



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ
ПОСЛОВАЊА**

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



Број: 400-1018/2022-04/25
Београд, 30. новембар 2022. године



Да би Општина Прешево успешније задовољавала потребе грађана потребно је да донесе интерни акт о јавним набавкама, као и да 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 Општина није донела интерни акт којим би утврдила процедуре приликом њиховог одређивања.



ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Недоношењем интерног акта којим би се ближе уредио поступак планирања набавки, Општина Прешево није предвидела процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање стварних потреба, као и њихово евидентирање и документовање.

За поједине јавне набавке процењене вредности нису одређене на прописан начин, услед недоношења интерног акта којим би се ближе уредио поступак планирања јавних набавки, а самим тим и испитивања и истраживања тржишта.

Општина Прешево део поступака из плана јавних набавки није покренула у планираним временским оквирима, планови нису реализовани у планираном обиму, док је код појединих поступака дошло до одступања од уговорених количина услед недоношења интерног акта којим би се уредиле процедуре приликом праћења реализације уговора.

Препоруке

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

- ↓ донесу интерни акт којим ће уредити поступак исказивања и утврђивања потреба;
- ↓ интерним актом уреде начин исказивања и утврђивања стварних потреба, обезбеде услове да се тако дефинисана процедура примењује и тиме омогуће планирање набавки у складу са стварним потребама и расположивим средствима наручиоца;
- ↓ интерним актом предвиде организациони део и запослене за обављање послова утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама;
- ↓ донесу интерни акт којим ће уредити писане процедуре које се односе на евидентирање и документовање свих радњи и аката током утврђивања и исказивања потреба;
- ↓ донесу интерни акт којим би уредили испитивање и истраживање тржишта;
- ↓ интерним актом ближе уреде начин испитивања и истраживања тржишта, обезбеде услове да се тако дефинисана процедура примењује и тиме омогуће прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки;
- ↓ обезбеде услове да се одређивање процењене вредности заснива на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта;
- ↓ обезбеде услове да се евидентирају и документују све радње и акти током испитивања и истраживања тржишта;
- ↓ донесу интерни акт којим ће ближе уредити праћење извршења уговора о јавној набавци;
- ↓ поштују оквирно време покретања поступка из плана јавних набавки у складу са реално утврђеним потребама и приоритетима;
- ↓ да планом јавних набавки обухватају само оне поступке чије се спровођење планира у текућој години и да интерним актом уреде начин планирања набавки и праћење извршења уговора, обезбеде услове да се тако дефинисане процедуре примењују и тиме обезбеде израду плана и праћење његове реализације, на начин да се обезбеди задовољење потреба наручиоца;
- ↓ објављују све огласе о јавним набавкама на Порталу јавних набавки, интерним актом утврде процедуре за евидентирање и документовање свих радњи током извршења уговора о јавној набавци и обезбеде поступање по истим.



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.....	13
III Опис предмета ревизије	14
1. Законодавни и институционални оквир.....	14
2. Основне информације о субјекту ревизије	16
3. Информације о јавним набавкама.....	18
IV Закључци.....	19
Закључак 1. Недоношењем интерног акта којим би се ближе уредио поступак планирања набавки, Општина Прешево није предвидела процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање стварних потреба, као и њихово евидентирање и документовање.....	20
Налаз 1.1. Општина Прешево у ревидираном периоду није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба	20
Налаз 1.2. Општина Прешево је за поједине предмете набавки потребе исказивала усмено, уместо у писменом облику са описом потребних количина, карактеристика и квалитета	21
Налаз 1.3. Општина Прешево није интерним актом прецизно уредила који организациони део и запослени се баве пословима утврђивања и исказивања стварних потреба.....	23
Налаз 1.4. Општина Прешево није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба	24
Закључак 2. За поједине јавне набавке процењене вредности нису одређене на прописан начин, услед недоношења интерног акта којим би се ближе уредио поступак планирања јавних набавки, а самим тим и испитивања и истраживања тржишта	26
Налаз 2.1. Општина Прешево није донела интерни акт којим би ближе уредила поступак планирања јавних набавки, а самим тим и испитивања и истраживања тржишта	26
Налаз 2.2. Општина Прешево није спровела поступак испитивања и истраживања тржишта на начин који би омогућио прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки	27
Налаз 2.3. Општина Прешево за поједине предмете набавки процењене вредности није одредила на прописан начин	29
Налаз 2.4. Општина Прешево није у целости у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта.....	33



Закључак 3. Општина Прешево део поступака из плана јавних набавки није покренула у планираним временским оквирима, планови нису реализовани у планираном обиму, док је код појединих поступака дошло до одступања од уговорених количина услед недоношења интерног акта којим би се уредиле процедуре приликом праћења реализације уговора..... 34

Налаз 3.1. Општина Прешево у ревидираном периоду није донела интерни акт којим би, између осталог, уредила праћење извршења уговора о јавној набавци..... 34

Налаз 3.2. Општина Прешево део поступака јавних набавки није покренула у планираним временским оквирима 35

Налаз 3.3. Планови јавних набавки нису реализовани у планираном обиму, поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки, док је код реализације појединих уговора дошло до одступања у погледу набављених количина 37

Налаз 3.4. Општина Прешево за поједине поступке јавних набавки није објавила све прописане огласе о јавним набавкама приликом спровођења поступка и извршења уговора, није именовала лица задужена за праћење извршења уговора и квантитативни и квалитативни пријем добара и услуга, нити је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора..... 44

V Захтев за доставу одазивног извештаја 47

VI Прилог 1 – Методологија у поступку рада 49



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 унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Општинској управи Општине Прешево	Правилник о организацији и систематизацији радних места



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности и правилности пословања Општине Прешево 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 Прешево 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 Прешево успешније задовољавала потребе грађана потребно је да донесе интерни акт о јавним набавкама, као и да ангажује све релевантне актере, истражи тржиште и утврди стварне потребе.

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

1. Недоношењем интерног акта којим би се ближе уредио поступак планирања набавки, Општина Прешево није предвидела процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање стварних потреба, као и њихово евидентирање и документовање.

- 1.1. Општина Прешево у ревидираном периоду није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.
- 1.2. Општина Прешево је за поједине предмете набавки потребе исказивала усмено, уместо у писменом облику са описом потребних количина, карактеристика и квалитета.
- 1.3. Општина Прешево није интерним актом прецизно уредила који организациони део и запослени се баве пословима утврђивања и исказивања стварних потреба.
- 1.4. Општина Прешево 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, услед недоношења интерног акта којим би се ближе уредио поступак планирања јавних набавки, а самим тим и испитивања и истраживања тржишта.

- 2.1. Општина Прешево није донела интерни акт којим би ближе уредила поступак планирања јавних набавки, а самим тим и испитивања и истраживања тржишта.
- 2.2. Општина Прешево није спровела поступак испитивања и истраживања тржишта на начин који би омогућио прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки.



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

3. Општина Прешево део поступака из плана јавних набавки није покренула у планираним временским оквирима, планови нису реализовани у планираном обиму, док је код појединих поступака дошло до одступања од уговорених количина услед недоношења интерног акта којим би се уредиле процедуре приликом праћења реализације уговора.

- 3.1. Општина Прешево у ревидираном периоду није донела интерни акт којим би, између осталог, уредила праћење извршења уговора о јавној набавци.
- 3.2. Општина Прешево део поступака јавних набавки није покренула у планираним временским оквирима.
- 3.3. Планови јавних набавки нису у потпуности реализовани у планираном обиму, поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки, док је код реализације појединих уговора дошло до одступања у погледу набављених количина.
- 3.4. Општина Прешево за поједине поступке јавних набавки није објавила све прописане огласе о јавним набавкама приликом спровођења поступка и извршења уговора, није именовала лица задужена за праћење извршења уговора и квантитативни и квалитативни пријем добара и услуга, нити је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора.

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

Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево да:

- 1) донесу интерни акт којим ће уредити поступак исказивања и утврђивања потреба (Налаз 1.1, Препорука број 1 - Приоритет 1¹);
- 2) интерним актом уреде и начин исказивања и утврђивања стварних потреба, обезбеде услове да се тако дефинисана процедура примењује и тиме омогуће планирање набавки у складу са стварним потребама и расположивим средствима наручиоца (Налаз 1.2, Препорука број 2 - Приоритет 1);
- 3) интерним актом предвиде организациони део и запослене за обављање послова утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама (Налаз 1.3, Препорука број 3 - Приоритет 1);
- 4) донесу интерне акте којима ће уредити писане процедуре које се односе на евидентирање и документовање свих радњи и аката током утврђивања и исказивања потреба (Налаз 1.4, Препорука број 4 - Приоритет 1);
- 5) донесу интерне акте којима би уредили испитивање и истраживање тржишта (Налаз 2.1, Препорука број 5 - Приоритет 1);
- 6) интерним актом ближе уреде начин испитивања и истраживања тржишта, обезбеде услове да се тако дефинисана процедура примењује и тиме омогуће прикупљање свих

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



- информација потребних за израду плана јавних набавки (Налаз 2.2, Препорука број 6 - Приоритет 1);
- 7) обезбеде услове да се одређивање процењене вредности заснива на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта (Налаз 2.3, Препорука број 7 - Приоритет 1).
 - 8) обезбеде услове да се евидентирају и документују све радње и акти током испитивања и истраживања тржишта (Налаз 2.4, Препорука број 8 - Приоритет 1).
 - 9) донесу интерни акт којим ће ближе уредити праћење извршења уговора о јавној набавци (Налаз 3.1, Препорука број 9 - Приоритет 1).
 - 10) поштују оквирно време покретања поступка из плана јавних набавки у складу са реално утврђеним потребама и приоритетима (Налаз 3.2, Препорука број 10 - Приоритет 1).
 - 11) да планом јавних набавки обухватају само оне поступке чије се спровођење планира у текућој години и да интерним актом уреде начин планирања набавки и праћење извршења уговора, обезбеде услове да се тако дефинисане процедуре примењују и тиме обезбеде израду плана и праћење његове реализације, на начин да се обезбеди задовољење потреба наручиоца (Налаз 3.3, Препорука број 11 - Приоритет 2²).
 - 12) објављују све огласе о јавним набавкама на Порталу јавних набавки, интерним актом утврде процедуре за евидентирање и документовање свих радњи током извршења уговора о јавној набавци и обезбеде поступање по истим (Налаз 3.4, Препорука број 12 - Приоритет 2).

