



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

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



Број: 400-1021/2022-04/20
Београд, 15. новембар 2022. године



У циљу правилног и ефикасног планирања јавних набавки, потребе за предметом јавне набавке неопходно је утврдити у квантитативном и квалитативном обиму, користећи писане и документоване информације претходно спроведеног испитивања и истраживања тржишта.

Према подацима за 2019. и 2020. годину које је објавила Канцеларија за јавне набавке, односно Управа за јавне набавке, констатовано је, између осталог, недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. У спроведеним ревизијама од стране Државне ревизорске институције у 2020. и 2021. години, од 36 ревидираних субјеката, код десет, односно код 28% ревидираних субјеката, утврђене су неправилности везане за истраживање и испитивање тржишта односно документовање спроведених активности. Према Закону о јавним набавкама, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна и заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке.

Општина Тител, планове ЈН није сачињавала на основу инструкција за планирање и образаца за исказивање потреба са наведеним техничким спецификацијама и потребним количинама предмета јавне набавке.



Кључне препоруке Општини Тител

- Да се радње утврђивања и исказивања стварних потреба у фази планирања јавних набавки писано евидентирају и документују
- Да се спроводе радње испитивања и истраживања тржишта у циљу прикупљања потребних информација за израду плана ЈН и да их у писаној форми евидентирају и документују
- Да процењену вредност предмета јавних набавки у поступку планирања одређују у складу са техничким спецификацијама предмета набавки и планираним количинама
- Да се радње квантитативног и квалитативног праћења извршења уговора о јавним набавкама, у писаној форми евидентирају и документују

Општина Тител, у фази планирања јавних набавки није утврђивала и исказивала стварне потребе за предметом набавке на прописан начин, из разлога што тим за јавне набавке није израдио инструкције за планирање и образце за исказивање потреба који се достављају осталим учесницима у поступку планирања.

Општина Тител, у поступку планирања јавних набавки у највећем делу није користила информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта, из разлога што наведене радње нису спровођене на прописан и ефикасан начин уз поштовање интерних аката о јавним набавкама, нити их је у писаној форми евидентирала и документовала.

У поступку планирања носиоци активности нису располагали свим информацијама потребним за израду плана ЈН јер тим за јавне набавке није истраживао тржиште пре израде планова ЈН како је прописано интерним актима. Планирањем на овакав начин може се догодити да се планира набавка предмета који није доступан на тржишту што негативно утиче на пружање услуга грађанима од стране Општине Тител.



Садржај

СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ	5
I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ	6
II УВОД	11
1. ПРОБЛЕМ.....	11
2. ЦИЉ РЕВИЗИЈЕ.....	13
3. РЕВИЗИЈСКА ПИТАЊА.....	13
4. ОБИМ И ОГРАНИЧЕЊА РЕВИЗИЈЕ	14
5. МЕТОДОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ РАДА.....	15
III ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ.....	16
1. ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР.....	16
2. ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ О ОПШТИНИ ТИТЕЛ КАО СУБЈЕКТУ РЕВИЗИЈЕ	21
3. ИНФОРМАЦИЈЕ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА ОПШТИНЕ ТИТЕЛ.....	21
IV ЗАКЉУЧЦИ	22
ЗАКЉУЧАК 1: ОПШТИНА ТИТЕЛ ПЛАНОВЕ ЈН НИЈЕ САЧИЊАВАЛА НА ОСНОВУ ПОТРЕБА УТВРЂЕНИХ И ИСКАЗАНИХ НА ПРАВИЛАН И ЕФИКАСАН НАЧИН	22
<i>Налаз 1.1. Општина Тител је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за утврђивање и исказивање стварних потреба за предметом набавки...</i>	<i>24</i>
<i>Налаз 1.2. Општина Тител у поступку планирања, стварне потребе није утврђивала и исказивала на прописан начин.....</i>	<i>25</i>
<i>Налаз 1.3. Општина Тител је сагласно одредбама интерних аката о јавним набавкама, за планске године, формирала тим за јавне набавке и има запослено лице које се бави пословима јавних набавки.....</i>	<i>27</i>
<i>Налаз 1.4. Општина Тител у фази планирања јавних набавки, радње утврђивања и исказивања стварних потреба није у писаној форми евидентирала и документовала</i>	<i>28</i>
ЗАКЉУЧАК 2: ОПШТИНА ТИТЕЛ, У ПОСТУПКУ ПЛАНИРАЊА ЈАВНИХ НАБАВКИ, У НАЈВЕЋЕМ ДЕЛУ НИЈЕ КОРИСТИЛА ИНФОРМАЦИЈЕ КОЈЕ СЕ ПРИКУПЉАЈУ ИСПИТИВАЊЕМ И ИСТРАЖИВАЊЕМ ТРЖИШТА	30
<i>Налаз 2.1. Општина Тител је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за поступак испитивања и истраживања тржишта</i>	<i>31</i>
<i>Налаз 2.2. Општина Тител, у фази планирања јавних набавки, није испитивањем и истраживањем тржишта прикупљала потребне информације за израду плана ЈН.....</i>	<i>33</i>
<i>Налаз 2.3. Општина Тител, у поступку планирања, процењене вредности предмета набавки, као и врсте поступака јавних набавки, није у потпуности одређивала у складу са одредбама раније важећег ЗЈН и интерног акта о јавним набавкама</i>	<i>34</i>
<i>Налаз 2.4. Општина Тител у фази планирања јавних набавки, радње испитивања и истраживања тржишта није у писаној форми евидентирала и документовала</i>	<i>39</i>
ЗАКЉУЧАК 3: ОПШТИНА ТИТЕЛ, ПЛАНОВЕ ЈН НИЈЕ У ПОТПУНОСТИ РЕАЛИЗОВАЛА БЛАГОВРЕМЕНО И У ПЛАНИРАНОМ ОБИМУ	40
<i>Налаз 3.1: Општина Тител је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за реализацију плана ЈН</i>	<i>41</i>
<i>Налаз 3.2: Општина Тител, поступке јавних набавки није у потпуности покретала благовремено у планираним временским оквирима</i>	<i>42</i>

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



<i>Налаз 3.3. Општина Тител, планове ЈН није у потпуности реализовала у планираном обиму.....</i>	<i>45</i>
<i>Налаз 3.4: Општина Тител, иницијалне радње које претходе покретању поступака јавних набавки, као и радње праћења извршења одређеног броја уговора о јавним набавкама, није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала</i>	<i>48</i>
V ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	52
VI ПРИЛОГ	53
1. ПРИЛОГ 1 – МЕТОДОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ РАДА	53



Скраћенице и термини

Пун назив	Скраћеница
Директни корисници буџетских средстава Општине Тител	Општина Тител
Закон о јавним набавкама	ЗЈН
План јавних набавки	План ЈН
Порез на додату вредност	ПДВ



I Резиме и препоруке

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

Према подацима за 2019. и 2020. годину које је објавила Канцеларија за јавне набавке, односно Управа за јавне набавке, констатовано је између осталог и недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. Учешће обустављених поступака у укупном броју спроведених поступака јавних набавки је 9%, за обе године. У спроведеним ревизијама од стране Државне ревизорске институције у 2020. и 2021. години, од 36 ревидираних субјеката, код 10, односно код 28% ревидираних субјеката, утврђене су неправилности везане за истраживање и испитивање тржишта односно документовање спроведених активности. Према ЗЈН, процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна и заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке. Утврђивање стварних потреба наручиоца и у складу са тим истраживање и испитивање тржишта, представљају кључне активности у поступку планирања јавних набавки. У циљу ефикасног планирања јавних набавки потребно је детаљније утврђивање стварних потреба за набавком добара, услуга и радова, као и испитивање и истраживање тржишта ради одређивања њихових процењених вредности и доступности тих предмета набавки на тржишту.

Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:



У циљу правилног и ефикасног планирања јавних набавки, потребе за предметом јавне набавке неопходно је утврдити у квантитативном и квалитативном обиму, користећи писане и документоване информације претходно спроведеног испитивања и истраживања тржишта

Наведено смо утврдили на основу закључака, које износимо у наставку, а закључци су донети на основу налаза, који су приказани испод сваког закључка.



ЗАКЉУЧАК 1: Општина Тител, планове ЈН није сачињавала на основу инструкција за планирање и образаца за исказивање потреба са наведеним техничким спецификацијама и потребним количинама предмета јавне набавке.

Налаз 1.1: Општина Тител је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за утврђивање и исказивање стварних потреба за предметом набавки.

Налаз 1.2: Општина Тител, у фази планирања јавних набавки, није утврђивала и исказивала стварне потребе за предметом набавке на прописан начин, из разлога што тим за јавне набавке није израдио инструкције за планирање и образце за исказивање потреба који се достављају осталим учесницима у поступку планирања.



Раније важећим и важећим Правилником је прописана ова обавеза, а тим за јавне набавке није поступао у складу са тим, јер су потребе планиране на до тада устаљен начин. Описани начин поступања може довести до тога да планирани предмети јавних набавки неће одговарати стварним потребама Општине Тител.

Налаз 1.3: Општина Тител је сагласно одредбама интерних аката о јавним набавкама, за планске године, формирала тим за јавне набавке и има запослено лице које се бави пословима јавних набавки.

Налаз 1.4: Општина Тител у фази планирања јавних набавки, радње утврђивања и исказивања потреба за предметом набавке није у писаној форми евидентирала нити документовала, а комуникацију није обављала писаним или електронским путем што би омогућило њено документовање. Раније важећим и важећим Правилником је прописана ова обавеза, а учесници у поступку планирања јавних набавки нису поштовали наведену обавезу јер су поступали на до тада устаљен начин. Описани начин поступања због одсуства контролних активности може довести до тога да планирани предмети јавних набавки неће одговарати стварним потребама Општине Тител.



ЗАКЉУЧАК 2: Општина Тител, у поступку планирања јавних набавки у највећем делу није користила информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта, из разлога што наведене радње нису спровођене на прописан и ефикасан начин уз поштовање интерних аката о јавним набавкама, нити их је у писаној форми евидентирала и документовала.

Налаз 2.1: Општина Тител је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за поступак испитивања и истраживања тржишта.

Налаз 2.2: У поступку планирања носиоци активности нису располагали свим информацијама потребним за израду плана ЈН јер тим за јавне набавке није истраживао тржиште пре израде планова ЈН како је прописано интерним актима. Планирањем на овакав начин може се догодити да се планира набавка предмета који није доступан на тржишту што негативно утиче на пружање услуга грађанима од стране Општине Тител.

Налаз 2.3: Општина Тител, процењене вредности јавних набавки није утврђивала на основу техничких спецификација предмета набавке, планираних количина и стања на тржишту. Ове вредности је утврђивала претежно на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и прерачунске вредности радова за које је израђен пројекат. Интерним актима Општине Тител, између осталог прописана је обавеза да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама. Тим за јавне набавке није испунио наведену обавезу јер су процењене вредности предмета јавних набавки утврђивали на до тада устаљен начин, што може довести до тога да неће бити одговарајуће и реалне, у односу на вредности тих предмета набавке на тржишту.



Врсте поступака јавних набавки нису у потпуности одређиване у складу са одредбама раније важећег ЗЈН и интерног акта о јавним набавкама Општине Тител, јер тим за јавне набавке није обједињавао све истоврсне услуге и радове у јединствени предмет јавне набавке. Наведено поступање је имало за последицу необезбеђивање јавности и транспарентности поступака и онемогућавање веће конкуренције.

Налаз 2.4: Општина Тител није у писаној форми евидентирала и документовала радње испитивања и истраживања тржишта у фази планирања јавних набавки, јер супротно одредбама интерног акта о јавним набавкама прописане радње није благовремено и у потпуности спроводила. Тим за јавне набавке није поштовао наведену обавезу јер је поступао на до тада устаљен начин, што је довело до тога да нису спровођене контролне активности у делу провере валидности информација и података коришћених у процесу планирања, а који потичу из претходних искустава у набавци планираног предмета.



