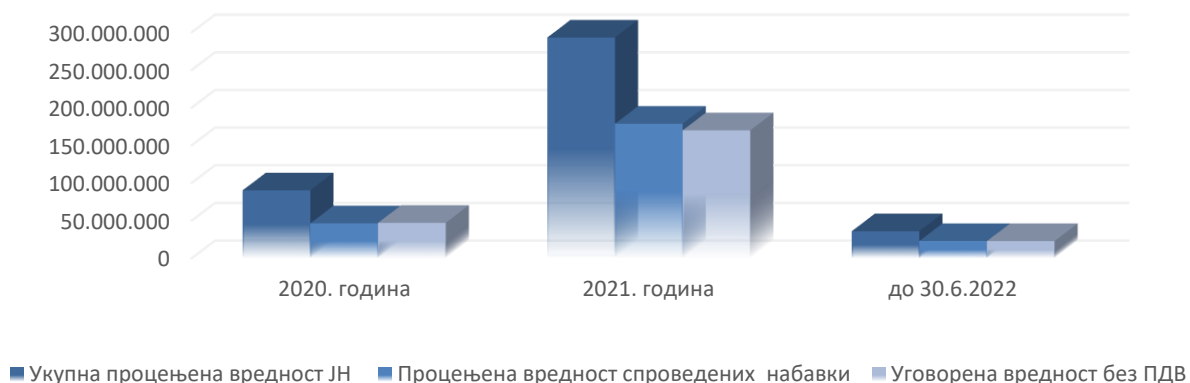
Стављањем у однос укупне процењене вредности јавних набавки и уговорене вредности спроведених поступака јавних набавке уочили смо значајне разлике између ове две категорије у 2020. години.

Табела број 5, Кретање уговорене вредности у односу на процењену вредност јавних набавки

Година	Укупна процењена вредност набавки (у дин)	Процењена вредност спроведених набавки (у дин)	Уговорена вредност без ПДВ (у дин)	%	
1	2	3	4	5 (4/2)	6 (4/3)
2020. година	90.026.979	46.276.796	46.925.683	52	101
2021. година	293.006.960	178.580.293	169.767.582	58	95
до 30.6.2022	35.716.667	22.791.667	22.696.162	64	99



Графикон број 8: Кретање уговорене вредности у односу на процењену вредност јавних набавки у ревидираном периоду



У 2020. години уговорена вредност износи 52% процењене вредности свих јавних набавки, док у 2021. години износи 58%, а до 30.6.2022. године износи 64%.

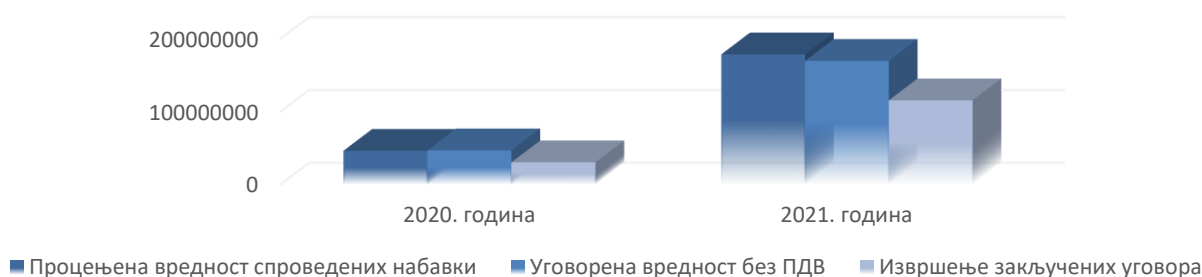
Разлог оваквог одступања уговорених вредности у односу на укупно процењену у 2020. години је у томе што није спроведено седам од 24 планирана поступка (29%), пошто се услед глобалне пандемије изазване Корона вирусом Општина придржавала мера Владе Републике Србије и спроводила само оне поступке који су били неопходни за функционисање локалне самоуправе.