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
30. 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 Прешево на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у Општини Прешево 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 десет, 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 Прешево 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 Прешево правилно и ефикасно планирала јавне набавке, утврђивањем и исказивањем стварних потреба и испитивањем и истраживањем тржишта ради одређивања њихових процењених вредности, доступности предмета набавки на тржишту и одређивања врсте поступка јавне набавке кроз који ће се јавна набавка спроводити.

Тиме би се обезбедило да 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 прикупљане 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

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



- Интерна акта наручиоца
- 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 Прешево. Органи Општине Прешево, односно ДКБС код којих се спроводи ревизија су: 1) Скупштина општине; 2) Председник општине; 3) Општинско веће; 4) Општинска управа и 5) Општинско правобранилаштво.

Критеријумом за одабир субјеката ревизије обухватили смо податке за 2021. годину 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.

У 2020. години фокус је био на радњама и активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба и испитивању и истраживању тржишта ради одређивања њихових процењених вредности, доступности предмета набавки на тржишту и опредељивања врсте

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);



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

Потенцијална ограничења за спровођење ревизије:

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

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

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

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

5. Методологија у поступку рада

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



Критеријуми за избор субјеката 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.

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

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



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.

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.

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;



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

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

Чланом 51. претходно важећег Закона и чланом 88. Закона о јавним набавкама одређено је да је наручилац дужан да у годишњем плану јавних набавки поред осталог наведе обавезно 1) процењену вредност јавне набавке; 2) врсту поступка јавне набавке и 3) оквирни датум покретања поступка, односно у плановима јавних набавки, за сваку конкретну набавку 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 Прешево је територијална јединица која се налази на југу Србије и припада Пчињском управном округу. Отворена је према Кумановској котлини и граничи се са општинама Гњилане и Бујановац, као и са Северном Македонијом. Површине је 264 км² и обухвата 35 насељених места.

Према степену развијености јединица локалне самоуправе Општина Прешево се налази у четвртој групи коју чине изразито недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености испод 60% републичког просека. Железничка пруга и путни правац Београд – Ниш – Скопље, као најважнији инфраструктурни коридори, пролазе преко територије општине. Општина располаже са неколико хиљада хектара обрадиве површине и захвата простор Прешевске котлине и њеног планинског обода.

Општина Прешево је оснивач Предшколске установе „8. март“, Дома културе „Абдула Крашница“, Библиотеке „Мехмет Јусуфи“, Установе за спорт и физичку културу „Спортски центар Прешево“, Јавног предузећа за комунално – стамбену делатност „Моравица“, Информативног јавног предузећа „Прешево“. Образовање је организовано у једној предшколској установи, осам основних и две средње школе.

Највиши правни акт Општине Прешево је Статут²³.

Послове Општине врше органи Општине у оквиру своје надлежности утврђене законом и Статутом. Органи Општине су Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и

²³ Број: 110-19 од 31. маја 2021. године;



Општинска управа. У складу са законом којим се уређује правобранилаштво, орган Општине је и Општинско правобранилаштво.

Илустрација број 1: Организациона шема органа Општине Прешево



Највиши орган Општине је Скупштина општине која врши основне функције локалне власти утврђене Уставом, законом и Статутом. Скупштину општине чине 38 одборника које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом и Статутом. Скупштина има председника који је представља и заступа. Председник скупштине бира се на конститутивној седници из реда одборника, на период од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника. Скупштина општине има Секретара који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница Скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад.

Извршни органи Општине су Председник општине и Општинско веће. Председника општине бира Скупштина општине из реда одборника, на четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника Скупштине општине. Председник општине има заменика који га мења у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Општинско веће чине Председник општине, заменик Председника општине и седам чланова Општинског већа. Председник општине је председник Општинског већа. Чланове Општинског већа бира Скупштина општине, на период од четири године, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника.

За вршење управних послова у оквиру права и дужности Општине и одређених стручних послова за потребе Скупштине општине, Председника општине и Општинског већа, образује се Општинска управа као јединствени орган. Радом Општинске управе руководи начелник Општинске управе. Основне унутрашње организационе јединице Општинске управе Општине Прешево су:

1. Одељење за послове органа општине, општу управу и заједничке послове;
2. Одељење за друштвене делатности;
3. Одељење за финансије, буџет и јавне набавке;
4. Одељење за урбанизам, имовинско – правне послове и заштиту животне средине;
5. Одељење за инспекцијске послове;
6. Одељење за привреду и локалну пореску администрацију;
7. Одељење за инвестиције, комуналне и грађевинске послове.

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

Општина Прешево има својство правног лица. Седиште општине је у Прешеву у улици Маршала Тита број 36. Матични број општине је 07178387, а порески идентификациони број је 102426522.



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 Прешево, поступак планирања јавних набавки спроводи се директном применом Закона о јавним набавкама, јер исти није ближе уређен интерним актом. У оквиру Одељења за финансије, буџет и јавне набавке Општина има образовану посебну организациону јединицу – Група за јавне набавке. Према Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Општинској управи Општине Прешево²⁶ (у даљем тексту: Правилник о организацији и систематизацији радних места), Групу за јавне набавке чине Шеф групе за јавне набавке и запослени на пословима јавних набавки у звању саветника. 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 од 1.724.681.871 динар и то кроз 55 поступака јавних набавки, док је у 2021. години планирано 39 поступака у вредности 822.700.000 динара у плановима јавних набавки са једном изменом. За 2022. годину према Плановима јавних набавки до 30. јуна 2022. године планирано је 48 поступака, процењене вредности 1.329.733.153 динара.

У 2020. години спроведено је 14 поступака јавних набавки планираних у плану набавки и два поступка која нису била предвиђена планом, укупне процењене вредности 182.540.876 динара, по којима су закључени уговори у вредности од 111.113.534 динара, док је у 2021. години спроведено шест поступака јавних набавки планираних у плану набавки и три поступка која нису била предвиђена планом, укупне процењене вредности 75.501.281 динара, а закључени су уговори у вредности од 51.024.419 динара.

Такође, према достављеним подацима, у току 2020. године обустављено је шест поступака јавних набавки од чега су два поново спроведена и закључени су уговори са добављачима (Реконструкција тротоара код бивше зелене пијаце у Прешеву до Коридора 10 и Набавка бетонских плоча и ивичњака), док су два поступка суспендована. У 2021. години обустављена су три поступка јавних набавки од којих је један поново спроведен и закључен је уговор са добављачем (Набавка електричне енергије за потребе Општине Прешево).

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

²⁵ Члан 29. Закона о јавним набавкама;

²⁶ Број: 110-1 од 14. фебруара 2018. године и број: 110-36 од 21. децембра 2020. 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. Недоношењем интерног акта којим би се ближе уредио поступак планирања набавки, Општина Прешево није предвидела процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање стварних потреба, као и њихово евидентирање и документовање.**
- 2. За поједине јавне набавке процењене вредности нису одређене на прописан начин, услед недоношења интерног акта којим би се ближе уредио поступак планирања јавних набавки, а самим тим и испитивања и истраживања тржишта.**
- 3. Општина Прешево део поступака из плана јавних набавки није покренула у планираним временским оквирима, планови нису реализовани у планираном обиму, док је код појединих поступака дошло до одступања од уговорених количина услед недоношења интерног акта којим би се уредиле процедуре приликом праћења реализације уговора.**

У наставку Извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



Закључак 1. Недоношењем интерног акта којим би се ближе уредио поступак планирања набавки, Општина Прешево није предвидела процедуре у делу који се односи на утврђивање и исказивање стварних потреба, као и њихово евидентирање и документовање

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је Општина Прешево 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 Прешево уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба?
- На који начин је вршено утврђивање и исказивање стварних потреба?
- Да ли Општина Прешево 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 Прешево 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 Прешево у ревидираном периоду није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.
- 1.2. Општина Прешево је за поједине предмете набавки потребе исказивала усмено, уместо у писменом облику са описом потребних количина, карактеристика и квалитета.
- 1.3. Општина Прешево није интерним актом прецизно уредила који организациони део и запослени се баве пословима утврђивања и исказивања стварних потреба.
- 1.4. Општина Прешево није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

Налаз 1.1. Општина Прешево у ревидираном периоду није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да донесе интерни акт којим ће ближе уредити планирање, спровођење јавних набавки и праћење извршења уговора о јавној набавци. Општина Прешево није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила начин исказивања и утврђивања стварних потреба. Узрок недоношења интерног акта налази се у честим променама руководства Општине, те је из тог разлога вршена директна примена Закона о јавним набавкама. Услед непостојања јасно дефинисаних процедура за исказивање и утврђивање потреба, ствара се ризик да ће у фази планирања јавних набавки бити сачињен план јавних набавки који није у складу са стварним потребама наручиоца.

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.²⁷

Општина Прешево у ревидираном периоду није донела интерни акт којим би, између осталог уредила поступак исказивања и утврђивања стварних потреба, односно којим би уредила овлашћења и одговорности учесника у поступку планирања јавних набавки, критеријуме за планирање набавки, начин исказивања, проверу и утврђивање стварних потреба. Према изјави одговорних лица Општине Прешево разлог недоношења интерног акта јесте у честим променама руководства Општине, те је из тог разлога вршена директна примена Закона о јавним набавкама. Непостојање јасно дефинисаних процедура за исказивање и утврђивање стварних потреба ствара ризик да ће у фази планирања јавних набавки бити сачињен план јавних набавки који не одговара стварним потребама наручиоца. Наручилац није одредио учеснике у поступку исказивања и утврђивања потреба за предметима набавке, њихова овлашћења и одговорности, због чега постоји ризик да неће бити спроведене све потребне радње како би се планирале набавке у складу са објективним потребама наручиоца, а које подразумевају проверу исказаних потреба, утврђивање оправданости њихове набавке, евентуалне корекције и усаглашавање са расположивим средствима наручиоца. Такође, није дефинисано у којој форми се исказују потребе, као и обавезни подаци о предметима набавке које организационе јединице које исказују потребе морају да доставе, због чега постоји ризик да лице које сачињава план јавних набавки неће имати довољно података за израду плана и да поједини предмети неће бити обухваћени планом јавних набавки.