ЗАКЉУЧАК 3: Имајући у виду планирано оквирно време покретања поступака јавних набавки, њихов планирани број, процењену и уговорену вредност предмета набавки, планови ЈН нису у потпуности реализовани благовремено и у планираном обиму, а иницијалне радње за спровођење планираних поступака јавних набавки и реализацију планова ЈН, као и радње праћења извршења уговора о јавним набавкама, нису у потпуности евидентирани и документовани у прописаној форми.

Налаз 3.1: Општина Тител је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за реализацију плана ЈН.

Налаз 3.2: Општина Тител, планиране поступке јавних набавки у 2020. и 2021. години у највећем броју случајева није благовремено покретала у планираним временским оквирима. Узрок непоштовања планиране динамике је тај што рокови за покретање поступака јавних набавки нису објективно планирани у односу на потребе. Поред наведеног узрока, кадровска и техничка ограничења у организацији послова везаних за реализацију поступака јавних набавки, узрокованих ванредним околностима због пандемије COVID 19 су утицала на благовременост покретања и спровођење поступака у 2020. години.

Неблаговремено покретање планираних поступака 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.

Налаз 3.3: У 2020. години, ванредне околности узроковане пандемијом COVID 19 утицале су на смањење потреба Општине Тител, као и на кадровска и техничка ограничења у спровођењу планираних поступака јавних набавки. Општина Тител, поред наведеног одређени број поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години није спровела због необезбеђивања средстава у буџету Општине Тител.

Налаз 3.4: Општина Тител, није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала, захтеве за покретање поступка као иницијалне радње за спровођење



планираних поступака јавних набавки и реализацију планова ЈН, као ни акте о квантитативном и квалитативном пријему предмета набавки у поступку праћења реализације одређеног броја уговора о јавним набавкама. Недокументовањем иницијалних радњи повећава се ризик неблаговремености у покретању поступака и доступности предмета набавки јавних набавки његовом кориснику, док неадекватним праћењем спровођења уговора повећава се ризик да реализација уговора неће бити у складу са уговореном.

У циљу правилног и ефикасног планирања јавних набавки у Општини Тител, Државна ревизорска институција даје следеће препоруке:

1. Препоручује се одговорним лицима Општине Тител да утврђивања и исказивања потреба у фазу планирања спроводи на основу претходно донете инструкције за планирање и обрасца за исказивање потреба сачињеног од стране тима за јавне набавке. (Приоритет 1)¹ - Налаз 1.2
2. Препоручује се одговорним лицима Општине Тител да се радње утврђивања и исказивања стварних потреба у фази планирања јавних набавки писано евидентирају и документују и да се комуникација обавља писаним или електронским путем на начин да се омогући евидентирање свих извршених радњи. (Приоритет 1) - Налаз 1.4
3. Препоручује се одговорним лицима Општине Тител да у поступку планирања јавних набавки у складу са интерним актом о јавним набавкама, спроводе радње испитивања и истраживања тржишта у циљу прикупљања потребних информација за израду плана ЈН и да их у писаној форми евидентирају и документују, како би се смањило ризик од планирања предмета набавки који, у квантитативном и квалитативном обиму и по процењеној вредности, није доступан на тржишту. (Приоритет 1) - Налаз 2.2 и 2.4
4. Препоручује се одговорним лицима Општине Тител да процењене вредности предмета јавних набавки одређују у складу са техничким спецификацијама и утврђеним количинама предмета набавке, као резултатом претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта. (Приоритет 1) - Налаз 2.3.
5. Препоручује се одговорним лицима Општине Тител да врсте поступка јавне набавке одређују у односу укупно процењену вредност предмета набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину. (Приоритет 1) - Налаз 2.3.
6. Препоручује се одговорним лицима Општине Тител да поступке јавних набавки покрећу у планираном оквирном времену наведеног у Плану ЈН, како би се кориснику обезбедила благовремена доступност предмета за којим је исказао потребу. (Приоритет 2) - Налаз 3.2.
7. Препоручује се одговорним лицима Општине Тител да захтеве за покретање поступка јавне набавке и радње квантитативног и квалитативног праћења извршења уговора о јавним набавкама, у писаној форми евидентирају и документују, како би се смањило ризик неблаговремености у покретању поступака и доступности предмета набавки јавних набавки, као и ризик да пријем

¹ Приоритет 1, означава несврхисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана



извршења предмета набавке у квантитативном и квалитативном обиму неће одговарати уговореном. (Приоритет 2) - Налаз 3.4

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

15. новембар 2022. године



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности и сврсисходности пословања „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у Општини Тител код директних корисника буџетских средстава” у периоду од јуна до новембра 2022. године. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији, Пословником Државне ревизорске институције и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину.

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 десет, односно 28% ревидираних субјеката, утврђене су неправилности везане за истраживање и испитивање тржишта, односно документовање спроведених активности.

Од стране Канцеларије за јавне набавке у Годишњем извештају о јавним набавкама у Републици Србији² за период 1. јануар 2020 – 31. децембар 2020. године у закључцима и препорукама, између осталог, констатовано је 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 описаном Извештају нису навођени узроци обуставе тих поступака јавних набавки.

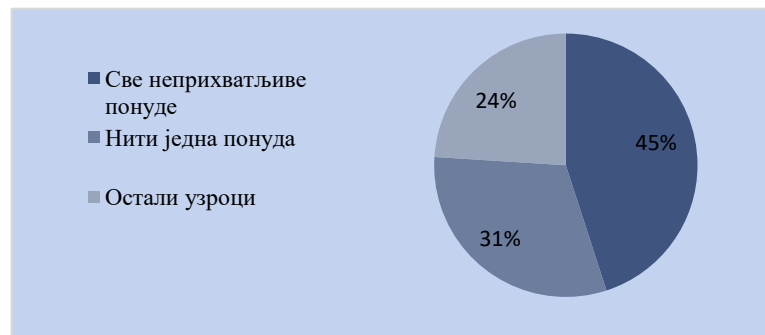
Према годишњем извештају Управе за јавне набавке за 2019. годину, учешће обустављених поступака у укупном броју поступака јавних набавки у 2019. години, такође је износило 9%, али у овом Извештају су наведени узроци тих обустава.

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 узрока за обустављање 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.

² <https://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>



Графикон 1: Узроци обуставе поступака јавних набавки у 2019. години (изражено у %)



Разлози за релативно висок удео поступака у којима није поднета ниједна понуда, према наводима у Извештају³, могу да буду перцепција учесника да је набавка „намењена” одређеном понуђачу или да су захтеви корисника одређени на начин који није препознат од стране потенцијалних понуђача, тј. тржишта.

У 2019. години, број обустављених поступака из разлога што није добијена ниједна понуда порастао је са 25% на 31%. Према мишљењу Управе, у будућем периоду, неопходно је да наручиоци више времена посвете истраживању тржишта и комуникацији са понуђачима како би се успоставило поверење да поступак није „намештен”, као и да би се боље одредио 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.⁴ Наручиоци на основу претходно одређених објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. Сагласно ЗЈН⁵, 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 оквиру тога спровођење истраживања и испитивања тржишта, представљају кључне активности у поступку планирања јавних набавки. Одредбом ЗЈН⁶, прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и

³ Страна 18. Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1. јануара 2019. – 31. децембра 2019. године

⁴ Члан 6. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

⁵ Члан 29. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

⁶ Члан 41. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



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 Тител код директних корисника буџетских средстава“.

2. Циљ ревизије

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

3. Ревизијска питања

Приликом формулисања ревизијских питања, имали смо у виду кључне фазе планирања јавних набавки које се огледају у активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба, након тога спровођењу истраживања и испитивања тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавки, доступности предмета набавки и присутности привредних субјеката⁷ на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке⁸ кроз који ће се ти предмети набављати.

1. Да ли је План ЈН сачињаван на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба?

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

3. Да ли је План ЈН реализован благовремено и у планираном обиму?

Илустрација 1. Ревизијска питања

⁷ Члан 2. став 1. тачка 7. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

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

⁸ Члан 51. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



4. Обим и ограничења ревизије

Планирање јавне набавке подразумева више радњи које наручилац предузима у циљу припреме и спровођења поступка јавне набавке и каснијег закључења и реализације уговора. Радње које се односе на планирање ЈН су: утврђивање потреба за набавком и истраживање тржишта, предвиђање средстава усвајањем буџета или финансијског плана, као и доношење плана набавки који садржи динамику спровођења набавки, врсту поступка, процењену вредност и остале потребне елементе.

Ефикасно планирање јавних набавки представља благовремену, целовиту, систематичну и адекватну реализацију наведених активности. Ефикасним планирањем јавних набавки и реализацијом плана, локална самоуправа ствара услове од којих зависи на који начин ће обављати послове из своје надлежности у циљу задовољавања потреба локалног становништва.

Сагласно члану 3. став 1. тачка 3. ЗЈН, јавни наручиоци су органи јединице локалне самоуправе. Наручиоци су дужни да донесу годишњи план ЈН који садржи податке прописане чланом 88. Закона. Наручилац је дужан да посебним актом, између осталог, ближе уреди начин планирања. Наведени акт, наручилац је дужан да објави на својој интернет страници.

У фокусу ревизије, биле су активности, односно радње органа Општине Тител као јавних наручиоца. Органи Општине и директни корисници буџетских средстава Општине Тител су: Скупштина општине, Општинско веће, Председник општине и Општинска управа. У складу са законом којим се уређује правобранилаштво, орган Општине је и Општинско правобранилаштво.

Ревизијом смо испитивали правилност и ефикасност спровођења активности у планирању јавних набавки. Ефикасно планирање јавних набавки представља благовремену, целовиту, систематичну и адекватну реализацију активности на утврђивању и исказивању стварних потреба, након тога на 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. Правилно планирање јавних набавки представља поштовање одредби ЗЈН и подзаконских аката, као и општих и појединачних аката наручиоца приликом спровођење предметних активности на планирању јавних набавки.

Период ревизије обухвата 1. јануар 2020. - 30. јуна 2022. године, што представља активности у вези планирања јавних набавки обухваћене плановима јавних набавки за 2020., 2021. и 2022. годину.

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

- Како су утврђиване и исказиване потребе 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 ЗЈН приликом спровођења поступака јавних набавки.

Ванредне околности узроковане пандемијом COVID 19, у 2020. години су утицале на редуковање планираних активности и из тих разлога смањење потреба Општине Тител.

Исто тако, одсуство одређеног броја запослених због наведене пандемије, утицало је на ограничења у спровођењу поступака јавних набавки и реализацију плана ЈН.

Наведене околности су ограничиле могућност упоредивости података о реализацији плана ЈН и спровођењу планских активности по различитим годинама, јер реализација за 2020. годину у односу на 2021. и 2022. годину, не представља објективни показатељ потреба Општине Тител.

У 2020. години фокус је био на радњама и активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба и испитивању и истраживању тржишта, односно на радњама (пословима) које претходе изради плана ЈН.

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

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

У ревидираном периоду област јавних набавки као и друга питања од значаја за јавне набавке су била уређена раније важећим ЗЈН⁹ који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим ЗЈН 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 ЗЈН, у складу са чланом 239. став 1. овог Закона, окончани су по прописима према којима су започети. Сходно ставу 2. наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план ЈН ускладе са одредбама истог. Имајући у виду наведено, важећи ЗЈН је био основни извор критеријума за вршење поступка ревизије.. На основу одредби важећег Закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене поједине области, активности и питања везана за непосредну примену Закона.

5. Методологија у поступку рада

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

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015



субјеката су се заснивали на односу укупно процењене вредности планираних јавних набавки и укупно процењене вредности спроведених јавних набавки, затим, односу укупно процењене вредности и укупно уговорених вредности спроведених јавних набавки, затим, односу броја спроведених и планираних поступака јавних набавки, као и броју обустављених поступака у односу на број спроведених поступака.