Са друге стране, у 2021. години није спроведено девет набавки од 35 планираних поступака (26%), јер услед недостатка финансијских средстава Председник општине Мионице није одобрио налоге за покретање поступака. Поступак Јавна набавка камере за аутоматску детекцију саобраћајних прекршаја је спроведен у оквиру нове набавке и том приликом је увећан буџет и спроведен поступак Набавка и уградња опреме за јавну безбедност. Такође, до већег одступања уговорених вредности у односу на укупно процењену вредност је дошло и због тога што се пројекат Изградње водоводне мреже за повезивање изворишта Кључ са резервоаром Вис, процењене вредности 96.010.000 динара, налазио у Плану јавних набавки Општине Мионица за 2021. годину, међутим услед обимности самог пројекта, а на основу Стандардног споразума о пружању услуга управљања и других услуга подршке између Општине Мионица и Програма Уједињених нација за развој, одговорна лица Општине су уз сагласност Владе Републике Србије одлучила да се целокупан пројекат реализује преко УНДП.

Табела број 6, Кретање извршења у односу на процењену и уговорену вредност

Година	Процењена вредност спроведених набавки (у дин)	Уговорена вредност без ПДВ (у дин)	Извршење закључених уговора (у дин)	%	
1	2	3	4	5 (4/2)	6 (4/3)
2020. година	46.276.683	46.925.683	30.467.463	66	65
2021. година	178.580.293	169.767.582	115.565.312	65	68

Графикон број 9: Кретање извршења у односу на процењену и уговорену вредност





У 2020. години укупно извршење закључених уговора након спроведеног поступака јавне набавке износи 89% процењене вредности спроведених поступака, односно 88% уговорене вредности, док у 2021. години извршење износи 66% процењене вредности, односно 69% уговорене вредности.

Према изјави одговорних лица Општине веће одступање вредности извршења у односу на процењену и уговорену вредност у 2021. години, последица је постојања уговора који нису у потпуности реализовани до краја ревидираног периода, односно до 30. јуна 2022. године.

У поступку ревизије утврдили смо да је код два спроведена поступка извршење уговора изнад уговорене вредности, а да при томе нису закључени анекси уговора, што је приказано у наредној табели:

Табела број 7, Извршење уговора изнад уговорене вредности

у динарима

Ревидира на година	Предмет набавке	Број уговора	Уговорена вредност без ПДВ	Извршење без ПДВ	Прекорачење	Анекс уговора
1	2	3	4	5	6 (5-4)	7
2020	Набавка електричне енергије	404-28/2020	2.083.333	2.469.952	386.618	Да
2021	Адаптација и доградња дела објекта Културног центра Мионица - Кућа Колубарске битке - фаза 1	404-95/2021	8.678.550	10.419.355	1.740.805	Не
2021	Унапређење и очување загађеног земљишта у сливу реке Рибнице-Линијски парк са дечијим игралиштем	404-66/2021	12.952.466	15.343.986	2.391.520	Да
2021	Набавка електричне енергије	404-50/2021	2.083.333	3.151.479	1.068.146	Да
2021	Набавка електричне енергије за јавну расвету	404-20/2021	11.080.274	13.665.180	2.584.906	Не

Адаптација и изградња дела објекта Културног центра Мионица – Кућа Колубарске битке – фаза 1

Општина Мионица по спроведеном поступку јавне набавке закључила је са предузећем „Тетра Инжењеринг“ доо Ваљево Уговор¹⁰⁴ на уговорену вредност од 8.678.550 динара без ПДВ. Предмет уговора је извођење радова – Адаптација и изградња дела објекта Културног центра Мионица – Кућа Колубарске битке – фаза 1, у свему према усвојеној понуди извођача, техничкој и конкурсној документацији.