Препорука број 1: *Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево да донесу интерни акт којим ће уредити поступак исказивања и утврђивања потреба.*

Налаз 1.2. Општина Прешево је за поједине предмете набавки потребе исказивала усмено, уместо у писменом облику са описом потребних количина, карактеристика и квалитета

Одговорна лица Општине Прешево нису донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредили и начин исказивања и утврђивања стварних потреба у фази планирања јавних набавки. Организационе јединице су за поједине предмете набавке потребе исказивале усмено, уместо у писменом облику са описом потребних количина, карактеристика и квалитета. Узрок оваквог поступања је непостојање дефинисаних процедура за исказивање и утврђивање потреба, чиме се ствара ризик да исте неће одговарати стварним потребама и расположивим средствима наручиоца.

Одговорна лица Општине Прешево нису донела интерни акт којим би, између осталог, уредили и начин исказивања и утврђивања стварних потреба за набавком добара, услуга и радова.

²⁷ Члан 22. претходно важећег Закона и члан 49. Закона о јавним набавкама;



На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника и увидом у достављену документацију утврдили смо да су организационе јединице усмено исказивале потребе за набавком стандардних добара и уобичајених услуга потребних за несметано функционисање Општине, на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке. У случају набавке енергената за потребе школа (угаљ, дрво, лож уље и гориво) Општина је утврђивала потребе на основу података о количинама које је потребно набавити, достављених од стране школа. Код набавки радова, потребе су исказиване и утврђиване на основу пројектно – техничке документације.

Табела број 1, Начин исказивања и утврђивања потреба

Година спровођења ЈН	Назив јавне набавке	Начин исказивања и утврђивања потреба
2020	Услуга физичког обезбеђења објеката	
2020	Гориво за службена возила Општине Прешево, Скупштине општине и Општинске управе	На основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке
2020	Набавка бетонских плоча и плоча ивичњака за уређење ивица и јавних површина у насељеним местима на територији Општине Прешево	
2020	Израда пројектно – техничке документације доградње, реконструкције, адаптације и енергетске санације објеката Средње техничке школе „Прешево“ у Прешеву и Основне школе „Дитурија“ у селу Црнотинце	На основу пројектног задатка
2020	Набавка новог путничког аутомобила за потребе Општине Прешево, средње више класе	На основу прикупљених понуда
2020	Реконструкције објекта дома здравља у селу Ораовица	
2020	Реконструкција објекта амбуланте у селу Мираговац	
2020	Реконструкција тротоара у делу улице Саве Ковачевића и 15. новембра од Старе пијаце до Основне школе „Ибрахим Келменди“ у Прешеву	На основу пројектне документације
2021	Електрична енергија за потрошњу јавне/уличне расвете на територији Општине Прешево	На основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке
2021	Лож уље за потребе грејања објеката школа на територији Општине Прешево	
2021	Дрво за потребе грејања објеката основних школа и предшколске установе на територији Општине Прешево	Школе сваке године достављају податке о количинама енергената које је потребно набавити
2021	Угаљ за потребе грејања објеката школа на територији Општине Прешево	
2021	Реконструкција сцене и сценске технологије Дома културе „Абдула Крашница“ у Прешеву	На основу пројектне документације
2021	Инвестиционо одржавање локалног пута у селу Буштрање L=1.8km	
2021	Набавка школског прибора и школских торби за ђака који полазе у први разред на територији Општине Прешево	На основу података о броју ђака полазника које достављају школе
2021	Набавка путничко – санитарског комби возила за потребе Дома здравља Прешево	На основу прикупљених понуда
2022	Израда пројектно – техничке документације за изградњу дела школске зграде у Основној школи „Сељами Халачи“ у селу Ораовица, капацитета од 300 ученика, са пројектом уклањања старог школског објекта пре доношења прописа	На основу пројектног задатка
2022	Зоохигијена	На основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке

Општина Прешево, односно организационе јединице које учествују у планирању јавних набавки за поједине предмете набавки потребе су исказивале усмено, уместо у



писменом облику са описом потребних количина, карактеристика и квалитета. Узрок оваквог поступања је непостојање дефинисаних процедура којима се уређује начин исказивања и утврђивања стварних потреба за набавком добара, услуга и радова. Уколико се потребе не исказују у писменом облику, са свим подацима који су потребни за контролу оправданости набавке и утврђивање стварних потреба, ствара се ризик да план потреба неће одговарати стварним потребама и расположивим средствима наручиоца.

Препорука број 2: Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево да интерним актом уреде начин исказивања и утврђивања стварних потреба, обезбеде услове да се тако дефинисана процедура примењује и тиме омогуће планирање набавки у складу са стварним потребама и расположивим средствима наручиоца.

Налаз 1.3. Општина Прешево није интерним актом прецизно уредила који организациони део и запослени се баве пословима утврђивања и исказивања стварних потреба

Према Закону о јавним набавкама, Општина Прешево као наручилац је била дужна да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци. Међутим, Општина Прешево није донела интерни акт којим би између осталог уредила начин утврђивања и исказивања стварних потреба, а самим тим и који организациони део и запослени се баве пословима утврђивања стварних потреба за набавкама у оквиру активности планирања јавних набавки. Правилником о организацији и систематизацији радних места је предвиђено да Група за јавне набавке учествује у припреми плана јавних набавки и његовом усаглашавању са финансијским планом. Општина Прешево има формирану Групу за јавне набавке, али се иста не бави пословима утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама. Узрок за наведено поступање можемо пронаћи у неразумевању важности процеса планирања јавних набавки од стране одговорних лица Општине. На овај начин се јавља ризик да неће бити предузете све радње како би се набавке планирале у складу са стварним потребама наручиоца, као и ризик од изостанка одговорности приликом утврђивања и исказивања стварних потреба, јер се исте утврђују и исказују без постојања јасних инструкција и поштовања претходно утврђених процедура.

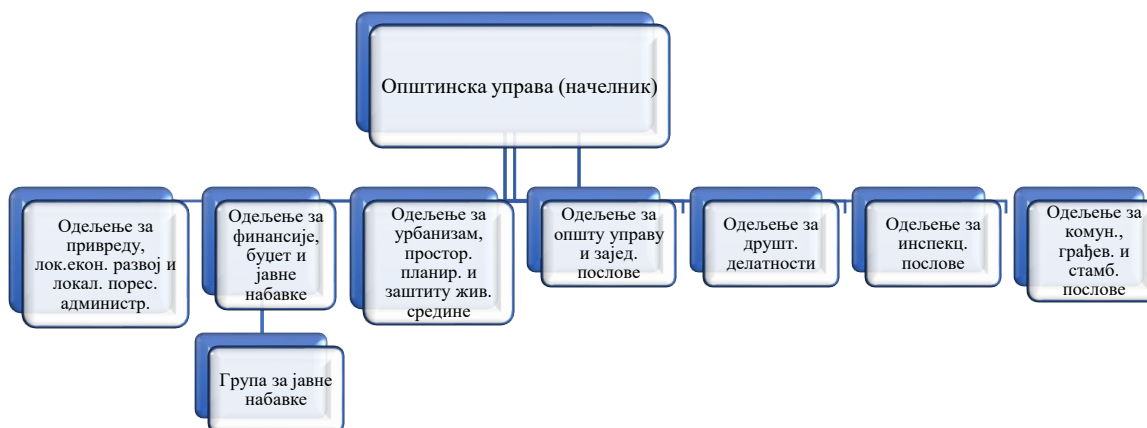
Према Закону о јавним набавкама, наручилац је дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступке јавних набавки унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки укључујући и начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица.²⁸

Правилником о организацији и систематизацији радних места предвиђено је да се у оквиру Одељења за финансије, буџет и јавне набавке образује Група за јавне набавке, унутар које су систематизована два радна места која се односе на послове јавних набавки и то: Шеф групе за јавне набавке и радно место за послове јавних набавки у звању саветника. Овим Правилником је прописано да се у Групи за јавне набавке обављају послови у делу припреме плана јавних набавки и његовог усаглашавања са финансијским планом, без прецизног навођења ко и на који начин се бави пословима утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки. Такође, овим Правилником је предвиђено да у припреми плана јавних набавки учествује и руководиоца Одељења за друштвене делатности.

²⁸ Члан 22. став 1. претходно важећег Закона и члан 49. став 2. Закона о јавним набавкама;



Графикон број 1: Организациона шема Општинске управе Општине Прешево



У ревидираном периоду у оквиру Групе за јавне набавке било је попуњено радно место за послове јавних набавки у звању саветника, док је у периоду од 17. маја 2021. године до 7. јуна 2022. године, било попуњено радно место Шефа Групе за јавне набавке. Запослени распоређени на поменути радним местима немају сертификат службеника за јавне набавке.

На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника и спроведених интервјуа, утврдили смо да Општина Прешево иако има формирану Групу за јавне набавке, иста се не бави пословима утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, већ руководиоци Одељења, начелник Општинске управе и Председник општине утврђују стварне потребе за набавком сваког појединачног предмета и врше проверу исказаних потреба. На овај начин се јавља ризик да неће бити предузете све радње како би се набавке планирале у складу са стварним потребама наручиоца, као и ризик од изостанка одговорности приликом утврђивања и исказивања стварних потреба, јер се исте утврђују и исказују без постојања јасних инструкција и поштовања претходно утврђених процедура.

Препорука број 3: *Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево да интерним актом предвиде организациони део и запослене за обављање послова утврђивања и исказивања стварних потреба за набавкама.*

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

Према Закону о јавним набавкама 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 Прешево није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања потреба. 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 непостојања интерног акта о јавним набавкама којим би се предвидео начин утврђивања и исказивања стварних потреба код наручиоца, 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.²⁹ Општина Прешево није донела интерне акте у складу са претходно важећим Законом и важећим Законом о јавним набавкама, којима би уредила планирање јавних набавки што подразумева и начин исказивања стварних потреба.

На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника и спроведених интервјуа утврдили смо да руководиоци Одељења, начелник Општинске управе и Председник општине утврђују стварне потребе за набавком сваког појединачног предмета и врше проверу исказаних потреба.

За поједина добра и радове постоји документација на основу које су утврђене потребе, односно постоји пројектна документација, док за услуге пројектовања постоји пројектни задатак на основу којег су утврђене потребе. Потребе за набавком предмета, неопходних за несметано функционисање Општине, утврђене су на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета, односно 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 Прешево није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала све радње и акте током утврђивања и исказивања потреба. Узрок оваквог поступања јесте непостојање интерног акта о јавним набавкама којим би се предвиделе процедуре око утврђивања и исказивања стварних потреба у Општини Прешево. На овај начин 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.