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Планирање јавне набавке подразумева више радњи које наручилац предузима у циљу припреме и спровођења поступка јавне набавке и каснијег закључења и реализације уговора. Радње планирања су: утврђивање потреба за набавком и истраживање тржишта, одређивање средстава усвајањем буџета или финансијског плана, као и доношење плана набавки који садржи динамику спровођења набавки, врсту поступка, процењену вредност¹⁰ и остале потребне елементе¹¹.

Сходно наведеном, ефикасно планирање јавних набавки представља благовремену, целовиту, систематичну и адекватну реализацију наведених активности. Ефикасним планирањем јавних набавки и реализацијом плана, локална самоуправа ствара предуслове од којих зависи да ли ће и како обављати послове из своје надлежности¹² у циљу задовољавања потреба локалног становништва.

Локална самоуправа остварује се у општини, граду и граду Београду (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе)¹³. Органи општине су: Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа¹⁴. Органи града су: Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градска управа¹⁵. Положај града Београда уређује се посебним законом¹⁶, Закон о главном граду¹⁷.

Чланом 3. став 1. тачка 3. ЗЈН¹⁸, одређено је да су јавни наручиоци органи јединице локалне самоуправе. Наручиоци су дужни да донесу годишњи план ЈН који садржи податке прописане чланом 88. Закона. Наручилац је дужан да посебним актом, између осталог, ближе уреди начин планирања. Предметни акт, наручилац је дужан да објави на својој интернет страници.¹⁹

¹⁰ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.

¹¹ Члан 88. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

¹² Члан 20. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹³ Члан 3. став 1. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁴ Члан 27. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁵ Члан 65. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁶ Члан 26. Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

¹⁷ ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 37/2019 и 111/2021 - др. закон)

¹⁸ "Сл. гласник РС", бр. 91/2019

¹⁹ Члан 49. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)



У фокусу ревизије су активности односно радње органа јединица локалне самоуправе као јавних наручиоца у циљу ефикасног планирања јавних набавки.

Утврђивање стварних потреба

Одредба важећег ЗЈН, у делу начела јавне набавке²⁰ 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.

Раније важећим ЗЈН, у пододељку „интерни акт и контрола набавки“ била је прописана дужност наручиоца да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а између осталог и начин планирања набавки. Сагласно законској обавези, садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, који је престао да важи даном почетка примене важећег ЗЈН.

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; 4) правила и начин одређивања процењене вредности набавке; 5) начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке (степен развијености тржишта, упоређивање цена више потенцијалних понуђача, квалитет, период гаранције, одржавање, рокови испоруке, могућности задовољавања потреба наручиоца на другачији начин и сл.); 6) радње у вези са провером врсте поступка и примене одговарајућег поступка и утврђивање истоврсности добара, услуга, радова и др.

Према важећем ЗЈН наручиоци су дужни да посебним актом, између осталог, ближе уреди и начин планирања који се односи на начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица. Законом није прописана обавеза Канцеларије за јавне набавке да ближе уреди садржину овог акта, тако да су наручиоци дужни да самостално уреде садржину предметног акта.

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

²⁰ Члан 6. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)



активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу. Током планирања наручилац је дужан да све радње евидентира и документује у писаној форми.

Како се наводи у документу припремљеном у оквиру пројекта "Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији" „Ефикасне јавне набавке започињу тачном и непристрасном проценом потреба наручиоца. Добра, услуге или радови се прибављају само уколико постоји утврђена потреба у догледној будућности. Процена потреба ће посебно укључити одлуку о томе да ли је предвиђена куповина потребна и да ли су предвиђене количине и технички захтеви оправдани.“

Како се наводи у Приручнику за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, при утврђивању потреба за набавком наручилац би требао да се руководи анализом набавки и потреба у претходном периоду, тренутним потребама и стањем залиха, анализом актуелног стања на тржишту, као и годишњим и средњорочним плановима пословања. Веома је важно да том приликом наручилац реално и објективно утврди потребе са становишта послова који су му дати у надлежност, али и са становишта расположивих кадровских и техничких капацитета. Што се тиче послова које обавља наручилац, требало би узети у обзир не само оно што је наведено у прописима и одлукама надлежних органа којима су одређени ти послови, већ и годишње и средњорочне планове пословања.

Утврђивање објективних односно стварних потреба представља кључну радњу и полазну тачку за све даље активности у поступку планирања. Исказивање потреба можемо посматрати у квантитативном и квалитативном обиму. Планирање предмета јавних набавки без претходно утврђених потреба, ствара ризик да ће наручилац извршити набавке услуга, добара и радова, који неће одговорати његовим стварним потребама.

Стварне потребе наручиоца у квантитативном смислу се исказују и представљају количину, односно обим предмета набавке неопходних за рад и обављање изворних и поверених послова, планираних програма и активности, као и динамику потреба неопходну за одређивање оквирног времена покретања поступка јавне набавке.

Стварне потребе се исказују и у квалитативном смислу, а представљају одређивање оптималног нивоа квалитета предмета набавке (техничке карактеристике, особине, својства и сл.) имајући у виду сврху и намену самог предмета набавке.

Неефикасно спровођење активности везаних за утврђивање и исказивање стварних потреба, може довести до последице, да се планирају предмети набавки који нису неопходни наручиоцу, који су у мањим или већим количинама или обиму од неопходног, који по квалитету превазилазе или у супротном не задовољавају потребе наручиоца. У једном од својих делова, Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки такве набавке карактерише као „набавке које нису потребне, набавке у већим количинама и обиму од потребног, набавке које су по квалитету и техничким карактеристикама предмета знатно изнад потреба наручиоца или знатно мањег нивоа квалитета од реално потребног“.

Након исказаних потреба за набавком добара, услуга и радова, спроводи се истраживање и испитивање тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавке, доступности предмета



набавке и присутности привредних субјеката на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке кроз који ће се тај предмет набављати.

Испитивање и истраживање тржишта

Наручиоци на основу претходно утврђених стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација. Не постоје експлицитне законске одредбе које прописују на који начин се врши испитивање и истраживање тржишта, али сагласно важећем ЗЈН²¹ 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 субјеката на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке кроз који ће се тај предмет набављати.

Према наводима из документа пројекта "Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији" - „Истраживање тржишта је процес који се спроводи у фази планирања поступка набавке и спроводи га наручилац или стручњак/предузеће у име наручиоца ради прикупљања информација о одређеном сектору на тржишту и процене реакције потенцијалних понуђача на предложени приступ за набавку. Налази и закључци који проистичу из истраживања тржишта представљају разумевање наручиоца о окружењу у којем он спроводи процесе јавних набавки. Истраживање тржишта може значајно да допринесе ефикасном управљању процесом набавке и позитивним исходима испоруке.“

Током планирања наручилац је дужан да све радње евидентира и документује у писаној форми.

Процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, која укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка.

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

Процењена вредност предмета јавне набавке исказује се у динарима, без пореза на додату вредност, а обухвата процену укупних плаћања која ће извршити наручилац. Процењена вредност мора да укључује и све опције уговора и могуће продужење уговора, уколико је то предвиђено у конкурсној документацији.

Ризик неефикасног истраживања тржишта на наведену тему је тај да се планира процењена вредност предмета која не одговара тржишној вредности, па у случају кад је цена нижа, ризикује

²¹ Члан 49. став 2. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



се да се поступак јавне набавке не оконча (све достављене понуде изнад процењене вредности), или кад је знатно виша од тржишне, та разлика у средствима остаје „заробљена“ до окончања поступка јавне набавке, а могла је бити искоришћена или планирана за друге намене.

У случају неприкупљања информација о доступности на тржишту предмета јавне набавке потребних својстава и карактеристика, ризикује се да у поступку јавне набавке не буду достављене одговарајуће понуде, јер истих нема на тржишту. Чињеница да их нема на тржишту може бити последица тога што се одређени предмет више не производи, или га из одређених тржишних разлога, један период неће бити у понуди (добра).

Што се тиче услуга или радова, исто тако из одређених разлога могу бити недоступни на тржишту. Наведене информације су од изузетне важности у поступку планирања како би наручилац могао благовремено да реагује и да не планира оне предмете набавке чија набавка је очигледно неизвесна, па да се планира оно што се може и набавити, како не би из тог разлога било угрожено обављање послова и активности условљених том врстом набавке.

Доступност предмета набавке и присутност привредних субјеката на тржишту су значајни и за опредељивање врсте поступка јавне набавке, све у циљу његовог благовременог и ефикасног спровођења и окончања. Наручилац је дужан да донесе годишњи план ЈН који садржи предмет јавне набавке и „CPV“ ознаку, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирно време покретања поступка.

Расположивост и поузданост наведених података и њихово навођење у плану јавних набавки је условљено ефикасним спровођењем претходно описаних активности на утврђивању стварних потреба (предмет јавне набавке и „CPV“ ознака и оквирно време покретања поступка) и испитивању и истраживању тржишта (процењену вредност јавне набавке и врста поступка јавне набавке).

План јавних набавки

Наручилац је дужан да донесе годишњи план ЈН који садржи предмет јавне набавке и „CPV“ ознаку, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирно време покретања поступка.

Наручилац није дужан да објави процењену вредност јавне набавке и податке из плана ЈН који представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података.

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

Одредбама ЗЈН прописана је дужност наручиоца да посебним актом, између осталог, ближе уреди начин спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица).

Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.



2. Основне информације о Општини Тител као субјекту ревизије

Општина Тител је општина у Републици Србији. Налази се у АП Војводини и спада у Јужнобачки округ. Тител је административни, привредни и културни центар општине и налази се на 50 км од Београда, 40 км од Новог Сада и 30 км од Зрењанина. Општина Тител се налази на југо-истоку Бачке, између река Дунава и Тисе. Источна граница општине је река Тиса, а јужна граница река Дунав. Општина Тител се граничи са градовима Нови Сад, Зрењанин и општинама Инђија и Жабал. Заједно са местима које је чине, простире се на територији од 263,5 квадратна километра и у њој живи нешто више од 16.000 становника.

Општина Тител је конституисана и функционише као јединица локалне самоуправе сагласно Уставу Републике Србије, Закону о територијалној организацији Републике Србије и Закону о локалној самоуправи..

На основу Закона о локалној самоуправи донет је Статут општине Тител. Статутом општине Тител утврђено је да територију општине чине насељена места: Тител, Лок, Вилово, Гардиновци, Шајкаш и Мошорин.

Органи Општине Тител су: Скупштина општине, председник Општине, Општинско веће, Општинска управа и Општинско правобранилаштво. Управне послове у оквиру права и дужности Општине и одређене стручне и административно-техничке послова за потребе Скупштине општине, председника Општине и Општинског већа, врши Општинска управа. Унутрашња организација и послови Општинске управе су дефинисани Одлуком о Општинској управи општине Тител.

Чланом 14. и 15. Статута општине Тител утврђене су надлежности Општине, у складу са Уставом и законом, које обухватају изворне и поверене послове. Општина Тител има својство правног лица и своје надлежности финансира приходима и примањима које остварује сагласно Закону о финансирању локалне самоуправе.

Рачун извршења буџета општине Тител је 840-129640-81 и отворен је као подрачун у оквиру Консолидованог рачуна трезора општине Тител. Седиште општине је у Тителу, улица Главна број 1. Матични број је 08050724, ПИБ 101457453, шифра делатност 8411 Делатност државних органа.

3. Информације о јавним набавкама Општине Тител

Важећим Правилником²², одређено је да се послови јавних набавки обављају унутар Одељења за финансије, буџет, утврђивање и наплату локалних јавних прихода, и да се тим пословима, поред начелника одељења као руководиоца, бави запослени на радном месту под називом Службеник за јавне набавке, са звањем саветник.