Укупна вредност изведених радова према окончаној ситуацији¹⁰⁵ је 10.786.582 динара без ПДВ, што представља прекорачење у односу на уговорену вредност више од 24%. Уговорне стране нису потписале анекс уговора. Упоредивањем података из техничке спецификације и окончане ситуације утврђено је да постоје поједина значајна одступања између уговорених и изведених радова што је и приказано у следећој табели:

Табела број 8, Преглед значајних одступања између уговорених и изведених радова

у динарима

РБ	Врста радова	ЈМ	Уговорено		Изведено		Разлика	
			Кол	Износ	Кол	Износ	Кол	Износ
1	2	3	4	5	6	7	8 (6-4)	9(7-5)
1	Тесарски радови – дрвени кров							
1.1	Израда и монтажа конструкције од ламинираног дрвета	м ²	257	621.940	0	0	-257	-621.940
2	Челична конструкција							
2.1	Израда челичне конструкције од хладнообликаних челичних профила С0361	кг	2.500	1.350.000	8.665,98	4.674.229	6.165,98	3.324.229

Најзначајније одступање у погледу уговорених количина и реализоване вредности јавља се код тесарских радова и челичне конструкције. У оквиру тесарских радова уговорена је израда и монтажа кровне конструкције од ламинираног дрвета у вредности од 621.940 динара.

¹⁰⁴ Број: 404-95/2021 од 16. новембра 2021. године;

¹⁰⁵ Број: 61-3/22 од 14. марта 2022. године;



Међутим, добављач је уместо кровне конструкције од ламинираног дрвета предвиђене техничком спецификацијом, израдио и поставио челични кров на објекту Културног центра Мионица који није био предвиђен, тако да изведени радови на челичној конструкцији износе 4.674.229 динара, уместо уговорених 1.350.000 динара.

Набавка електричне енергије за јавну расвету у 2021. години

Општина Мионица је по спроведеном поступку јавне набавке електричне енергије за јавну расвету закључила Уговор¹⁰⁶ од 25. марта 2021. године са Јавним предузећем „Електропривреда Србије“, Београд на уговорену вредност од 11.080.274 динара без ПДВ, односно 13.296.328 динара са ПДВ. Наведени уговор је закључен на период од годину дана, односно до испуњења финансијске вредности уговора, у зависности од тога шта пре наступи.

Према закљученом уговору за набавку електричне енергије за јавну расвету место испоруке су сва обрачунска мерна места Наручиоца прикључена на дистрибутивни систем у категорији јавно осветљење, у складу са постојећим ознакама ЕД из табеле која је саставни део овог Уговора (Прилог 1). У случају потребе за новим бројилом на који би се испоручивала електрична енергија и тиме повећао број мерних места из Прилога 1, уговорне стране ће закључити Анекс уговора у смислу измене Прилога 1.¹⁰⁷ Такође, чланом 3. Уговора предвиђена је могућност, повећања обима предмета набавке за максимално 5%, што ће бити регулисано Анексом уговора.

Приликом реализације наведеног уговора о јавној набавци, Општина Мионица је исплатила укупан износ од 13.665.180 динара без ПДВ, односно 16.398.216 динара са ПДВ. Како уговорне стране нису закључиле анекс уговора за јавну расвету у 2021. години, уговорена вредност предметне набавке прекорачена је за више од 23%, што је у номиналном износу 2.584.906 динара без ПДВ, односно 3.101.887 динара са ПДВ.

Према достављеном образложењу субјекта ревизије од 21. септембра 2022. године као разлог за прекорачење уговорене вредности наводи се повећан број мерних места за струју, иако смо увидом у достављене рачуне за месец април 2021. године (први рачун по овом уговору) и јануар 2022. године (последњи рачун по овом уговору), утврдили да је број мерних места за струју повећан за свега једно мерно место.

Узрок зашто је код појединих поступака дошло до одступања од уговорених количина и вредности, јесте непоштовање процедура предвиђених интерним актима Општине, у делу који се односи на праћење реализације уговора о јавним набавкама. Оваквим поступањем јавља се ризик да обим реализације плана јавних набавки Општине неће одговарати квантитативно и квалитативно планираним потребама, односно да ће извршење уговора бити изнад уговорених количина, као и изнад уговорених вредности.

Препорука број 7: Препоручујемо одговорним лицима Општине Мионица да обезбеде да се поштују процедуре утврђене интерним актима које се односе на праћење реализације уговора о јавним набавкама, како би се спречило извршавање уговора изнад уговорених количина и вредности.