²⁹ Члан 16. претходно важећег Закона и члан 41. Закона о јавним набавкама;



Препорука број 4: Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево да донесу интерни акт којим ће уредити писане процедуре које се односе на евидентирање и документовање свих радњи и аката током утврђивања и исказивања потреба.

Закључак 2. За поједине јавне набавке процењене вредности нису одређене на прописан начин, услед недоношења интерног акта којим би се ближе уредио поступак планирања јавних набавки, а самим тим и испитивања и истраживања тржишта

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је Општина Прешево 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 Прешево 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 Прешево у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта?

Закључак 2. донели смо на основу следећих налаза:

- 2.1. Општина Прешево није донела интерни акт којим би ближе уредила поступак планирања јавних набавки, а самим тим и испитивања и истраживања тржишта.
- 2.2. Општина Прешево није спровела поступак испитивања и истраживања тржишта на начин који би омогућио прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки.
- 2.3. Општина Прешево за поједине предмете набавки процењене вредности није одредила на прописан начин.
- 2.4. Општина Прешево није у целости у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта.

Налаз 2.1. Општина Прешево није донела интерни акт којим би ближе уредила поступак планирања јавних набавки, а самим тим и испитивања и истраживања тржишта

У складу са законским одредбама које регулишу јавне набавке, Општина Прешево је била дужна да донесе интерне акте којима би уредила начин планирања, спровођења и реализације уговора о јавним набавкама, а самим тим и истраживања тржишта. Општина Прешево није донела интерне акте већ је поступак планирања јавних набавки, а самим тим и истраживања тржишта спроводила директном применом Закона о јавним набавкама. Узрок недоношења интерног акта налази се у честим променама руководства Општине, те је из тог разлога вршена директна примена Закона о јавним набавкама. Оваквим поступањем ствара се ризик да усвојен план јавних набавки неће бити сачињен у складу са објективним потребама наручиоца, расположивим средствима и условима на тржишту.



Према Закону о јавним набавкама наручилац је дужан да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке, нарочито начин планирања набавки који подразумева и истраживање тржишта³⁰.



Општина Прешево није донела интерна акта којима би уредила планирање поступка јавних набавки, а самим тим и испитивања и истраживања тржишта. Односно, Општина није уредила процедуру по којој организационе јединице испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке испитивањем степена развијености тржишта, упоређивањем цена више потенцијалних понуђача, праћењем квалитета, периода гаранције, начина и трошкова одржавања, рокова испоруке и слично.

На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника, спроведених интервјуа и увидом у документацију утврдили смо да органи Општине Прешево у чијој је надлежности доношење интерних аката иста нису донели, услед честе промене руководства у протеклом периоду, те је из тог разлога вршена директна примена Закона о јавним набавкама. Оваквим поступањем ствара се ризик да усвојен план јавних набавки неће бити сачињен у складу са објективним потребама наручиоца, расположивим средствима и условима на тржишту.

Препорука број 5: Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево да донесу интерни акт којим би уредили испитивање и истраживање тржишта.

Налаз 2.2. Општина Прешево није спровела поступак испитивања и истраживања тржишта на начин који би омогућио прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки

Законом о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да интерним актом ближе уреди, између осталог и начин испитивања и истраживања тржишта у фази планирања јавних набавки. Општина Прешево је у ревидираном периоду планирала набавке према одредбама Закона о јавним набавкама, јер одговорна лица Општине нису донела интерни акт. Према Закону о јавним набавкама процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде заснована на испитивању и истраживању тржишта. Међитим, Општина Прешево је за поједине предмете набавке потребе и процењене вредности одређивала на основу претходног искуства у набавци, при чему није истраживала да ли су тако утврђене цене у складу са тржишним ценама. До оваквог поступања долази услед непостојања јасно дефинисаних процедура за испитивање и истраживање тржишта, 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.

Према Закону о јавним набавкама процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта

³⁰ Члан 22. претходно важећег Закона и члан 49. Закона о јавним набавкама;



предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и мора да буде валидна у време покретања поступка.³¹ Законом је такође прописано да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин испитивања и истраживања тржишта у фази планирања јавних набавки.³²

Општина Прешево је у ревидираном периоду планирала јавне набавке директном применом одредби Закона о јавним набавкама, јер одговорна лица Општине нису донела интерни акт.



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.

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. Добро истраживање тржишта у циљу идентификовања главних карактеристика циљаног тржишта и утврђивања реалне процењене вредности, може значајно да побољша ефикасност поступка јавне набавке.

Илустрација број 2: Истраживање тржишта и израда плана јавних набавки



На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника и увидом у документацију утврдили смо да је Општина Прешево за поједине предмете спроводила поступак истраживања тржишта, односно за ове набавке постоје пројектни задаци, пројектна документације и понуде, као писани траг о истраживању тржишта, на основу којих су утврђене потребе и процењене вредности. Међутим, код стандардних добара и уобичајених услуга, које се набављају у континуитету, потребе и процењене вредности одређене су на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, без истраживања да ли су тако утврђене цене још увек тржишне цене или је дошло до њихових промена на тржишту.

³¹ Члан 64. претходно важећег Закона и члан 29. Закона о јавним набавкама;

³² Члан 22. став 1. претходно важећег Закона и члан 49. став 2. Закона о јавним набавкама;



Из свега наведеног, утврдили смо да поступак испитивања и истраживања тржишта није спроведен на начин који би омогућио прикупљање свих релевантних информација потребних за израду плана јавних набавки, услед непостојања јасно дефинисаних процедура. Оваквим поступањем ствара се ризик да ће бити израђен 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 6: Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево да интерним актом ближе уреди начин испитивања и истраживања тржишта, обезбеде услове да се тако дефинисана процедура примењује и тиме омогуће прикупљање свих информација потребних за израду плана јавних набавки.

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

Према Закону о јавним набавкама процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта. Општина Прешево за поједине предмете набавки процењене вредности није одредила на прописан начин. Процењене вредности појединих предмета набавке нису засноване на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта, јер услед непостојања интерним актом прописаних процедура испитивање и истраживање тржишта није спроведено. Оваквим поступањем ствара се ризик да процењена вредност неће бити одговарајућа и реална у односу на услове на тржишту и расположива средства наручиоца.

Према Закону 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 мора да буде валидна у време покретања поступка.³³ 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 и ценама добијеним у поступцима у претходној години.³⁴

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. Како поступак јавне набавке може да буде покренут месецима након доношења плана, потребно је да наручилац пре покретања поступка јавне набавке 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 набавки³⁵. Процењена вредност предмета

³³ Члан 64. претходно важећег Закона и члан 29. Закона о јавним набавкама;

³⁴ Чл. 32. и 33. Закона о јавним набавкама;

³⁵ Члан 64. претходно важећег Закона и члан 29. Закона о јавним набавкама;



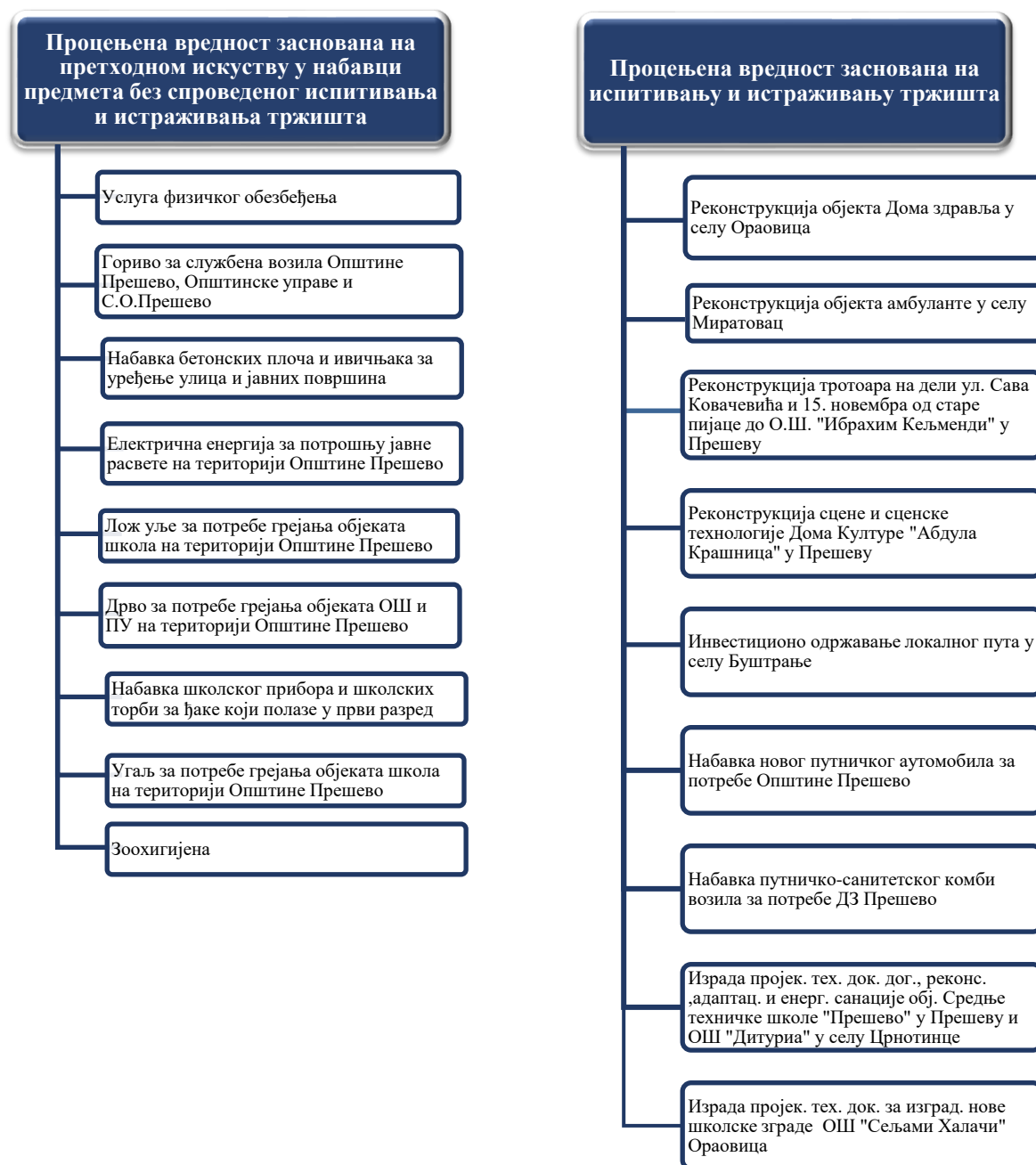
јавне набавке исказује се у динарима, без пореза на додату вредност. Обухвата процену укупних плаћања које ће извршити наручилац, укључујући све опције уговора и могуће продужење уговора, уколико је предвиђено у конкурсној документацији³⁶.