Правилником је између осталог, одређено да су послови и задаци службеника за јавне набавке обављање свих послова везаних за спровођење Закона о јавним набавкама и подзаконских аката, одређено је да води поступак јавних набавки за потребе свих органа општине Тител, израђује предлог плана јавних набавки за све органе општине Тител, саставља извештаје о спроведеним јавним набавкама у роковима одређеним законом, задужен је за објављивање података и праћење

²² Правилник о систематизацији и организацији радних места у Општинској управи Тител број 06-7/2021-III од 18. фебруара 2021. године



Портала јавних набавки, прати прописе из области јавних набавки, прати конкурсе и учествује у изради пројеката, обавља и друге послове по налогу руководиоца одељења начелника Општинске управе. У поступку ревизије, утврђено је да је систематизовано место Службеник за јавне набавке попуњено и да лице запослено на овом радном месту, поседује сертификат службеника за јавне набавке.

Општина Тител је поступак планирања јавних набавки, уредила Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке бр. 020-8/2020-III од 4. септембра 2020. године. До доношења наведеног Правилника, послове везане за поступак планирања јавних набавки, Општина је уредила Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке бр. 020-8/2015 од 9. октобра 2015. године и односио се на директне кориснике буџетских средстава Општине Тител. Директни корисници буџетских средстава Општине Тител (Скупштина општине, Општинско веће и Председник општине) нису доносили планове јавних набавки, због обима потреба које су по вредности ниже од прагова јавних набавки утврђених ЗЈН, из тог разлога њихове потребе су збирно планиране у Плану јавних набавки Општинске управе општине Тител.

Општина Тител је у 2020. години у плану ЈН планирала добра, услуге и радове укупно процењене вредности у износу 312.961.641 динара и то кроз 46 поступка јавних набавки, док је у 2021. години планирала 18 поступака укупне процењене вредности у износу 271.656.368 динара. Закључно са 30. јуним 2022. године, за 2022. годину планирано је 11 поступака, укупно процењене вредности у износу 325.770.114 динара.

IV Закључци

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у Општини Тител код директних корисника буџетских средстава“. Донети закључци представљају одговоре на постављена ревизијска питања, наведена у делу извештаја под називом: ревизијска питања. Закључци произилазе из утврђених налаза, појединачно у оквиру сваког закључка. Утврђени налази засновани су на доказима који су прикупљани из различитих извора. На основу анализе података и документације достављене од стране субјекта ревизије, као и обављених интервјуа (одговорна лица и запослена лица код субјекта ревизије), донели смо следеће закључке:

ЗАКЉУЧАК 1: Општина Тител планове ЈН није сачињавала на основу потреба утврђених и исказаних на правилан и ефикасан начин



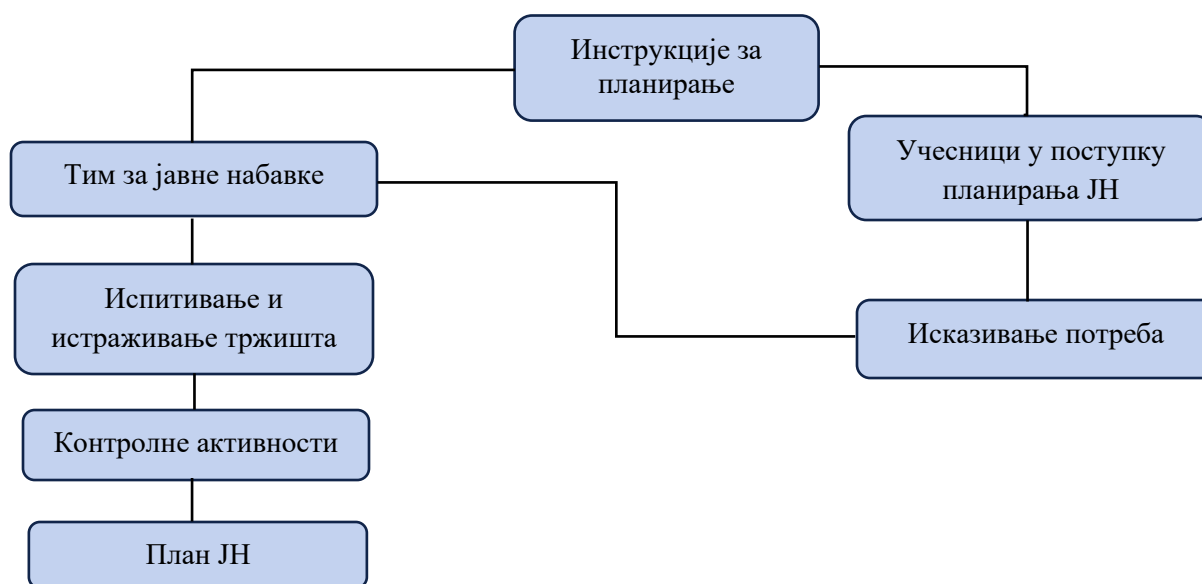
Општина Тител, планове ЈН није сачињавала на основу инструкција за планирање и образаца за исказивање потреба са наведеним техничким спецификацијама и потребним количинама предмета јавне набавке.

Циљ ревизорског тима у овом делу извештаја, био је да одговоримо на прво ревизијско питање, да ли је план ЈН сачињаван на основу претходно утврђених и исказаних стварних



потреба. На основу постављеног циља истражили смо на који начин је Општина Тител уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба, на који начин је вршено испитивање и истраживање тржишта, да ли Општина има организациони део и запослене који се баве пословима утврђивања стварних потреба, као и да ли у писаној форми евидентира и документује све радње током процеса утврђивања и исказивања објективних потреба, као иницијалне фазе поступка планирања јавних набавки. Имајући у виду одредбу важећег ЗЈН²³ према којој је наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета узимајући у обзир сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава, несумњиво, ближе уређење начина планирања, између осталог мора да обухвати начин утврђивања стварних потреба наручиоца у складу са сврхом и наменом за коју ће се користити, кроз исказивање потреба у квантитативном и квалитативном смислу као и временског оквира када исказане потребе морају бити расположиве. Без наведених информација не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност нити оквирно време за покретање поступка. Током планирања наручилац је дужан да све радње евидентира и документује у писаној форми.

До наведеног закључка дошли смо на основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Тител, анализирајући расположиву документацију и интерна акта о јавним набавкама Општине, којима је између осталог уређен поступак утврђивања и исказивања стварних потреба за предметом јавних набавки. Фокус анализе је био идентификовање учесника у том поступку, њихова права, обавезе и одговорности, прописане активности и радње које се спроводе у поступку исказивања и утврђивања потреба и провера документовања тих радњи.



Илустрација 2: Хронологија израде Плана ЈН у Општини Тител

²³ Члан 6. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)



Налаз 1.1. Општина Тител је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за утврђивање и исказивање стварних потреба за предметом набавки

Поступак утврђивања и исказивања стварних потреба за предметом набавки, Општина Тител је уредила у складу са обавезом из члана 49. став 2. важећег ЗЈН, доношењем Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке број 020-8/2020-III (у даљем тексту: важећи Правилник). Наведени Правилник, Општина Тител је објавила на својој интернет страници.

До доношења важећег Правилника, послове везане за утврђивања и исказивања стварних потреба за предметом набавки, Општина Тител је уредила Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке број 020-8/2015 од 9. октобра 2015. године (у даљем тексту: раније важећи Правилник) донетим сагласно обавези из члана 22. став 1. раније важећег ЗЈН.

Упоредном анализом садржаја раније важећег Правилника и важећег Правилника закључили смо је да не постоји разлика у начину на који је регулисан поступак утврђивања и исказивања потреба за предметом набавке.

У даљем тексту излажемо кратак преглед најзначајнијих одредаба важећег Правилника којим је уређен процес утврђивања и исказивања потреба за предметом јавне набавке:

Чланом 2. став 1. прописано је да је Правилник намењен свим директним корисницима средстава буџета општине Тител, организационим јединицама у органима општине Тител, које су у складу са важећом регулативом и унутрашњим општим актима, укључени у планирање набавки, спровођење поступка јавних набавки, извршење уговора и контролу јавних набавки. Чланом 4 став 2. између осталог, прописано је да су циљеви Правилника, утврђивање обавезе писане комуникације у поступку јавне набавке и у вези са обављањем послова јавних набавки, евидентирање свих радњи и аката током планирања, спровођења поступка планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавним набавкама, као и контрола планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки.

Чланом 7. Правилника, одређени су критеријуми за планирање јавних набавки, а један од њих је да ли техничке спецификације и количине одређеног предмета јавне набавке одговарају стварним потребама Наручиоца, а чланом 8. став 3. тачка 2. као једна од фаза планирања јавних набавки утврђена је и фаза исказивања потреба за предметима набавки.

Чланом 9. Правилника, одређено је да поступак планирања јавних набавки спроводи тим за јавне набавке као носилац планирања. Тим се формира решењем начелника општинске управе и чине га најмање три члана, односно лица која се баве пословима јавних набавки и лица која се баве пословима припреме, планирања и израде буџета општине и финансијских планова. Пре почетка поступка пријављивања потреба за предметом набавки, тим за јавне набавке израђује и доставља инструкције за планирање осталим учесницима у овом поступку.

Чланом 10. Правилника, између осталог, прописано је да инструкције за планирање садрже методологију за утврђивање и исказивање потреба за предметима набавки, као и критеријуме и мерила који су од значаја за одређивање редоследа приоритета набавки, оцену оправданости исказаних потреба и процену вредности набавке. Инструкцијама се одређују полазни елементи



за планирање потреба који се базирају на подацима о извршеним набавкама, стању залиха и очекиваним променама у вршењу појединих пословних активности у складу са развојним циљевима, као и релевантних тржишних кретања у планској години. Такође, инструкцијама се унифицира и стандардизује исказивање потребе за одређеним добрима, услугама и радовима и одређује се која организациона јединица планира које предмете набавки.

Чланом 11. став 4. Правилника, прописано је да се исказивање потреба врши на обрасцу који ће сачинити тим за јавне набавке и уз инструкције за планирање, доставити осталим учесницима у поступку планирања набавки, док је чланом 12. Правилника прописано је да проверу да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање као и да ли предлози одговарају стварним потребама наручилаца врши тим за јавне набавке у сарадњи са одговорним лицима наручилаца.

Чланом 12. Правилника, прописано је да проверу да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки, као и да ли предлози одговарају стварним потребама наручиоца, врши тим за јавне набавке у сарадњи са одговорним лицима наручиоца.

Чланом 13. Правилника, прописано је да тим за јавне набавке на основу утврђених потреба за добрима, услугама и радовима за реализацију планираних активности органа општине утврђује укупне спецификације добара, услуга и радова.

Налаз 1.2. Општина Тител у поступку планирања, стварне потребе није утврђивала и исказивала на прописан начин



Општина Тител, у фази планирања јавних набавки није утврђивала и исказивала стварне потребе за предметом набавке на прописан начин, из разлога што тим за јавне набавке није израдио инструкције за планирање и обрасце за исказивање потреба који се достављају осталим учесницима у поступку планирања.

Раније важећим и важећим Правилником је прописана ова обавеза, а тим за јавне набавке није поступао у складу са тим, јер су потребе планиране на до тада устаљен начин. Описани начин поступања може довести до тога да планирани предмети јавних набавки неће одговорати стварним потребама Општине Тител.

Носилац планирања јавних набавки у Општини Тител

У поступку ревизије, утврђено је да је Општина Тител, у складу са интерним актом о јавним набавкама²⁴, Решењем начелника Општинске управе број 02-4-2/2019-IV од 31. децембра 2019. године, именовала тим за јавне набавке за 2020. годину.

Дана 4. септембра 2020. године, начелник Општинске управе, донео је ново Решење број 02-25-2020-IV којим је именован тим за јавне набавке, којим је претходно Решење стављено ван снаге. Новоформиран тим се бавио поступком планирања јавних набавки за 2021. и 2022.

²⁴ Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке 020-8/2015 од 9.10.2015. године



годину. Тим чини шест чланова, а тимом председава лице које у Општини обавља послове јавних набавки на радном месту – Службеник за јавне набавке.