¹⁰⁶ Број: 404-20/2021;

¹⁰⁷ Члан 4. уговора број 404-20/2021 од 25. марта 2021. године;



Налаз 3.4. Општина Мионица је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током спровођења поступка јавне набавке и успоставила евиденцију о закљученим уговорима, али није писаним налогом именовала лица одговорна за праћење уговора и пријем добара и услуга и није у писаној форми сачињавала извештаје о извршењу уговора о јавној набавци

Законом о јавним набавкама и интерним актима Општине Мионица прописана је обавеза наручиоца да у писаној форми евидентира и документује све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци. Општина Мионица је документовала све радње и акте током спровођења поступка јавне набавке, успоставила евиденцију о закљученим уговорима о набавци, али није обезбедила да се праћење извршења уговора о јавној набавци врши на начин прописан интерним актима. Подносилац захтева је усмено, уместо писаним налогом именовано лице одговорно за праћење извршења уговора, док је руководиоца организационе јединице усмено одређивао лице задужено за пријем добара и услуга. Лице одговорно за праћење извршења уговора није у писаној форми извештавало о реализацији уговора. Узрок оваквог поступања представља устаљена пракса рада, где одговорна лица нису сматрала да је за несметано функционисање Општине неопходно евидентирање и документовање свих радњи током извршења уговора. Овакво поступање има за последицу да не постоји писани траг који доказује да су понуђачи извршавали своје обавезе на начин и под условима дефинисаним уговором. Такође, онемогућено је утврђивање одговорности у случају да приликом примопредаје врста, количина или квалитет добара, услуга и радова не одговарају уговореном, односно уколико при извршењу уговора нису утврђени и на одговарајући начин документовани застоји и неправилности.

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.¹⁰⁸

Правилником о набавкама који је важио до децембра 2020. предвиђено је да лице запослено на пословима јавних набавки прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама.¹⁰⁹

Правилником о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећим Правилником о јавним набавкама предвиђено је да је наручилац дужан да у писаној форми 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 архивира најмање пет година од дана закључења појединачног уговора или оквирног споразуме, односно пет година од обуставе или поништења поступка.¹¹⁰

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

Како би се обезбедило праћење извршења закључених уговора о јавној набавци потребне су одговарајуће евиденције о закљученим уговорима које омогућавају наручиоцу да утврди да ли понуђач измирује своје обавезе у року и на начин који је дефинисан самим уговором, при чему се посебно води рачуна да ли испоручена добра, извршени радови и пружене услуге по врсти, карактеристикама, квалитету, количини, цени и року испоруке одговарају уговореном. Општина Мионица је успоставила евиденцију о закљученим уговорима која садржи следеће податке: 1) назив уговора; 2) број и датум закључења уговора; 3) назив добављача; 4) предмет набавке и 5) уговорена вредност.

¹⁰⁸ Члан 16. претходно важећег Закона и члан 41. Закона о јавним набавкама;

¹⁰⁹ Члан 95. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

¹¹⁰ Члан 44. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;



Интерним актима Општине Мионица предвиђен је начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Правилником о организацији и систематизацији радних места предвиђено је да Службеник за јавне набавке прати извршење јавних набавки у складу са закљученим уговорима, води евиденцију о јавним набавкама и врши архивирање документације.¹¹¹

Правилником о набавкама који је важио до децембра 2020. године предвиђено је да лице задужено за праћење извршења уговора о јавној набавци проверава да ли врста, количина и квалитет испоручених добара, пружених услуга и изведених радова одговарају уговореном.¹¹² Након уредно извршеног уговора или неизвршења уговора, лице запослено на пословима јавних набавки уноси потребне податке у апликативни софтвер.¹¹³ На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника и увидом у документацију утврдили смо да послове праћења извршења уговора обављају запослени из Одсека за буџет и трезор. Приликом пријема добара, услуга и радова лице задужено за праћење извршења уговора је сачињавало записнике о квантитативном и квалитативном пријему. Лице запослено на пословима јавних набавки је након уредно извршеног уговора или у случају неизвршења уговора у одговарајући образац у апликативном софтверу уносило податке о предмету набавке, броју и датуму уговора, добављачу, уговореној вредности, вредности извршења, датуму извршења, односно датуму неизвршења и разлоге због којих добављач није измирио обавезе у складу са уговором.