Општина Прешево није донела интерне акте којима би између осталог, уредила поступак испитивања и истраживања тржишта, а самим тим и како се одређује процењена вредност набавки.

Општина Прешево 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 3: Одређивање процењене вредности узоркованих јавних набавки



³⁶ Члан 64. претходно важећег Закона и члан 30. Закона о јавним набавкама;



Процењене вредности стандардних добара и уобичајених услуга који су потребни за несметано функционисање и који се набављају сваке године одређују се на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета. Код таквих набавки није спроведен поступак истраживања тржишта како би се утврдило да ли су тако одређене цене у складу са тржишним ценама. За поједине предмете набавке процењене вредности су одређене на основу података из пројектне документације, предмера и прерачуна радова, пројектних задатака и прикупљених понуда.

Из свега наведеног, утврдили смо да процењена вредност појединих предмета набавке није утврђена на прописан начин, односно да није заснована на информацијама прикупљеним испитивањем и истраживањем тржишта, јер исто није спроведено из разлога што интерним актима није прописан начин његовог спровођења. Услед оваквог поступања ствара се ризик да процењене вредности неће одговарати условима на тржишту.

Препорука број 7: Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево 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 набавки³⁷ које су обавезан елемент плана јавних набавки³⁸. Врсте поступака по поменутом закону су представљене кроз следећи приказ:

Илустрација број 4: Врсте поступака јавних набавки по Закону о јавним набавкама



³⁷ Члан 31. став 1. претходно важећег Закона и члан 51. став 1. Закона о јавним набавкама;

³⁸ Члан 51. став 1. тачка 4) претходно важећег Закона и члан 88. став 1. тачка 3) Закона 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 набавке³⁹.

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 динара⁴⁰.

Општина Прешево није донела интерне акте у складу са претходно важећим Законом и важећим Законом о јавним набавкама, којима би између осталог уредила врсту поступака јавних набавки.

Општина Прешево је у 2020, 2021. години и у периоду од 1. јануара до 30. јуна 2022. години планирала укупно 142 поступака 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. године	Укупно по годинама
Јавна набавка мале вредности	10	0	0	10
Отворени поступак	45	39	48	132
Укупно	55	39	48	142

Планиране врсте поступака јавних набавки у ревидираном периоду представљене су на следећем графикану:

Графикон број 3: Планиране врсте поступака јавних набавки



Увидом у достављену документацију за узорковане јавне набавке, утврдили смо да је Општина Прешево приликом одређивања врста поступака поступала на законом прописан начин.

³⁹ Члан 77. 2. Конкурс за дизајн, у делу IV Посебни режими набавке Закона о јавним набавкама;

⁴⁰ Члан 27. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама;



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

Према Закону о јавним набавкама 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 Прешево за већи део јавних набавки није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта, због непостојања процедура односно неадекватне организације планирања јавних набавки. Оваквим поступањем ствара се ризик да Општина Прешево 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.⁴¹

Истраживањем тржишта прикупљају се информације о степену развијености тржишта, ценама, квалитету, трошковима одржавања, гарантном року. Општина Прешево је спроводила поступак испитивања и истраживања тржишта путем интернета и испитивањем претходних искустава. При чему није у писаној форми евидентирала и документовала све радње и прикупљене информације, осим за радове где постоји пројектна документација, као писани траг о испитивању и истраживању тржишта. Евидентирање и документовање није спроведено због непостојања процедуре односно неадекватне организације планирања јавних 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



Препорука број 8: Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево да обезбеде услове да се евидентирају и документују све радње и акти током испитивања и истраживања тржишта.

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



Закључак 3. Општина Прешево део поступака из плана јавних набавки није покренула у планираним временским оквирима, планови нису реализовани у планираном обиму, док је код појединих поступака дошло до одступања од уговорених количина услед недоношења интерног акта којим би се уредиле процедуре приликом праћења реализације уговора

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је Општина Прешево 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 Прешево 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 Прешево у ревидираном периоду није донела интерни акт којим би, између осталог, уредила праћење извршења уговора о јавној набавци.
- 3.2. Општина Прешево део поступака јавних набавки није покренула у планираним временским оквирима.
- 3.3. Планови јавних набавки нису реализовани у планираном обиму, поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки, док је код реализације појединих уговора дошло до одступања у погледу набављених количина.
- 3.4. Општина Прешево за поједине поступке јавних набавки није објавила све прописане огласе о јавним набавкама приликом спровођења поступка и извршења уговора, није именовала лица задужена за праћење извршења уговора и квантитативни и квалитативни пријем добара и услуга, нити је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора.

Налаз 3.1. Општина Прешево у ревидираном периоду није донела интерни акт којим би, између осталог, уредила праћење извршења уговора о јавној набавци.

Законом о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да интерним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци. Општина Прешево у ревидираном периоду није донела интерни акт којим би, између осталог, уредила праћење извршења уговора о јавној набавци. Узрок недоношења интерног акта налази се у честим променама руководства Општине, те је из тог разлога вршена директна примена Закона о јавним набавкама. Услед непостојања дефинисаних процедура за праћење извршења уговора о јавној набавци ствара се ризик да неће бити откривени застоји и неправилности у извршењу уговора и да неће бити предузете потребне мере у циљу реализације уговора о јавној набавци.



Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да донесе интерни акт којим ће ближе уредити начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци.⁴²

Општина Прешево у ревидираном периоду није донела интерни акт којим би, између осталог уредила овлашћења, одговорности и начин праћења извршења уговора о јавној набавци. На овај начин, Општина Прешево није дефинисала правила за одређивање лица за праћење извршења уговора, критеријуме, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга и изведених радова и правила поступања у случају рекламације добављачу. Такође, нису дефинисана правила у вези са измирењем обавеза према добављачима, изменом уговора и извештавањем о реализацији уговора. Узрок недоношења интерног акта налази се у честим променама руководства Општине у протеклом периоду, те је из тог разлога вршена директна примена Закона о јавним набавкама. Непостојање дефинисаних процедура за праћење извршења уговора о јавној набавци ствара ризик да неће бити откривени застоји и неправилности у извршењу уговора. Наручилац није уредио на који начин се одређују лица задужена за праћење извршења уговора, њихова овлашћења и одговорности, због чега постоји ризик да неће бити предузете све мере у циљу реализације уговора.

Препорука број 9: Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево да донесу интерни акт којим ће ближе уредити праћење извршења уговора о јавној набавци.

Налаз 3.2. Општина Прешево део поступака јавних набавки није покренула у планираним временским оквирима

Законом о јавним набавкама прописано је да план јавних набавки мора да садржи оквирно време покретања поступка и да наручилац доноси Одлуку о спровођењу (покретању) поступка јавне набавке. Код одређеног броја спроведених јавних набавки Општине Прешево, утврђено је одступање оквирног времена покретања поступка од датума покретања поступка, односно неблаговремено покретање поступка јавних набавки. Узрок оваквог поступања је необјективно одређивање оквирног времена покретања поступка у складу са потребама од стране Одељења за буџет, финансије и јавне набавке и одговорних лица који достављају налоге за покретање поступка. Неблаговремено покретање планираних поступка јавних набавки и последично неблаговремена доступност предмета набавке његовом кориснику, ствара ризик да из тих разлога неће благовремено и у пуном обиму, односно капацитету извршавати своје обавезе односно законом утврђене надлежности и поверене послове.



Законом о јавним набавкама прописано је да годишњи план јавних набавки који доноси наручилац треба да садржи оквирни датум, односно оквирно време покретања поступка.⁴³

Према Закону о јавним набавкама наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је иста предвиђена у годишњем плану јавних набавки. У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из

⁴² Члан 22. претходно важећег Закона и члан 49. Закона о јавним набавкама;

⁴³ Члан 51. став 1. тачка 5) претходно важећег Закона и члан 88. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама;



разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану.⁴⁴

Претходно важећим Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац покрене поступак јавне набавке доношењем Одлуке о покретању поступка.⁴⁵ Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац доноси Одлуку о спровођењу поступка јавне набавке и да се поступак сматра покренутим слањем на објављивање јавног позива и других огласа који се користе као јавни позив, осим у случају преговарачког поступка без подношења јавног позива када се поступак сматра покренутим даном слања позива за подношење понуда.⁴⁶

Општина Прешево није донела интерне акте у складу са претходно важећим Законом и важећим Законом о јавним набавкама, којима би између осталог уредила начин спровођења поступака јавних набавки, што би подразумевало и начин и услове за покретање поступака јавних набавки. Одређивање оквирног времена за покретање поступка јавне набавке је важан сегмент у процесу планирања јавних набавки, те да би се поступак јавне набавке окончао на планиран начин неопходно је исти покренути благовремено.

На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника утврдили смо да Одељење за буџет, финансије и јавне набавке у складу са усвојеним буџетом и налогом одговорних лица одређује у ком временском интервалу ће бити покренуте конкретне јавне набавке.