Решењем је утврђена обавеза тима за јавне набавке да се почетком сваког месеца у календарској години састаје и усваја извештај о своме раду за претходни месец, и доставља га одељењу за финансије и начелнику Општинске управе. У поступку ревизије, утврђено је да тим за јавне набавке састављао извештаје и достављао их начелнику Општинске управе у складу са обавезом која је утврђена Решењем о формирању тима.

Решењем је одређено да тим за јавне набавке врши послове праћења реализације плана јавних набавки за директне кориснике, израђује кварталне и годишње извештаје о спроведеним набавкама, прати извршење појединачних јавних набавки, координира и прати рад индиректних корисника средстава буџета.

Начин поступања Општине Тител у фази утврђивања и исказивања потреба

У поступку ревизије, увидом у расположиву документацију, на основу обављених интервјуа и писаног изјашњења одговорних лица Општине Тител, утврђено је да тим за јавне набавке, за ревидирани период, није доносио инструкције за планирање јавних набавки, што није у складу са чланом 9. став 4. Правилника којим је прописано да пре почетка поступка пријављивања потреба за предметом набавки, тим за јавне набавке израђује и доставља инструкције за планирање осталим учесницима у овом поступку. Исто тако, утврдили смо да тим за јавне набавке, супротно члану 11. став 4. Правилника, није сачињавао ни обрасце на којима су учесници у поступку планирања требали да исказују потребе.

Недоношење инструкција за планирање јавних набавки доводи до изостанка унификације и стандардизовања процеса исказивања потреба за одређеним добрима, услугама и радовима, као и изостанка контролних активности од стране тима за јавне набавке.

С обзиром на чињеницу да због наведеног поступања нису исказиване потребе на прописани начин, изостала је и контролна активност тима за јавне набавки утврђена чланом 12. Правилника, којим је прописано да тим у сарадњи са одговорним лицима наручилаца врши проверу да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки, као и да ли предлози одговарају стварним потребама наручилаца.

У вези са наведеним околностима, одговорна лица Општине Тител су путем интервјуа и писаног изјашњења описала на који начин је вршено утврђивање и исказивање потреба за предметима набавки. У Изјашњењу се између осталог наводи, да се пре усвајања Плана јавних набавки, одржавају састанци руководиоца Одељења за буџет, утврђивање и наплату локалних јавних прихода и руководиоца Одељења за привреду, локално економски развој и стамбено комуналне послове, одржавају састанак, на ком се утврђује на које конкурсе Општина планира да конкурише и који пројекти и радови би се требали спровести у наредној години. Након тога, Одељење за финансије одржава састанак са Председником општине Тител и осталим директним корисницима буџета ради утврђивања њихових потребама за наредну годину. Након спроведених активности и усвојених финансијских аката од стране надлежних органа Општине, начелник Одељења за буџет, утврђивање и наплату локалних јавних прихода, службеник за јавне набавке



и тим за јавне набавке одржавају састанак и сачињавају план јавних набавки. О наведеним састанцима нису сачињавани записници или белешке којима би се описане активности констатовале и евидентирале.

Поступање на до тада устаљен начин је узрок непоштовања прописаних обавеза, а из разлога непрепознавања ризика да такво поступање може довести до тога да планирани предмети јавних набавки неће одговорати стварним потребама Општине Тител. Наведени узрок је утицао на организацију процес рада где је као пракса устаљено поступање на такав начин, Општина Тител није котролисала примену наведених одредби што је утицало да не буду поштоване. Непоштовање наведених одредби у поступку утврђивања стварних потреба, као устаљену праксу поступања потврђују чињенице да је на идентичан начин поступано у планским активностима у 2020. 2021 и 2022. години које су обухваћене ревидираним периодом.

Описаним поступањем и изостанком прописане контролне активности у поступку утврђивања и исказивања потреба, настаје ризик да Општина Тител планира и изврши набавку предмета који у квантитативном и квалитативном обиму не одговарају њеним стварним потребама.

Налаз 1.3. Општина Тител је сагласно одредбама интерних аката о јавним набавкама, за планске године, формирала тим за јавне набавке и има запослено лице које се бави пословима јавних набавки

Правилником о систематизацији и организацији радних места у Општинској управи Тител број 06-7/2021-III од 18. фебруара 2021. године, одређено је да се послови јавних набавки обављају унутар Одељења за финансије, буџет, утврђивање и наплату локалних јавних прихода, и да се тим пословима, поред начелника одељења као руководиоца, бави запослени на радном месту под називом Службеник за јавне набавке, са звањем саветник.

Правилником је између осталог, одређено да су послови и задаци службеника за јавне набавке обављање свих послова везаних за спровођење Закона о јавним набавкама и подзаконских аката, одређено је да води поступак јавних набавки за потребе свих органа општине Тител, израђује предлог плана јавних набавки за све органе општине Тител, саставља извештаје о спроведеним јавним набавкама у роковима одређеним законом, задужен је за објављивање података и праћење Портала јавних набавки, прати прописе из области јавних набавки, прати конкурсе и учествује у изради пројеката, обавља и друге послове по налогу руководиоца одељења начелника Општинске управе.

У поступку ревизије, утврђено је систематизовано место Службеник за јавне набавке попуњено и да лице запослено на овом радном месту, поседује сертификат службеника за јавне набавке.

Тим за јавне набавке

Чланом 9. Правилника је прописано да се тим за јавне набавке формира решењем начелника општинске управе и да у свом саставу има најмање три члана, као и да га чине лице које је задужено за обављање послова јавних набавки и лица која се баве пословима припреме, планирања и израде буџета општине и финансијских планова. Задатак тима за јавне набавке је да пре почетка поступка пријављивања потреба за предметима набавке израде и доставља



инструкције за планирање осталим учесницима у овом поступку. Поред послова планирања јавних набавки задатак тима је да обавља праћење реализације плана набавки, праћење извршења појединачних набавки, праћење и анализу тржишта, координација и праћење рада индиректних корисника средстава буџета општине Тител из домена јавних набавки, а може обављати и друге послове из домена јавних набавки кад то посебним решењем одреди начелник општинске управе.

У поступку ревизије утврђено је да је општина Тител формирала тим за јавне набавке Решењем начелника општинске управе²⁵. Тим се састоји од шест чланова, а тимом председава лице које у Општини обавља послове јавних набавки на радном месту – Службеник за јавне набавке. Поред службеника за јавне набавке, тим чине начелник Одељења за финансије, буџет, утврђивање и наплату локалних јавних прихода, начелник Одељења за привреду, локално економски развој и стамбено комуналне послове, лице запослено на пословима благајне, обрачунавања плата и других примања, лице запослено на имовинско правним пословима и лице запослено на рачуноводственим пословима припреме извршења буџета индиректних корисника.

Налаз 1.4. Општина Тител у фази планирања јавних набавки, радње утврђивања и исказивања стварних потреба није у писаној форми евидентирала и документовала



Општина Тител у фази планирања јавних набавки, радње утврђивања и исказивања потреба за предметом набавке није у писаној форми евидентирала нити документовала, а комуникацију није обављала писаним или електронским путем што би омогућило њено документовање. Раније важећим и важећим Правилником је прописана ова обавеза, а учесници у поступку планирања јавних набавки нису поштовали наведену обавезу јер су поступали на до тада устаљен начин. Описани начин поступања због одсуства контролних активности може довести до тога да планирани предмети јавних набавки неће одговарати стварним потребама Општине Тител.

Обавеза евидентирања и документовања свих радњи приликом планирања, спровођења и извршења јавних набавки, утврђена је чланом 16. став 1. тачком 1. раније важећег ЗЈН којом је прописано да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Такође, чланом 41. став 1. важећег ЗЈН прописана је дужност наручиоца да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Важећим Правилником, као један од општих циљева између осталог одређено је евидентирање свих радњи и аката током планирања, што обухвата и исказивање потреба као део процеса планирања²⁶.

²⁵ Решење начелника Општинске управе број 02-4-2/2019-IV од 31. децембра 2019. године (за 2020. годину) и Решење број 02-25-2020-IV од 4. Септембра 2020. године (за 2021. и 2022. годину)

²⁶ Члан 4. став 2. тачке 3. и 5. важећег Правилника



Чланом 47. став 1. важећег Правилника, између осталог, прописано је да је општинска управа дужна да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења и извршења јавне набавке и да чува сву документацију везану за јавне набавке.

Чланом 27. став 3. наведеног акта је прописано да се комуникација у вези с пословима јавних набавки унутар наручиоца врши писаним или електронским путем, на начин да се омогући евидентирање свих извршених радњи.

Исказивање потреба за предметима набавки је једна од фаза поступка планирања²⁷, а чланом 3. став 3. важећег Правилника, планирање јавних набавки појмовно су одређени као послови јавних набавки. Сагласно наведеним одредбама, комуникација у поступку исказивање потреба за предметима набавки као пословима јавних набавки, мора се вршити писаним или електронским путем, на начин да се омогући евидентирање свих извршених радњи.

Чланом 11. став 4. Правилника прописано је да се исказивање потреба врши на обрасцу који ће сачинити Тим за јавне набавке и уз инструкције за планирање доставити осталим учесницима у поступку планирања набавки.

Одговорна лица Општине Тител су путем интервјуа и писаног изјашњења описала на који начин је вршено утврђивање и исказивање потреба за предметима набавки. У Изјашњењу се између осталог наводи, да се пре усвајања Плана јавних набавки, одржавају састанци руководиоца Одељења за буџет, утврђивање и наплату локалних јавних прихода и руководиоца Одељења за привреду, локално економски развој и стамбено комуналне послове, одржавају састанак, на ком се утврђује на које конкурсе Општина планира да конкурише и који пројекти и радови би се требали спровести у наредној години. Након тога, Одељење за финансије одржава састанак са Председником општине Тител и осталим директним корисницима буџета ради утврђивања њихових потребама за наредну годину. Након спроведених активности и усвојених финансијских аката од стране надлежних органа Општине, начелник Одељења за буџет, утврђивање и наплату локалних јавних прихода, службеник за јавне набавке и тим за јавне набавке одржавају састанак и сачињавају план јавних набавки. О наведеним састанцима нису сачињавани записници или белешке којима би се описане активности констатовале и евидентирале.

Услед наведеног, утврђено је да Општина не евидентира и не документује описани поступак утврђивања и исказивања потреба за предметом набавке, као иницијалну фазу планирања која претходи усвајању плана јавних набавки и не сачињава обрасце за исказивање потреба што није у складу са чланом 11. став 4. у вези са чланом 47. став 1. важећег Правилника.

На основу наведених констатација, закључили смо да су потребе за предметима набавке формално евидентирани и документовани тек у фази самог сачињавања плана ЈН као документа. До сачињавања плана ЈН, комуникација у процесу утврђивања и исказивања потреба као иницијалне фазе планирања набавки, унутар Општине Тител, у претежном делу се одвијала неформално, усмено и телефонским путем. Обзиром на то да се комуникација учесника у фази

²⁷ Члан 8. став 3. тачка 2. важећег Правилника



планирања, није обављала писаним или електронским путем, онемогућено је евидентирање извршених радњи, што није у складу са чланом 27. став 3. важећег Правилника.

Као разлог због ког тим за јавне набавке није сачињавао образце за исказивање потреба и што комуникацију у тој фази планирања није обављао писаним или електронским путем, одговорна лица Општине, навела су да је такав начин поступања устаљена пракса у Општини, јер су сматрали да је за утврђивање и исказивање потреба довољна усмена комуникација са осталим учесницима у поступку.

Поступање на до тада устаљен начин је узрок непоштовања прописаних обавеза, а из разлога непознавања ризика да такво поступање може довести до тога да планирани предмети јавних набавки неће одговорати стварним потребама Општине Тител.