Према Правилнику о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећем Правилнику о јавним набавкама, подносилац захтева за покретање поступка одређује лице које ће бити одговорно за праћење извршења закљученог уговора (у даљем тексту: одговорно лице). Одговорно лице је дужно да прати, контролише, води потребне евиденције и извештава о реализацији, застојима, неправилностима и другим информацијама значајним за реализацију уговора. Такође, одговорно лице је дужно да благовремено пре истека рока важења уговора или финансијског испуњења уговора, о томе обавести надлежног руководиоца подносиоца захтева, како би се благовремено покренуо нови поступак набавке и спречио застој у функционисању и редовном процесу рада.¹¹⁴

Руководилац организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршења уговора писаним налогом именује лице за квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга и радова, које проверава да ли врста, количина и квалитет испоруке одговарају уговореном и сачињава записнике о квантитативном и квалитативном пријему, односно рекламациони записник уколико утврди да испорука не одговара уговореном. Пријем добара, услуга и радова може вршити и комисија. Чланове комисије именује решењем руководиоца организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци.¹¹⁵

На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника и увидом у документацију утврдили смо да подносилац захтева за покретање поступка набавке није писаним налогом одређивао лице одговорно за праћење извршења уговора, већ су усмено одређивани запослени у оквиру Одсека за буџет и трезор који су пратили и усмено извештавали о реализацији закључених уговора. Такође, лице одговорно за праћење извршења уговора је у 2021. години усменим путем извештавало надлежног руководиоца подносиоца захтева о истеку рока важења уговора или финансијском испуњењу уговора. Руководилац организационе јединице је усмено, уместо писаним налогом, именовано лице задужено за квантитативни и квалитативни пријем добара и услуга, док је код примопредаје радова Председник општине именовано решењем чланове комисије, који су имали задатак да изврше примопредају и сачине записник о примопредаји радова. Узрок оваквог поступања представља устаљена пракса рада, где одговорна лица нису сматрала да је

¹¹¹ Члан 26. Правилника о организацији и систематизацији радних места;

¹¹² Члан 85. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

¹¹³ Члан 87. Правилника о набавкама који је важио до децембра 2020. године;

¹¹⁴ Члан 46. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;

¹¹⁵ Чл.47. и 48. Правилника о јавним набавкама који је важио до децембра 2021. године и важећег Правилника о јавним набавкама;



за несметано функционисање Општине неопходно евидентирање и документовање свих радњи током извршења уговора. На овај начин ствара се ризик да због непостојања писаног трага Општина у будућем планирању неће моћи да користи информације из претходног периода које се односе на ток извршења уговора, реализовану вредност и уочене проблеме током извршења уговора. Такође, неименовање лица задуженог за пријем добара, услуга и радова и лица одговорног за праћење извршења уговора онемогућује утврђивање одговорности у случају да приликом квантитативног и квалитативног пријема није утврђено и на одговарајући начин документовано да врста, количина или квалитет испоруке не одговарају уговореном, односно уколико нису утврђени и на одговарајући начин документовани застоји и неправилности у извршењу уговора.

Препорука број 8: *Препоручујемо одговорним лицима Општине Мионица да обезбеде да се евидентирају и документују све радње током извршења уговора о јавној набавци, на начин који је предвиђен интерним актом.*



V Захтев за доставу одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Општина Мионица је обавезна да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности/несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

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

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

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

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

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

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

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности/несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши



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



VI Прилог 1 – Методологија у поступку рада

У поступку ревизије извршили смо прикупљање и преглед докумената и података, њихову анализу и поређење, обавили смо и интервјуе са одговорним лицима, применили смо и друге технике сакупљања и анализе информација. По потреби вршили смо и анализе тренда.