Увидом у Планове јавних набавки за 2020, 2021. и 2022. годину и увидом на Портал јавних набавки утврдили смо да Општина Прешево у ревидираном периоду није покренула у планираним временским оквирима девет поступака јавних набавки и то:

Табела број 3: Преглед поступака јавних набавки који нису покренути у планираним временским оквирима у ревидираном периоду

РБ	Назив јавне набавке	Година спровођења ЈН	Оквирно време покретања према плану ЈН	Време када је покренута ЈН према Порталу ЈН
1	Гориво за службена возила Општине, Општинске управе и Скупштине Општине Прешево	2020	2/2020	3/2020
2	Реконструкција оградног зида код ромских гробља	2020	3/2020	4/2020
3	Набавка новог путничког аутомобила за потребе Општине Прешево	2020	4/2020	6/2020
4	Реконструкција тротоара на делу ул. Сава Ковачевића и 15. новембра, од старе пијаце до Основне школе „Ибрахим Келменди“ у Прешеву	2020	Трећи квартал 2020. године	Четврти квартал 2020. године
5	Набавка бетонских плоча и ивичњака за уређење улица и јавних површина у насељеним местима на територији Општине Прешево	2020	Трећи квартал 2020. године	Четврти квартал 2020. године
6	Набавка лож уља за потребе грејања објеката школе на територији Општине Прешево	2020	Трећи квартал 2020. године	Четврти квартал 2020. године
7	Изградња градског парка са паркинзима код градског стадиона у Прешеву	2020	Трећи квартал 2020. године	Четврти квартал 2020. године
8	Инвестиционо одржавање локалног пута у селу Буштрање	2021	Други квартал 2021. године	Четврти квартал 2021. године
9	Набавка електричне енергије за потребе објеката Општине Прешево, Општинске управе и Скупштине Општине Прешево	2022	Први квартал 2022. године	Други квартал 2022. године

Из наведеног произилази да Одељење за буџет, финансије и јавне набавке, за део поступака јавних набавки није одредило оквирно време покретања које је у складу са стварним потребама за набавкама. Услед оваквог поступања се јавља ризик да Општина неће бити у могућности да благовремено и ефикасно спроведе поступке јавних набавки

⁴⁴ Члан 52. претходно важећег Закона и члан 88. ст. 6. и 7. Закона о јавним набавкама;

⁴⁵ Члан 53. претходно важећег Закона;

⁴⁶ Члан 91. Закона о јавним набавкама;



за потребе несметаног одвијања процеса рада, а самим тим и да благовремено извршава своје обавезе.

Препорука број 10: *Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево да поштују оквирно време покретања поступка из плана јавних набавки у складу са реално утврђеним потребама и приоритетима.*

Налаз 3.3. Планови јавних набавки нису реализовани у планираном обиму, поједини покренути поступци нису предвиђени у годишњем плану јавних набавки, док је код реализације појединих уговора дошло до одступања у погледу набављених количина

Планови јавних набавки за 2020. и 2021. годину нису реализовани у планираном обиму, као последица уношења у план јавних набавки свих капиталних пројеката који су обухваћени Одлуком о буџету Општине, не водећи рачуна да ли се ради о вишегодишњим пројектима за које је јавна набавка већ спроведена у ранијем периоду и закључени вишегодишњи уговори, као и услед непостојања потребе за набавком појединих предмета и услед недостатка валидне пројектно – техничке документације. Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац може да покрене поступак јавне набавке уколико је набавка предвиђена у плану јавних набавки. Истим Законом прописано је да је наручилац дужан да прати извршење уговора о јавној набавци. Општина Прешево је у 2020. и 2021. години спровела поступке јавних набавки који нису предвиђени планом јавних набавки. Приликом реализације уговора код два спроведена поступка јавних набавки дошло је до одступања у погледу набављених количина. Узрок оваквог поступања је непостојање дефинисаних процедура за утврђивање потреба у фази израде плана јавних набавки и за праћење извршења уговора о јавној набавци. Оваквим поступањем ствара се ризик да неће бити обезбеђени услови за успешну реализацију набавке и благовремено обезбеђивање предмета, као и ризик да обим реализације плана неће одговарати квантитативно и квалитативно планираним потребама.

Законом о јавним набавкама прописано је да 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 унапред или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки.⁴⁷ Истим Законом прописано је да је наручилац дужан да интерним актом уреди, између осталог, и начин праћења извршења уговора о јавној набавци.⁴⁸

Општина Прешево 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, тако што је додавала или брисала поступке јавних набавки и увећавала процењене вредности планираних поступака јавних набавки.

⁴⁷ Члан 52. претходно важећег Закона и члан 88. Закона о јавним набавкама;

⁴⁸ Члан 22. претходно важећег Закона и члан 49. Закона о јавним набавкама;



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



У ревидираном периоду (2020. година – 30.6.2022. године) Општинска управа Општине Прешево планирала је укупно 142 поступка јавних набавки, од чега се девет поступака односи на набавку енергената (дрво, угаљ и лож уље) у име и за рачун школа. У 2020. и 2021. години Општина Прешево је спровела 20 поступака из плана јавних набавки, од чега се шест поступака односи на набавку енергената за потребе школа, два поступка који нису предвиђени планом јавних набавки за 2020. годину и три поступка који нису предвиђени планом јавних набавки за 2021. године.

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 приказани су планирани, спроведени и непокренути поступци у 2020. и 2021. години:

Табела број 4, Преглед поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години

Поступци	Број поступака у 2020. години	Број поступака у 2021. години
Планирани поступци	55	39
Спроведени који су предвиђени планом	11	3
Спроведени који нису предвиђени планом	2	3
Спроведени поступци за у име и за рачун школа	3	3
Обушављени поступци	4	2
Суспендовани поступци	2	-
Покренути поступци који нису окончани до 30.6.2022.	-	1
Непокренути поступци који нису обушављени	35	30

У 2020. години спроведено је 14 поступака из плана јавних набавки, од чега се три поступка односе на набавку енергената за школе. Два спроведена поступка нису предвиђена планом јавних набавки и то: 1) Израда пројектно – техничке документације доградње, реконструкције, адаптације и енергетске санације објекта Техничке школе „Прешево“ у Прешеву и Основне школе „Дитуриа“ у селу Црнотинце у Општини Прешево и 2) Набавка школског прибора и школских торби за ђаке који полазе у први разред на територији Општине Прешево. Суспендована су два поступка (Пројекат индустријске зоне Чукарка и Изградња градског парка са паркинзима код градског стадиона у Прешеву), а обушављена су четири поступка јавне набавке и то:

- 1) Одржавање локалног пута Церевајка – Исивук – Лезбалија – Сефер, Општина Прешево - поступак је обушављен на основу решења Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки којим се усваја захтев за заштиту права као основан и делимично поништава поступак јавне набавке;
- 2) Одржавање мреже јавног осветљење на територији Општине Прешево – поступак је обушављен на основу решења Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки којим је поништен у целини поступак јавне набавке;



- 3) Адаптација дневне пијаце код бивше Зелене пијаце у Прешеву – поступак је обустављен због доказивих разлога који нису могли да се предвиде у време покретања поступка и који онемогућавају да се започети поступак оконча;
- 4) Изградња монтажног паркинга код бивше Зелене пијаце у Прешеву – Јавна гаража П+1 - поступак је обустављен због доказивих разлога који нису могли да се предвиде у време покретања поступка и који онемогућавају да се започети поступак оконча.

Два обустављена поступка јавне набавке су поново спроведена и закључени су уговори са добављачима (Реконструкција тротоара код бивше Зелене пијаце у Прешеву до Коридора 10 и Набавка бетонских плоча и ивичњака).

У 2021. години спроведено је девет поступака из плана јавних набавки, од чега се три поступка односе на набавку енергената за потребе школа. Три спроведена поступка нису била предвиђена планом јавних набавки и то: 1) Набавка путничко-санитетског комби возила за потребе Дома здравља Прешево-дијализа; 2) Реконструкција сцене и сценске технологије Дома културе „Абдула Крашница“ у Прешеву и 3) Набавка школског прибора и школских торби за ђаке који полазе у први разред на територији Општине Прешево. Обустављена су два поступка јавне набавке:

- 1) Услуге физичког обезбеђења објеката Општине Прешево - због доказивих разлога који нису могли да се предвиде у време покретања поступка и који онемогућавају да се започети поступак оконча;
- 2) Гориво за службена возила Општине Прешево - није достављена ниједна понуда, односно ниједна пријава.

Један поступак набавке је обустављен, јер није достављена ниједна понуда (Набавка електричне енергије за потребе Општине Прешево), али је поново спроведен и закључен је уговор са добављачем.

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



Планом и изменама плана јавних набавки Општинске управе Општине Прешево за 2022. годину, планирано је до 30. јуна 2022. године укупно 55 поступака. За 48 поступака планирано је покретање у току I и II квартала 2022. године. До 30. јуна 2022. покренуто је 12 поступака јавне набавке, од чега се три поступка односе на набавку енергената за школе. Четири поступка су окончана и закључени су уговори са добављачима. Суспендован је један поступак јавне набавке (Изградња потпорног зида дуж улице „Иво Лола Рибар“ у Прешеву), док је један поступак обустављен (Набавка специјалног комуналног возила за чишћење асфалтних и бетонских површина за потребе и према



овлашћењу ЈП „Моравица“), јер је наручилац након прегледа и стручне оцене понуда утврдио да су све пристигле понуде неприхватљиве.

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



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

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	1.724.681.871	182.540.876	111.113.534	6	61
2021	822.700.000	75.501.281	51.024.419	6	68
до 30.6.2022	1.329.733.153	10.400.000	6.824.200	0,5	66

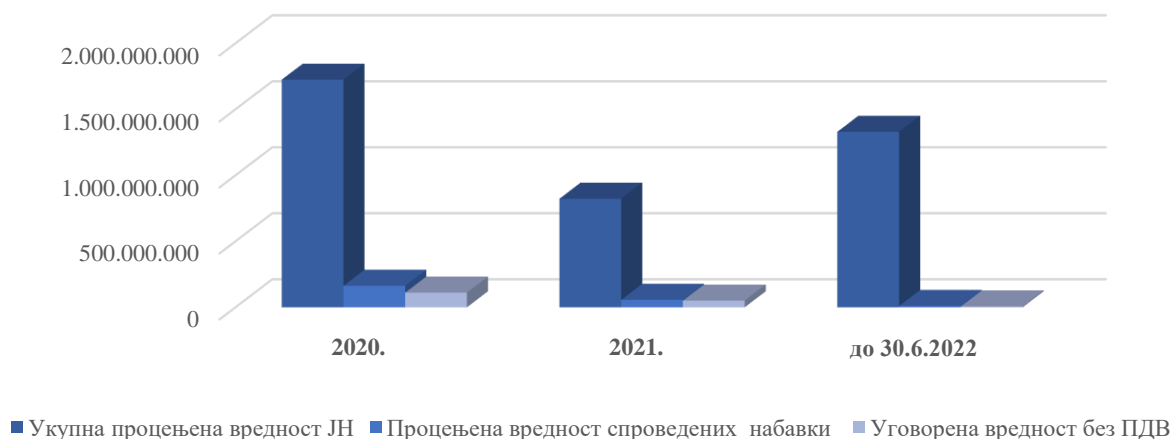
У 2020. години уговорена вредност износи 6% процењене вредности свих јавних набавки, у 2021. години износи 6%, а у 2022. години испод 1%.