Наведени узрок је утицао на организацију процеса рада где је као пракса устаљено поступање на такав начин, Општина Тител није контролисала примену наведених одредби што је утицало да не буду поштоване. Непоштовање наведених одредби, као устаљену праксу поступања потврђују чињенице да је на идентичан начин поступано у планским активностима у 2020. 2021 и 2022. години које су обухваћене ревидираним периодом.

С обзиром на то да Општина Тител не врши евидентирање и документовање поступка утврђивања и исказивања потреба, изостала је контролна активност из члана 12. важећег Правилника. Контролна активност обухвата проверу да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање као и да ли предлози одговарају стварним потребама наручилаца врши тим за јавне набавке у сарадњи са одговорним лицима наручилаца. Одсуство наведене активности ствара ризик да се планира набавка предмета који у квалитативном и квантитативном обиму не одговарају стварним потребама Општине.

ЗАКЉУЧАК 2: Општина Тител, у поступку планирања јавних набавки, у највећем делу није користила информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта



Општина Тител, у поступку планирања јавних набавки у највећем делу није користила информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта, из разлога што наведене радње нису спровођене на прописан и ефикасан начин уз поштовање интерних аката о јавним набавкама, нити их је у писаној форми евидентирала и документовала.

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на друго ревизијско питање, да ли су у поступку планирања јавних набавки коришћене информације прикупљане испитивањем и истраживањем тржишта. На основу постављеног циља истражили смо како је Општина Тител уредила поступак испитивања и истраживања тржишта, да ли су испитивањем и истраживањем тржишта прикупљене потребне информације за израду плана ЈН, како је одређивана процењена вредност јавне набавке и врста поступка и да ли су у писаној форми евидентирани и документовани све радње током испитивања и истраживања тржишта. Наручиоци на основу претходно дефинисаних стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и



истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација. Сагласно важећем ЗЈН²⁸ 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 и остале одредбе Закона.

До наведеног закључка дошли смо на основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Тител, анализирајући расположиву документацију и интерна акта о јавним набавкама Општине, којима је између осталог уређен поступак и начин испитивања и истраживања тржишта. Фокус анализе је био идентификовање учесника у том поступку, њихова права, обавезе и одговорности, прописане активности и радње како се спроводи испитивање и истраживање тржишта и провера документовања тих радњи.

Налаз 2.1. Општина Тител је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за поступак испитивања и истраживања тржишта

Поступак испитивања и истраживања тржишта Општина Тител је сагласно законским обавезама уредила интерним актима о јавним набавкама²⁹. Време, правни основ доношења и области које важећи Правилник уређује, ближе су описани у делу Налаза 1.1 овог извештаја.

У даљем тексту излажемо преглед најзначајнијих одредаба важећег Правилника, које се тичу поступка испитивања и истраживања тржишта:

Члан 7. важећег Правилника³⁰, за један од критеријума за планирање утврђује питање да ли је процењена вредност набавке одговарајућа, с обзиром на циљеве набавке, а имајући у виду техничке спецификације, неопходне количине и стање на тржишту (цена и остали услови набавке), док члан 8. Правилника, између осталог, прописује да се поступак планирања набавки састоји од фазе одређивања процењене вредности набавки и избора врсте поступка набавки.

Члан 9. важећег Правилника, прописује е да поступак планирања јавних набавки спроводи тим за јавне набавке, као носилац планирања³¹. Тим се формира решењем начелника општинске управе и чине га најмање три члана, односно лица која се баве пословима јавних набавки и лица која се баве пословима припреме, планирања и израде буџета општине и финансијских планова³². Пре почетка поступка пријављивања потреба за предметом набавки, тим за јавне набавке израђује и доставља инструкције за планирање осталим учесницима у овом поступку³³. Поред послова планирања набавки Тим за јавне набавке обавља, између осталог, и послове праћења и анализе тржишта и праћења реализације плана набавки³⁴.

²⁸ Члан 49. став 2. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

²⁹ Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке број 020-8/2015, од 9.10.2015. године и Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке број 020-8/2020-III, од 4.9.2020. године

³⁰ Члан 7. став 1. тачка 3. важећег Правилника

³¹ Члан 9. став 1. важећег Правилника

³² Члан 9. став 2. и 3. важећег Правилника

³³ Члан 9. став 4. важећег Правилника

³⁴ Члан 9. став 5. важећег Правилника



Члан 10. важећег Правилника, између осталог, прописује да инструкције за планирање садрже методологију за утврђивање и исказивање потреба за предметима набавки, као и критеријуме и мерила који су од значаја за одређивање редоследа приоритета набавки, оцену оправданости исказаних потреба и процену вредности набавке³⁵. Инструкције одређују полазне елементе за планирање потреба који се базирају на подацима о извршеним набавкама, стању залиха и очекиваним променама у вршењу појединих пословних активности у складу са развојним циљевима, као и релевантним тржишним кретањима у планској години³⁶. Такође, инструкције унифицирају и стандардизују исказивање потреба за одређеним добрима, услугама и радовима и одређују која организациона јединица планира које предмете набавки³⁷.

Члан 11. став 4. важећег Правилника, прописује да се потребе исказују на обрасцу који ће сачинити тим за јавне набавке и који ће, уз инструкције за планирање, доставити осталим учесницима у поступку планирања набавки. Члан 12. Правилника прописује да тим за јавне набавке обавља проверу да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање, као и да ли предлози одговарају стварним потребама наручилаца, у сарадњи са одговорним лицима наручилаца.

Сходно члану 13. важећег Правилника, тим за јавне набавке на основу исказаних потреба за добрима, услугама и радовима за реализацију планираних активности органа општине Тител, утврђује укупне спецификације добара, услуга и радова, које представљају основ за испитивање тржишта.

Члан 15. важећег Правилника, прописује начин и поступак одређивања процењене вредности набавке, што ближе описујемо у делу Налаза 2.3 овог извештаја.

У делу Правилника³⁸, који се односи на одређивање одговарајуће врсте поступка и утврђивања истоврсности добара, услуга и радова, прописано је да службеник за јавне набавке или Тим за јавне набавке одређују врсту поступка за сваки предмет набавке, у складу са укупном процењеном вредношћу истоврсног предмета набавке и у складу са другим одредбама Закона³⁹. Сем тога, у складу са претходно дефинисаном врстом поступка, носилац планирања обједињује сва истоврсна добра, услуге и радове у јединствени поступак, где год је то могуће, имајући у виду динамику потреба и плаћања⁴⁰. Поменути поступак би требало да се обавља у складу са чланом 14. став 3. важећег Правилника, који прописује да се предмет набавке опредељује тако да се уситњавањем предмета набавке не избегне примена појединих одредаба Закона о јавним набавкама и не избегне спровођење одговарајућег поступка јавне набавке, који је прописан Законом.

³⁵ Члан 10. став 1. важећег Правилника

³⁶ Члан 10. став 2. важећег Правилника

³⁷ Члан 10. став 3. важећег Правилника

³⁸ Члан 16. важећег Правилника

³⁹ Члан 16. став 2. важећег Правилника

⁴⁰ Члан 16. став 3. важећег Правилника



Налаз 2.2. Општина Тител, у фази планирања јавних набавки, није испитивањем и истраживањем тржишта прикупљала потребне информације за израду плана ЈН



У поступку планирања носиоци активности нису располагали свим информацијама потребним за израду плана ЈН јер тим за јавне набавке није истраживао тржиште пре израде планова ЈН како је прописано интерним актима. Планирањем на овакав начин може се догодити да се планира набавка предмета који није доступан на тржишту што негативно утиче на пружање услуга грађанима од стране Општине Тител.

Важећи Правилник⁴¹, прописује обавезу тима за јавне набавке, као носиоца планирања, да изради инструкције, у складу са усвојеним планом развоја и садржаном методологијом за утврђивање и исказивање потреба за предметима набавки, као и критеријумима и мерилима који су од значаја за одређивање редоследа приоритета набавки, оцене оправданости исказаних потреба и проценом вредности набавке⁴². Инструкцијама се одређују полазни елементи за планирање потреба који се базирају на подацима о извршеним набавкама, стању залиха и очекиваним променама у вршењу појединих пословних активности у складу са развојним циљевима, као и релевантних тржишних кретања у планској години⁴³. Такође, Правилник прописује да се потребе исказују на обрасцу који сачињава тим за јавне набавке и који се уз инструкције за планирање, доставља осталим учесницима у поступку планирања набавки⁴⁴.

У поступку ревизије, утврђено је да тим за јавне набавке није сачињавао инструкције за планирање, као ни обрасце за исказивање потреба за предметом набавке (ближе су описани у делу Налаза 1.2 и 1.4 овог извештаја).

Анализом презентоване документације и писаног изјашњења одговорних лица Општине, када су у питању јавне набавке које за предмет имају извођење радова, утврђено је да је у одређеном броју предмета постојала претходно израђена пројектно-техничка документација у фази припреме и израде плана јавних набавки, а која је садржала податке и информације потребне за сачињавање техничке спецификације, одређивање количина и процењене вредности предмета јавне набавке.

Међутим, када су у питању добра и услуге, као и радови који се изводе без претходно припремљене пројектно-техничке документације, утврдили смо да у фази планирања Општина није утврђивала техничке спецификације, као ни потребне количине предмета набавке, нити је у фази планирања испитивала и истраживала тржиште, у циљу утврђивања процењене вредности и прикупљања других информација од значаја за израду и доношење плана јавних набавки.

Описани начин поступања није у складу са чланом 7. важећег Правилника, којим је као један од критеријума за планирање јавних набавки предвиђено и питање да ли је процењена вредност набавке одговарајућа, с обзиром на циљеве набавке, а имајући у виду техничке спецификације,

⁴¹ Члан 9. став 4. и члан 10. став 1. важећег Правилника

⁴² Члан 10. став 1. важећег Правилника

⁴³ Члан 10. став 2. важећег Правилника

⁴⁴ Члан 11. став 4. важећег Правилника



неопходне количине и стање на тржишту (цена и остали услови набавке). Такође, наведено поступање није у складу ни са чланом 13. Правилника, којим је између осталог, прописано да тим за јавне набавке, на основу утврђених потреба за добрима, услугама и радовима за реализацију планираних активности органа Општине Тител, утврђује укупне спецификације добара, услуга и радова, које представљају основ за испитивање тржишта.

Општина Тител је, као полазну основу за израду плана јавних набавки, користила искуства из ранијих година у набавци конкретног предмета набавке, док је прецизне количине и техничке спецификације предмета набавке утврђивала тек у фази спровођења поступка јавне набавке, односно приликом припреме конкурсне документације, с тим да ове радње није документовала ни у тој фази (детаљније описано у делу Налаза 2.4 овог извештаја).

На основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Тител и прибављених писаних изјашњења, извели смо закључак да је узрок недоследности у примени одредби интерних аката о јавним набавкама од стране тима за јавне набавке, поступање на до тада устаљен начин због непрепознавања ризика да планирањем на овакав начин се може догодити да се планира набавка предмета који није доступан на тржишту што негативно утиче на пружање услуга грађанима од стране Општине Тител.

Наведени узрок је утицао на организацију процеса рада где је као пракса устаљено поступање на такав начин. Општина Тител није котролисала примену наведених одредби што је утицало да не буду поштоване.

Узрок неприкупљања информација са тржишта, неопходних за правилно и ефикасно планирање јавних набавки је одсуство контролних активности и надзора над применом одредби наведених општих аката, у делу који уређује начин испитивања и истраживања тржишта, као и информација које се на тај начин прикупљају

У прилог изнетог говори и чињеница да је Општина на идентичан начин поступила у планским активностима у 2020, 2021. и 2022. године, које су обухваћене ревидираним периодом.

Због наведеног поступања, информације са тржишта, неопходне за правилно и ефикасно планирање односно израду плана ЈН, нису биле доступне тиму за јавне набавке, као носиоцу планирања у време израде наведеног акта. Из тог разлога нису се спроводиле контролне активности у том делу, чиме би се избегао ризик да се планира предмет набавке који у квантитативном и квалитативном обиму и по процењеној вредности није доступан на тржишту.