У циљу добијања одговора на ревизијска питања, извршили смо преглед општих и појединачних аката (решења, белешке, записници, захтеви, извештаји и сл.), како бисмо спознали и анализирали организациону структуру везану за послове и активности планирања јавних набавки у делу:

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

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

Извори неопходних информација били су план јавних набавки, општа и појединачна акта субјекта ревизије (Акт о организацији послова набавки, Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима, обавезама и одговорностима, писана документација субјекта ревизије везана за процес испитивања и истраживања тржишта као што су белешке, записници, захтеви, извештаји и сл.), писане процедуре и друга интерна акта субјекта ревизије везана за процес планирања набавки и интервјуи са одговорним лицима.

Методолошки оквир за прво ревизијско питање

Прикупили смо и анализирали расположиву документацију и податке у вези утврђивања и исказивања стварних потреба за набавком добара, услуга или радова. У случају уочених различитих трендова у планирању, вршили смо анализу истих.

По потреби коришћени су и неки подаци из ранијег периода како бисмо објективније презентовали стање у спровођењу активности на утврђивању и исказивању стварних потреба као дела поступка планирања јавних набавки. У случају присутности различитих трендова у исказивању и планирању потреба у односу на квантитативни обим извршења уговора по том основу по потреби смо извршили анализу тих појавних облика.

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања одредби Закона о јавним набавкама и одредби општих аката наручиоца у поступку утврђивања и исказивања стварних потреба и документовања тих активности.

Методолошки оквир за друго ревизијско питање

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

У случају уочених различитих трендова у обиму и начину прикупљања информација, вршили смо анализу разлога различитог начина поступања. По потреби били су коришћени и неки подаци из ранијег периода како бисмо објективније презентовали стање. У случају присутности различитих трендова у утврђеним процењеним вредностима предмета набавки у



односу на њихове уговорене вредности, по потреби смо извршити анализу тих појавних облика.

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

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

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања одредби Закона о јавним набавкама и одредби општих аката наручиоца у поступку истраживања тржишта и одређивању процењених вредности набавки и да ли је непоштовање одредби у том делу имало за последицу избегавање примене Закона (набавке без примене Закона, а да нису постојали разлози за изузеће).

Методолошки оквир за треће ревизијско питање

Прикупили смо и анализирали расположиву документацију и податке у вези спровођења планираних поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години као и праћења извршења уговора о јавним набавкама закључених по том основу.

У случају уочених различитих трендова у поступању, анализирали смо расположиву документацију код спроведених поступака јавних набавки и то у делу техничких спецификација у конкурсним документацијама и обавили смо интервјуе са одговорним лицима и по потреби групне дискусије са члановима комисија за јавне набавке које су спроводиле поступке. Анализа је била усмерена на добијање одговора на питање да ли су исте сагласне са квалитативно и квантитативно утврђеним потребама које су биле полазне основе за планирање конкретних предмета набавки (оптималне карактеристике и својства предмета набавке, као и количина односно обим).

Анализирали смо 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 код оних предмета јавних набавки где у фази планирања потребе нису исказиване у квалитативном и квантитативном смислу.

Предметном анализом обухваћен је одређени број предмета набавки где анализа техничких спецификација по том основу не захтева изузетна и посебна стручна знања, специјалности из области која је предмет јавне набавке, а имајући у виду стручна знања чланова ревизорског тима. Истичући наведено ограничење имали смо у виду и саму одредбу члана 92. став 2. Закона о јавним набавкама који прописује да „за члана комисије именује се лице које има одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке, када је то потребно“, па аналогно сматрамо да и лице које анализира наведени предмет набавке мора имати минимална стручна знања из те области.

У оквиру наведеног питања ревидирана је и правилност пословања у делу поштовања одредби Закона о јавним набавкама и одредби општих аката наручиоца у реализацији плана јавних набавки, праћења извршења уговора о јавним набавкама и документовање тих активности.