Разлог овако великог одступања уговорене вредности у односу на процењену вредност је у томе што је у 2020. години спроведено само 11 од 52 планирана поступка (21%), док је у 2021. години спроведено само три од 36 планираних поступака (8%). Према изјави одговорног лица Општине Прешево од 14. октобра 2022. године, Општина није спровела одређене поступке из плана јавних набавки за 2020. и 2021. годину услед непостојања потребе за набавком појединих предмета, као и услед недостатка валидне пројектно – техничке документације. Међутим, основни разлог овако великог одступања је уношење у план јавних набавки свих капиталних пројеката који су обухваћени Одлуком о буџету Општине, не водећи притом рачуна да ли се ради о вишегодишњим пројектима за које је јавна набавка већ спроведена у ранијем периоду и за које су закључени вишегодишњи уговори.

У плану јавних набавки Општине Прешево предвиђене су и набавке енергената (дрво, угаљ и лож уље) за потребе школа, које је Општина спровела на основу добијених овлашћења, док су школе закључиле уговоре са добављачима. У претходно приказаној табели у оквиру уговорене вредности нису обухваћене поменуте набавке, што уједно представља и главни разлог одступања уговорене од процењене вредности спроведених набавки у ревидираном периоду. Такође, један поступак набавке (Изградња прве фазе дневне зелене пијаце у Прешеву на локацији код старе Пијаце) покренут је у 2021. години, док је уговор закључен након 30.6.2022. године.



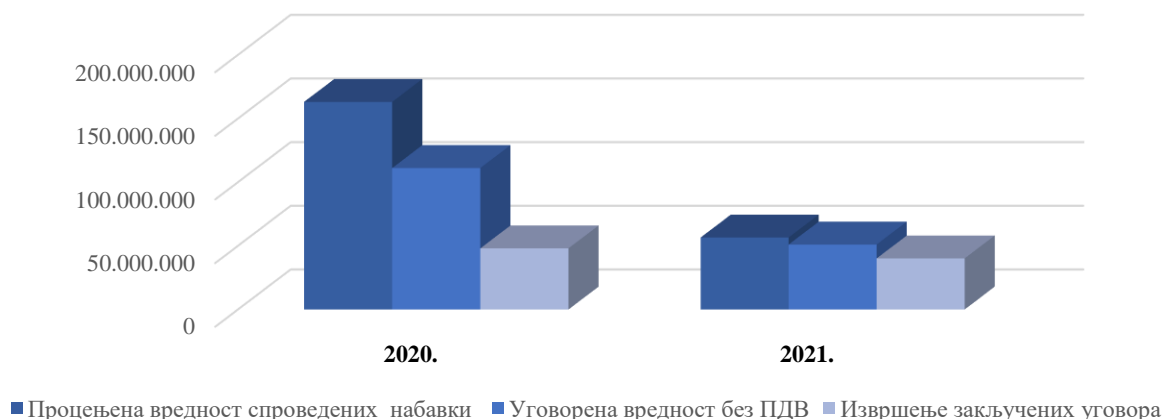
Графикон број 8: Кретање уговорене вредности у односу на процењену вредност јавних набавки у ревидираном периоду



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)	%	
				5 (4/2)	6 (4/3)
2020	182.540.876	111.113.534	48.010.526	26	43
2021	75.501.281	51.024.418	41.947.661	56	82

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 26% процењене вредности спроведених поступака, односно 43% уговорене вредности, док у 2021. години извршење износи 56% процењене вредности, односно 82% уговорене вредности. Одступање вредности извршења у односу на процењену и уговорену вредност последица је постојања набавки за које је Општина спроводила поступке, али није закључивала уговоре, постојања уговора који су раскинути услед неизвршења уговорених обавеза, као и уговора који нису у потпуности реализовани до краја ревидираног периода, односно до 30.6.2022. године.

У поступку ревизије смо утврдили да је приликом реализације уговора за два спроведена поступка (Реконструкција објекта Дома здравља у селу Ораовица и Реконструкција објекта амбуланте у селу Миратовац), дошло до одступања између уговорених и изведених количина радова, односно да су количине изведених радова за поједине врсте радова знатно изнад или испод уговорених количина. При чему није дошло до прекорачења уговорених вредности.



Реконструкција објекта Дома здравља у селу Ораовица

Општина Прешево је по спроведеном поступку јавне набавке закључила са предузећем „Саба Белча“ доо Прешево Уговор⁴⁹ на уговорену вредност од 4.065.618 динара без ПДВ. Предмет уговора је извођење радова – Реконструкција објекта Дома здравља у селу Ораовица, у свему према усвојеној понуди извођача.

Уговорне стране су закључиле Анекс уговора⁵⁰ којим је повећана уговорена вредност на 4.400.389 динара без ПДВ (што представља повећање од 8,23%) услед повећања количина радова и материјала употребљених према Допунској понуди извођача за непредвиђене радове, која је саставни део уговора. Допунска понуда извођача радова се односи на глетовање зидова и плафона глет масом. Укупна вредност изведених радова према окончаној ситуацији⁵¹ је 4.272.490 динара без ПДВ.

Упоредивањем података из техничке спецификације и окончане ситуације утврђено је да постоје значајна одступања између уговорених и изведених количина радова, што је приказано у следећој табели:

Табела број 7, Преглед уговорених и изведених радова

РБ	Врста радова	ЈМ	Уговорено	Изведено	Разлика
1	2	3	4	5	6 (5-4)
Грађевински радови					
1	Демонтажа постојећег крова	м ²	201,62	234,02	32,40
2	Чишћење и стругање постојећих елемената дрвене кровне решетке	м ²	201,62	234,02	32,40
3	Опшивање стрехе алуминијумском ламперијом	м ²	76,74	102,18	25,44
4	Лимарски радови- ветар лајсне РС 54	м	26,72	0	-26,72
5	Чишћење и прање свих унутрашњих површина постојећих зидова	м ²	346,41	0	-346,41
6	Кречење површина зидова полудисперзијом у два слоја	м ²	346,41	0	-346,41
7	Набавка материјала и постављање зидне керамике I класе	м ²	83,40	68,20	-15,20
8	Чишћење и прање свих унутрашњих површина постојећих плафона	м ²	118,55	0	-118,55
9	Кречење површина зидова полудисперзијом у два слоја	м ²	118,55	0	-118,55
Инсталација водовода и канализације					
10	Набавка и монтажа малог бојлера	ком	5	3	-2
11	Набавка и монтажа великог бојлера	ком	5	1	-4
Електричне инсталације					
12	Испорука и монтажа ЛЕД панел плафонских светилки	ком	18	15	-3
13	Испорука и монтажа ЛЕД панел плафонских светилки	ком	2	0	-2
14	Испорука, монтажа и повезивање зидних светилки за спољашњу монтажу	ком	2	10	8
15	Испорука и уградња ситног неспецификаног материјала потребног при монтажи елемената система	комплет	1	0	-1
16	Пажљива демонтажа постојеће громобранске инсталације	м	80	50	-30

Реконструкција објекта амбуланте у селу Миратовац

Општина Прешево је по спроведеном поступку јавне набавке закључила са предузећем „Саба Белча“ доо Прешево Уговор⁵² на уговорену вредност од 4.158.515 динара без ПДВ. Предмет уговора је извођење радова – Реконструкција објекта амбуланте у селу Миратовац, у свему према усвојеној понуди извођача.

Уговорне стране су закључиле Анекс уговора⁵³ којим је повећана уговорена вредност на 4.988.445 динара без ПДВ (што представља повећање од 19,96%) услед повећања количина радова и материјала употребљених према Допунској понуди извођача радова

⁴⁹ Број: 400-53 од 29. маја 2020. године;

⁵⁰ Број: 40-53-1/2020 од 29. октобра 2020. године;

⁵¹ Број: П-09 од 18. марта 2021. године;

⁵² Број: 400-54 од 29. маја 2020. године;

⁵³ Број: 40-54-1/2020 од 29. октобра 2020. године;



за вишкове радова и Допунској понуди извођача за непредвиђене радове, које су саставни део уговора. Допунска понуда извођача радова за вишкове радова се односи на радове на замени водоводне инсталације, док се Допунска понуда извођача радова за непредвиђене радове односи на глетовање зидова и плафона глет масом и израду громобранске инсталације крова од поцинковане траке. Укупна вредност изведених радова према окончаној ситуацији⁵⁴ је 4.758.530 динара без ПДВ.

Упоређивањем података из техничке спецификације и окончане ситуације утврђено је да постоје значајна одступања између уговорених и изведених количина радова, што је приказано у следећој табели:

Табела број 8, Преглед уговорених и изведених радова

РБ	Врста радова	ЈМ	Уговорено	Изведено	Разлика
1	2	3	4	5	6 (5-4)
Припремни радови					
1	Скидање старе винфлекс подлоге са свих просторија	м ²	29	143	114
2	Скидање старих керамичких плочица, подова и зидова	м ²	29	170	141
Тесарски радови					
3	Општивање крова чамовом даском	м ²	290	0	-290
4	Летвисање крова дуплом летвом	м ²	290	0	-290
Столарски радови					
5	Набавка, транспорт и уградња унутрашњих једнокрилних врата дим. 100x210	ком	7	2	-5
Браварски радови					
6	Набавка, транспорт и уградња трокрилног прозора од стандардних петокорних ПВЦ профила дим. 115x180	ком	1	0	-1
7	Набавка, транспорт и уградња трокрилног прозора од стандардних петокорних ПВЦ профила дим. 200x180	ком	5	2	-3
8	Набавка, транспорт и уградња трокрилног прозора од стандардних петокорних ПВЦ профила дим. 80x100	ком	4	2	-2
Керамичарски радови					
9	Поплочавање унутрашњих подова подним керамичким плочицама	м ²	32	72	40
Водовод и канализација					
10	Набавка и уградња лавабоа беле боје са батеријом	ком	8	11	3
Електрична инсталација					
11	Испорука и замена старе дефектне и амортизоване флуо сијалице	ком	22	0	-22
12	Испорука и замена старих светиљки плафоњерки на зиду са новим	ком	14	45	29
13	Испорука и замена старих прекидача и утичница-монофазних	ком	25	45	20
Израда пешачког тротоара у двору од улаза на парцели до улаза на објекат. Изводи се бетонским плочама монтираним на песак и са две стране монтираних ивичњака					
14	Бетонске плоче	м ²	30	40	10
15	Ивичњаци	ком	30	40	10
16	Набавка материјала и израда оградe од челичних кутијастих профила	м	52,50	60	7,50

Плановима јавних набавки Општине планирани су сви капитални пројекти обухваћени Одлукама о буџету Општине, не водећи притом рачуна да ли се ради о вишегодишњим пројектима за које је јавна набавка већ спроведена у ранијем периоду и закључени вишегодишњи уговори. Поједини спроведени поступци нису предвиђени планом јавних набавки, а код реализације појединих уговора постоје одступања у погледу уговорених количина, јер не постоје дефинисане процедуре за планирање набавки и праћење извршења уговора о јавној набавци. Ако набавка предмета, за којима постоји потреба није предвиђена планом ствара се ризик да неће бити обезбеђени услови за успешну реализацију набавке и благовремено обезбеђивање предмета. Са друге стране, уколико приликом реализације уговора постоје одступања у погледу набављених количина, ствара се ризик да обим реализације плана неће одговарати квантитативно и квалитативно планираним потребама наручиоца.