Налаз 2.3. Општина Тител, у поступку планирања, процењене вредности предмета набавки, као и врсте поступака јавних набавки, није у потпуности одређивала у складу са одредбама раније важећег ЗЈН и интерног акта о јавним набавкама



Општина Тител, процењене вредности јавних набавки није утврђивала на основу техничких спецификација предмета набавке, планираних количина и стања на тржишту. Ове вредности је утврђивала претежно на основу претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и предрачунске вредности радова за које је израђен пројекат. Интерним актима Општине Тител, између осталог прописана је



обавеза да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама. Тим за јавне набавке није испунио наведену обавезу јер су процењене вредности предмета јавних набавки утврђивали на до тада устаљен начин, што може довести до тога да неће бити одговарајуће и реалне, у односу на вредности тих предмета набавке на тржишту.

Врсте поступака јавних набавки нису у потпуности одређиване у складу са одредбама раније важећег ЗЈН и интерног акта о јавним набавкама Општине Тител, јер тим за јавне набавке није обједињавао све истоврсне услуге и радове у јединствени предмет јавне набавке. Наведено поступање је имало за последицу необезбеђивање јавности и транспарентности поступака и онемогућавање веће конкуренције.

Чланом 29. став 1. и 2. важећег ЗЈН 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 да 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.

Начин одређивања процењене вредности јавне набавке је на сличан начин дефинисан и раније важећим ЗЈН, који у члану 64. став 3. прописује да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и која мора бити валидна у време покретања поступка.

Чланом 7. став 1. тачка 3. важећег Правилника, процењена вредност набавке је – дефинисана као један од критеријума за планирање, где се наводи да мора бити одговарајућа с обзиром на циљеве набавке, а имајући у виду техничке спецификације, неопходне количине и стање на тржишту (цена и остали услови набавке). Одређивање процењене вредности набавки је означено као једна од фаза поступка планирања⁴⁵.

Члан 15. важећег Правилника прописује правила и начин одређивања процењене вредности набавке, и између осталог, да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама. Процењену вредност набавке одређује службеник за јавне набавке или тим за јавне набавке, у складу са финансијским планом буџета.

На основу писаног изјашњења одговорних лица Општине Тител, установили смо да су се техничке спецификације и количине предмета јавних набавки највећим делом сачињавале пре самог покретања поступака јавних набавки, а не у фази припреме и доношења планова ЈН, изузев набавке радова, чијем планирању је претходила израда пројеката. На исти начин се поступало и по питању спровођења испитивања и истраживања тржишта у ревидираном периоду, јер се оно спроводило пре покретања поступака јавних набавки, али није вршено у фази припреме и

⁴⁵ Члан 8. став 3. тачка 4. важећег Правилника



доношења планова јавних набавки. Одговорна лица потврдила да наведене радње испитивања и истраживања тржишта нису евидентирани у писаној форми, нити документоване.

Из наведених констатација, као и на основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Тител, закључили смо да приликом одређивања процењене вредности предмета јавних набавки у поступку планирања, нису испоштовани сви критеријуми за планирање⁴⁶. Процењена вредност није одређивана на основу техничких спецификација, неопходних количина и стања на тржишту (цена и остали услови набавке), већ само на основу информација и података из ранијих искустава, а везано за конкретне предмете јавних набавки. Валидност података и информација из претходних искустава, које су коришћене за утврђивање процењених вредности, није испитивана на тржишту у поступку планирања јавних набавки.

Узрок непоштовања прописаних обавеза је поступање на до тада устаљен начин због непрепознавања ризика да такво поступање може довести до тога да процењене вредности неће бити одговарајуће и реалне, у односу на вредности тих предмета набавке на тржишту.

Наведени узрок је утицао на организацију процес рада где је као пракса устаљено поступање на такав начин, Општина Тител није контролисала примену наведених одредби што је утицало да не буду поштоване. Непоштовање наведених одредби у поступку одређивања процењене вредности предмета набавки, као устаљену праксу поступања потврђују чињенице да је на идентичан начин поступано у планским активностима у 2020. 2021 и 2022. години које су обухваћене ревидираним периодом.

Одређивање истоврсних предмета набавки

Сагласно члану 39. став 2. раније важећег ЗЈН, за набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, а уколико ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара, наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона.

Члан 64. став 4. истог Закона прописује да наручилац не може одређивати процењену вредност јавне набавке, нити може делити истоврсну јавну набавку на више набавки с намером избегавања примене овог закона или правила одређивања врсте поступка у односу на процењену вредност јавне набавке. Истоврсна јавна набавка је набавка која има исту или сличну намену, при чему исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да је испуне.

Сходно наведеном, члан 16. раније важећег и важећег Правилника уредили су начин одређивања одговарајуће врсте поступка и утврђивања истоврсности добара, услуга и радова. Прописано је да службеник за јавне набавке или тим за јавне набавке, након утврђивања списка свих предмета набавки, одређује укупну процењену вредност истоврсних предмета набавке на нивоу сваког органа општине Тител⁴⁷. Службеник за јавне набавке или тим за јавне набавке, одређује врсту поступка за сваки предмет набавке, у складу са укупном процењеном вредношћу истоврсног предмета набавке, и у складу са другим одредбама Закона. У складу са претходно

⁴⁶ Члан 7. став 1. тачка 3. важећег Правилника

⁴⁷ Члана 16. став 1. важећег Правилника



дефинисаном врстом поступка, носилац планирања обједињује сва истоврсна добра, услуге и радове у јединствени поступак, где год је то могуће, имајући у виду динамику потреба и плаћања.

Везано за примену наведених одредби у делу утврђивања укупно процењене вредности истоврсних предмета набавки и одређивања врсте поступка јавне набавке, анализом расположиве документације, констатовали смо следеће:

Супротно наведеним одредбама раније важећег ЗЈН⁴⁸ и раније важећег Правилника⁴⁹, Општина Тител у 2020. години није планирала више услуга стручног надзора над извођењем радова у свом плану јавних набавки.

Супротно наведеним одредбама раније важећег ЗЈН⁵⁰ и раније важећег Правилника⁵¹, Општина Тител, планом ЈН за 2020. годину, није планирала још најмање десет услуга стручног надзора над извођењем радова, за које је извршена набавке без примене одредби раније важећег ЗЈН, иако се радило о истоврсним услугама. Предметне услуге стручног надзора су имале исту намену, при чему су исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могли да је испуне. На овај начин Општина је спровела најмање десет засебних поступака за набавку истоврсних услуга стручног надзора над извођењем радова, без примене одредби раније важећег ЗЈН, а да нису постојали разлози за изузеће, прописани члановима 7, 7а и 39. став 2. истог Закона. По том основу извршени су расходи у износу од најмање 3.050.000 динара. Услуге стручног надзора над извођењем радова је извршио исти добављач „Биро за пројектовање и инжењеринг План плус“, са лиценцама 450 (Одговорни извођач радова електроенергетских инсталација ниског и средњег напона) и 414 (Одговорни извођач радова хидротехничких објеката и инсталација водовода и канализације).

На исти начин Општина је поступала и приликом планирања услуга израде пројектно техничке документације. Увидом у расположиву документацију, констатовали смо да две набавке истоврсних услуга, и то: Израда пројектно техничке документације путева на територији општине Тител и Израда пројектно-техничке документације за извођење радова на стабилизацији локалних атарских путева на територији општине Тител, укупне вредности 1.000.000 динара, нису планиране у плану јавних набавки за 2020. годину. По основу наведеног, Општина је спровела најмање два поступка за набавку наведених истоврсних услуга, без примене раније важећег ЗЈН, а да нису постојали разлози за изузеће, прописани члановима 7, 7а и 39. став 2. истог Закона. Услуге израде пројектно техничке документације је извршио добављач „VIA ROAD INŽENJERING“ и по том основу извршени су расходи у износу од 1.000.000 динара.

Узрок описаног поступања је недоследност у примени наведених одредби раније важећег ЗЈН и раније важећег Правилника, као и одсуство контролне активности у том делу, што је имало за последицу да није обезбеђена јавност и транспарентност предметних поступака набавки и из тог разлога је ограничена могућност обезбеђења веће конкуренције.

⁴⁸ Члан 39. став 2. и члан 64. став 4. раније важећег Закона о јавним набавкама

⁴⁹ Члана 16. став 2. и 3. важећег Правилника

⁵⁰ Члан 39. став 2. и члан 64. став 4. раније важећег Закона о јавним набавкама

⁵¹ Члана 16. став 2. и 3. раније важећег Правилника



Одређивање врсте поступка јавне набавке

Чланом 31. став 2. и 3. раније важећег ЗЈН прописано је да се додела уговора врши у отвореном или рестриктивном поступку, а да се додела уговора може вршити и у другим поступцима јавне набавке, ако су за то испуњени услови прописани овим законом.

Члан 39. став 1. раније важећег ЗЈН, прописује да је јавна набавка мале вредности, у смислу овог закона, набавка чија процењена вредност није већа од 5.000.000 динара, при чему ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 5.000.000 динара.

Супротно наведеним одредбама раније важећег ЗЈН и раније важећег Правилника⁵², Општина Тител је у 2020. години две истоврсне јавне набавке, које имају исту намену која је описана кроз саме називе предмета набавке и њихове спецификације („Утовар, транспорт и одлагање отпада са депоније у Шајкашу на депонију у Тителу, број јавних набавки 404-38/2020- II и 404-47/2020-II), укупно процењене вредности 10.000.000 динара без ПДВ, планирала и спровела као две јавне набавке мале вредности, а не као отворене поступке јавних набавки.

Поред наведеног, супротно наведеним прописима Општина Тител је у 2020. години планирала и спровела још четири истоврсне јавне набавке радова, као поступке јавних набавки малих вредности, а не као отворене поступке, иако се радило о истоврсним радовима, чија је укупно процењена вредност на годишњем нивоу прелазила Законом утврђен вредносни праг за ту врсту поступка јавне набавке. Укупно процењена вредност предметних радова је износила 20.000.000 динара без ПДВ.

Увидом у конкурсну документацију предметних поступака јавних набавки, констатовали смо да су опредељујући захтеви у погледу кадровских и техничких капацитета, као додатних услова за учешће у поступцима, у претежном делу били идентични, што имплицира на то да су исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају, могли да их испуне. Увидом у документацију констатовали смо да је предметне радове изводио исти добављач „НИГ МАГИСТРАЛА“ д.о.о, као носилац посла или као самостални извођач.

1. Јавна набавка „Санација банкина и тротоара у насељеним местима општине Тител“. Број јавне набавке: 404-9/2020-II. Процењена вредност јавне набавке 5.000.000 динара без ПДВ;
2. Јавна набавка „Одржавање путева на територији општине Тител“. Број јавне набавке: 404-8/2020-II. Процењена вредност јавне набавке 5.000.000 динара без ПДВ;
3. Јавна набавка „Одржавање уличних канала у насељима општине Тител“ - јавна набавка мале вредности. Број јавне набавке: 404-39/2020-II. Процењена вредност јавне набавке 5.000.000 динара без ПДВ;
4. Јавна набавка „Радови на асфалтирању раскрснице код гробља парц. 916, 910/7 и 922 и улице Ђуре Ђаковића у Локу, пролаз између улица Мошина и Светозара Милетића у Мошорину и у Гардиновцима“ - јавна набавка мале вредности. Број јавне набавке: 404-42/2020-II. Процењена вредност јавне набавке 5.000.000 динара без ПДВ.

⁵² Члана 16. став 2. и 3. важећег Правилника



Узрок описаног поступања је недоследност у примени наведених одредби раније важећег ЗЈН и раније важећег Правилника, као и одсуство контролне активности у том делу.

Препорука за наведену неправилност је изостављена из разлога што је важећим Законом о јавним набавкама измењен пропис у том делу, на начин да поступак јавне набавке мале вредности није прописан као врста поступка јавних набавки.