⁵⁴ Број: II-10 од 18. марта 2021. године;



Препорука број 11: Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево да планом јавних набавки обухватају само оне поступке чије се спровођење планира у текућој години и да интерним актом уреде начин планирања набавки и праћење извршења уговора, обезбеде услове да се тако дефинисане процедуре примењују и тиме обезбеде израду плана и праћење његове реализације, на начин да се обезбеди задовољење потреба наручиоца.

Налаз 3.4. Општина Прешево за поједине поступке јавних набавки није објавила све прописане огласе о јавним набавкама приликом спровођења поступка и извршења уговора, није именовала лица задужена за праћење извршења уговора и квантитативни и квалитативни пријем добара и услуга, нити је у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора

Законом о јавним набавкама 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, као и обавеза објављивања огласа о јавним набавкама. Правилником о организацији и систематизацији радних места предвиђено је да се у Групи за јавне набавке обављају послови спровођења поступка јавних набавки, праћења извршења уговора и вођења евиденције о јавним набавкама. Општина Прешево за одређени број поступака јавних набавки није објавила све огласе о јавним набавкама, нити је редовно ажурирала статус поступака јавних набавки на Порталу. У Групи за јавне набавке се прати спровођење поступка набавке до закључења уговора, док остале радње након закључења уговора се не прате у целости. Општина Прешево није именовала лица задужена за праћење извршења уговора и квантитативни и квалитативни пријем добара и услуга, док записници о квантитативном и квалитативном пријему нису сачињавани. Општина Прешево је успоставила евиденцију о закљученим уговорима, али је не ажурира редовно. Узрок оваквог поступања је непостојање интерним актима прописаних процедура за праћење 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 није утврђено и на одговарајући начин документовано да врста, количина или квалитет добара и услуга не одговарају уговореном.

Према Закону о јавним набавкама наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.⁵⁵ Такође, наручилац дужан да на Порталу јавних набавки током спровођења поступка и извршења уговора о јавним набавкама објави прописане огласе о јавним набавкама.⁵⁶

Правилником о организацији и систематизацији радних места је предвиђено да се у Групи за јавне набавке обављају послови спровођења поступака набавки, послови праћења извршења јавних набавки у складу са закљученим уговорима и послови вођења евиденције о јавним набавкама.⁵⁷

Општина Прешево у ревидираном периоду није донела интерни акт којим би, између осталог, ближе уредила спровођење поступака јавних набавки и праћење извршења уговора о јавној набавци.

⁵⁵ Члан 16. став 1. тачка 1) претходно важећег Закона и члан 41. став 1. Закона о јавним набавкама;

⁵⁶ Чл. 55-60. претходно важећег Закона и чл. 105-109. Закона о јавним набавкама;

⁵⁷ Члан 23. Правилника о организацији и систематизацији радних места;



Увидом на Портал јавних набавки, утврђено је да у ревидираном периоду приликом спровођења поступака јавних набавки, Општина Прешево није објавила на Порталу јавних набавки све огласе о јавним набавкама за 11 спроведених поступака набавки и шест обустављених поступака набавки, као и да код три набавке није ажурирала статус поступака јавних набавки на Порталу јавних набавки, што је приказано у следећој табели:

Табела број 9, Преглед поступака ЈН код којих нису објављени сви огласи о јавним набавкама у току спровођења поступка на Порталу јавних набавки

Ревидирана година	Назив јавне набавке	Исход поступка јавне набавке	Огласи о ЈН који у фази спровођења ЈН нису објављени на Порталу ЈН	Статус поступка ЈН на новом Порталу ЈН
2020	Електрична енергија за уличну расвету	Спроведен поступак и закључен уговор о ЈН	Обавештење о закљученом уговору	⁵⁸
2020	Изградња оградног зида код православне цркве у селу Трнава			-
2020	Реконструкција оградног зида код ромских гробља у Прешеву			-
2020	Реконструкција објекта Дома здравља у селу Миратовац			-
2020	Реконструкција објекта Дома здравља у селу Ораовица			-
2020	Набавка горива за службена возила Општине Прешево, Општинске управе и С.О. Прешево			-
2020	Електрична енергија за потребе зграда Општине Прешево, Општинске управе Прешево и С.О. Прешево			-
2020	Физичко обезбеђење			-
2020	Израда пројектно-техничке документације доградње, реконструкције, адаптације и енергетске санације објеката Средње техничке школе „Прешево“ у Прешеву и Основне школе „Дитуриа“ у селу Црнотинце	-	-	
2020	Набавка бетонских плоча и ивичњака	Обустављен поступак	Обавештење о обустави поступка	-
2020	Адаптација дневне пијаце код бивше Зелене пијаце у Прешеву			Обустављен поступак
2020	Изградња монтажног паркинга код бивше Зелене пијаце у Прешеву - Јавна гаража П+1			Обустављен поступак
2021	Услуге физичког обезбеђења објеката Општине Прешево (Општинске управе и С.О. Прешево)			Обустављен поступак
2021	Електрична енергија за потребе објеката Општине Прешево (Општинске управе и СО Прешево)			Обустављен поступак
2021	Гориво за службена возила Општине Прешево (Општинске управе и СО Прешево) - поновљен поступак			Отворене понуде/пријаве
2021	Набавка бетонских плоча и ивичњака за уређење улица и јавних површина у насељеним местима на територији Општине Прешево			Отворене понуде/пријаве
2021	Реконструкција сцене и сценске технологије Дома културе „Абдула Крашница“ у Прешеву	Спроведен поступак и закључен уговор о ЈН	Обавештење о додели уговора	Отворене понуде/пријаве

Увидом у достављену документацију за узорковане јавне набавке и увидом на Портал јавних набавки, утврђено је да у фази извршења уговора о јавним набавкама Општина Прешево није објавила на Порталу јавних набавки обавештења о измени уговора.

Табела број 10, Узорковане набавке код којих Обавештење о измени уговора није објављено на Порталу

Ревидирана година	Назив јавне набавке	Број и датум анекса уговора о ЈН
2020	Физичко обезбеђење објеката Општине Прешево	40-31/2020-01 од 11. марта 2021. године
2020	Реконструкција објекта Дома здравља у селу Ораовица	40-53-1/2020 од 29. октобра 2020. године
2020	Реконструкција објекта амбуланте у селу Миратовац	40-54-1/2020 од 29. октобра 2020. године

⁵⁸ Набавка спроведена по претходно важећем Закону о јавним набавкама и огласи о јавним набавкама објављени на старом Порталу јавних набавки где није постојала могућност одређивања статуса у коме се налази поступак јавне набавке;



На основу информација прикупљених од стране одговорних лица субјекта ревизије путем упитника утврдили смо да Општина Прешево не прати у потпуности извршење уговора о јавним набавкама. Запослени на радном месту за послове јавних набавки у звању саветника прати спровођење поступка до закључења уговора о јавној набавци, док остале радње након закључења уговора не прати у целости. Општина Прешево не врши проверу достављених средстава обезбеђења у смислу да ли су иста достављена у року и да ли су доспела, не прати да ли се уговорне обавезе извршавају у роковима и на начин предвиђен уговором, нити врши контролу испуњења финансијске вредности уговора.

Општина Прешево није именовала лица надлежна за праћење уговора о јавним набавкама. Такође, није именовала лица које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара и услуга, услед чега записници о квантитативном и квалитативном пријему испоручених добара и пружених услуга нису сачињавани. Квалитативни и квантитативни пријем изведених радова, а самим тим и проверу уговорених количина и квалитета, врши надзорни орган који се ангажује код сваког уговора о извођењу радова. Саставни део надзора је извештај надзорног органа, грађевинске књиге и оверене ситуације изведених радова и записници о примопредаји изведених радова.

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 Прешево је успоставила евиденцију о закљученим уговорима, међутим иста се не ажурира редовно.

Из свега наведеног произилази да Општина Прешево није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током извршења уговора, јер интерним актима нису прописане процедуре за праћење извршења уговора о јавној набавци. Неевидентирање и недокументовање свих радњи током извршења уговора о јавној набавци ствара 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 задужених за праћење извршења уговора, као и лица за пријем добара и услуга и обављање других послова у вези са реализацијом уговора, онемогућује утврђивање одговорности у случају да приликом квантитативног и квалитативног пријема није утврђено и на одговарајући начин документовано да врста, количина и квалитет испоручених добара и пружених услуга не одговарају уговореном.

Препорука број 12: Препоручујемо одговорним лицима Општине Прешево да објављују све огласе о јавним набавкама на Порталу јавних набавки, интерним актом утврде процедуре за евидентирање и документовање свих радњи током извршења уговора о јавној набавци и обезбеде поступање по истим.



V Захтев за доставу одазивног извештаја

Општина Прешево 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 Прешево 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 Прешево 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 Прешево 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 (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 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 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 у реализацији плана јавних набавки, праћења извршења уговора о јавним набавкама и документовање тих активности.