Налаз 2.4. Општина Тител у фази планирања јавних набавки, радње испитивања и истраживања тржишта није у писаној форми евидентирала и документовала



Општина Тител није у писаној форми евидентирала и документовала радње испитивања и истраживања тржишта у фази планирања јавних набавки, јер супротно одредбама интерног акта о јавним набавкама прописане радње није благовремено и у потпуности спроводила. Тим за јавне набавке није поштовао наведену обавезу јер је поступао на до тада устаљен начин, што је довело до тога да нису спровођене контролне активности у делу провере валидности информација и података коришћених у процесу планирања, а који потичу из претходних искустава у набавци планираног предмета.

Обавеза евидентирања и документовања свих радњи приликом планирања, спровођења и извршења јавних набавки, утврђена је чланом 16. став 1. тачком 1. раније важећег ЗЈН, којим је прописано да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Такође, члан 41. став 1. важећег ЗЈН прописује да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

На исти начин, члан 47. став 1. раније важећег и важећег Правилника, између осталог, прописује дужност евидентирања свих радњи и аката током планирања, спровођења и извршења јавне набавке, као и чување целокупне документације везане за јавне набавке.

Важећим Правилником, као један од општих циљева између осталог одређено је евидентирање свих радњи и аката током планирања, што обухвата и испитивање и истраживање тржишта као део процеса планирања⁵³.

Анализом расположиве документације и увидом у предмете у вези сачињавања планова јавних набавки, установили смо да радње испитивања и истраживања тржишта, у фази планирања јавних набавки, нису у писаној форми евидентирани и документовани.

На основу обављених интервјуа и писаног изјашњења одговорних лица Општине Тител утврдили смо да Општина у поступку планирања користила резултате претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима.

⁵³ Члан 4. став 2. тачке 3. и 5. важећег Правилника



Код одређеног броја јавних набавки који су за предмет набавке имали радове, већ у фази планирања постојала је пројектно-техничка документација, која је садржала све потребне податке за сачињавање техничке спецификације, утврђивање количина предмета набавке и одређивање процењене вредности јавне набавке.

Међутим, када су у питању добра и услуге, као и радови за које није сачињавана пројектно-техничка документација, техничке спецификације и количине предмета, као елементи за одређивање процењене вредности набавке, одређиване су само на основу информација и података из претходних искустава у набавци планираног предмета, али тек у фази припреме конкурсне документације, а не у фази планирања јавних набавки.

Сагласно наведеном, Општина Тител није документовала, нити писано евидентирала да је на било који начин вршила испитивање и проверу валидности коришћених информација и података у време планирања јавних набавки. Из изнетог, закључили смо да процес испитивања и истраживања тржишта, приликом сачињавања техничких спецификација, количина и процењених вредности предмета набавке, није писано евидентиран ни документован, што није у складу са наведеним чланом 47. став 1. Правилника.

Поступање на до тада устаљен начин је узрок непоштовања прописаних обавеза. Наведени узрок је утицао на организацију процес рада где је као пракса устаљено поступање на такав начин, а Општина Тител није котролисала примену наведених одредби што је утицало да не буду поштоване. Непоштовање наведених одредби, као устаљену праксу поступања потврђују чињенице да је на идентичан начин поступано у планским активностима у 2020. 2021 и 2022. години које су обухваћене ревидираним периодом.

Неевидентирање и недокументовање радњи испитивања и истраживања тржишта у фази планирања јавних набавки, имало је за последицу да је онемогућило спровођење контролних активности односно проверу валидности информација и података коришћених у процесу планирања, а који потичу из претходних искустава у набавци планираног предмета.

ЗАКЉУЧАК 3: Општина Тител, планове ЈН није у потпуности реализовала благовремено и у планираном обиму



Имајући у виду планирано оквирно време покретања поступака јавних набавки, њихов планирани број, процењену и уговорену вредност предмета набавки, планови ЈН нису у потпуности реализовани благовремено и у планираном обиму, а иницијалне радње за спровођење планираних поступака јавних набавки и реализацију планова ЈН, као и радње праћења извршења уговора о јавним набавкама, нису у потпуности евидентирани и документовани у прописаној форми.

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на треће ревизијско питање, да ли је план ЈН реализован благовремено и у планираном обиму. На основу постављеног циља истражили смо на који начин је Општина Тител уредила послове везане за реализацију плана ЈН,



да ли су поступци јавних набавки благовремено покретани у планираним временским оквирима, који је обим реализације плана ЈН у односу на квантитативно и квалитативно планиране потребе и да ли су субјекти ревизије у писаној форми евидентирали и документовали све радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци.

До наведеног закључка дошли смо на основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Тител, анализирајући расположиву документацију и интерна аката о јавним набавкама Општине, којима је између осталог уређен поступак реализације плана ЈН, почев од иницијалног акта за покретање поступка јавних набавки до праћења извршења уговора о јавним набавкама. Фокус анализе је био идентификовање учесника у том поступку, њихова права, обавезе и одговорности, прописане активности и радње у реализацији плана ЈН и праћењу извршења уговора и провера документовања тих радњи.

Налаз 3.1: Општина Тител је доношењем одговарајућих интерних аката о јавним набавкама у складу са прописима, уредила послове везане за реализацију плана ЈН

Послове везане за реализацију плана јавних набавки, сагласно законским обавезама Општина Тител је уредила раније важећим и важећим Правилником. Време и правни основ доношења, прецизније су описани у делу питања 1.1 овог извештаја.

Наведеним Правилницима, у вези са реализацијом плана јавних набавки, између осталог, прописана је процедура иницирања и спровођења поступка јавних набавки као и начин праћења извршења уговора о набавци и утврђене су контролне активности.

У поступку ревизије, анализом оба Правилника, нисмо уочили суштинске разлике у одредбама које ближе уређују поступак јавне набавке. У даљем тексту, дат је кратак преглед најзначајнијих одредаба, везаних за реализацију плана јавних набавки.

Одредбама наведених аката, уређена је процедура реализације плана јавних набавки, почев од иницијалних аката односно захтева за покретање поступка јавне набавке, којима формално отпочиње реализација плана, по основу тога спровођење поступка јавних набавки и након тога начин праћења извршења уговора о набавци.

Након усвајања плана ЈН, отпочиње фаза реализације плана ЈН односно спровођења планираних поступка јавних набавки. Поступак реализације плана набавке формално отпочиње подношењем захтева за покретање поступка јавне набавке, са садржинским елементима који су прописани одредбама наведених правилника⁵⁴.

Прописани начин и поступак одлучивања и поступања по Захтеву описујемо у тексту који следи. На предлог подносиоца захтева, запослени на пословима јавних набавки, проверава да ли је јавна набавка предвиђена годишњим Планом јавних набавки наручиоца и да ли су за исту обезбеђена средства. Након тога, сачињава предлог одлуке о покретању односно спровођењу поступка јавне набавке и предлог решења о образовању комисије за јавну набавку, а потписивањем наведених докумената од стране одговорног односно овлашћеног лица наручиоца и фактички започиње процес реализације плана јавних набавки.

⁵⁴ Члан 30. важећег Правилника и раније важећег Правилника



Комисија за јавну набавку, припрема конкурсну документацију и обавља комуникацију са заинтересованим понуђачима путем Портала јавних набавки и уколико је потребно, писменим путем захтева додатна објашњења предмета набавке од служби општинске управе Тител које су дужне да, у оквиру своје надлежности, пруже стручну помоћ комисији.

Начин праћења извршења уговора о јавним набавкама и контролне активности које се односе на период у току и након његовог извршења, као и њихово документовање, нормативно су уређене одредбама правилника⁵⁵.

Квантитативно и квалитативно праћење реализације закљученог уговора врши лице које је именовано писаним налогом од стране начелника Општинске управе или руководиоца Службе у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци.

Предметне одредбе одговорним лицима Општине Тител омогућавају успостављање значајних контролних активности у делу праћења извршења уговора као и спровођење одређених контролних и извештајних активности и након извршења уговора. Евидентирање и документовање поступање по наведеним одредбама, а између осталог везаним за праћење реализације уговора, ближе описујемо у делу извештаја који се односи на одговоре у вези питања 3.4.

Налаз 3.2: Општина Тител, поступке јавних набавки није у потпуности покретала благовремено у планираним временским оквирима



Општина Тител, планиране поступке јавних набавки у 2020. и 2021. години у највећем броју случајева није благовремено покретала у планираним временским оквирима. Узрок непоштовања планиране динамике је тај што рокови за покретање поступака јавних набавки нису објективно планирани у односу са потребама. Поред наведеног узрока, кадровска и техничка ограничења у организацији послова везаних за реализацију поступака јавних набавки, узрокованих ванредним околностима због пандемије COVID 19 су утицала на благовременост покретања и спровођење поступака у 2020. години.

Неблаговремено покретање планираних поступака 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.

Наручилац је дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи предмет јавне набавке и „CPV“ ознаку, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и

⁵⁵ Чланови 55-63 раније важећег и важећег Правилника



оквирно време покретања поступка⁵⁶. Садржину плана јавних набавки Општина Тител је прописала и одредбама⁵⁷ важећег Правилника.

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки⁵⁸.

Општина Тител је донела планове јавних набавки за 2020, 2021. и 2022. годину који су садржали обавезне елементе, а самим тим и оквирно време покретања поступка. Оквирно време покретања поступка као податак извођен је из планова јавних набавки.

Податак о оквирном времену покретања поступка садржан у плановима јавних набавки, представља временски оквир када би исказане потребе морале бити расположиве кориснику.

Одредбама Правилника⁵⁹, утврђен је начин одређивања динамике покретања поступка јавне набавке, а послови одређивања оквирних рокова за покретање поступка, спровођења поступка, закључења уговора и извршења уговора, поверени су службенику за јавне набавке или тиму за јавне набавке.

У поступку ревизије, увидом у расположиву документацију, на основу обављених интервјуа и писаног изјашњења одговорних лица Општине Тител, утврђено је да су динамику покретања поступака одређивали на основу праћења реализације и истека раније закључених уговора. Наведени приступ Општина Тител је примењивала за добра и услуге, а све предузете радње су вршене на усменом нивоу, за које немају писану документацију. Неусклађеност планираних оквирних рокова и стварних потреба за предметима набавки је за последицу имало неблагоприятно покретање поступака јавних набавки. Јавне набавке радова су планирали у другом и трећем кварталу, узимајући у обзир потребно време за спровођење поступка.

У поступку ревизије, анализирајући расположиву документацију, констатовали смо следеће:

Плановима јавних набавки за 2020. годину, како према раније важећем ЗЈН, тако и према важећем ЗЈН, а на основу последњих измена, Општина Тител је планирала укупно 46 поступака јавних набавки. Од 46 поступака, од којих је општина спровела набавку за укупно 29 поступка.

⁵⁶ Члан 88. став 1. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)

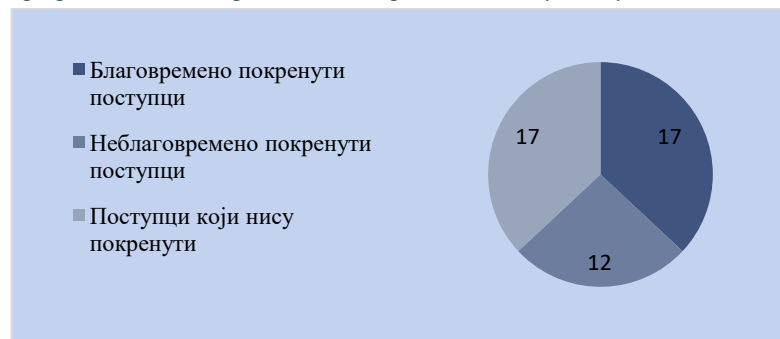
⁵⁷ Члан 4. став 2. важећег Правилника

⁵⁸ Члан 88. став 6. и 7. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)

⁵⁹ Члан 20. раније важећег Правилника и члан 20. важећег Правилника



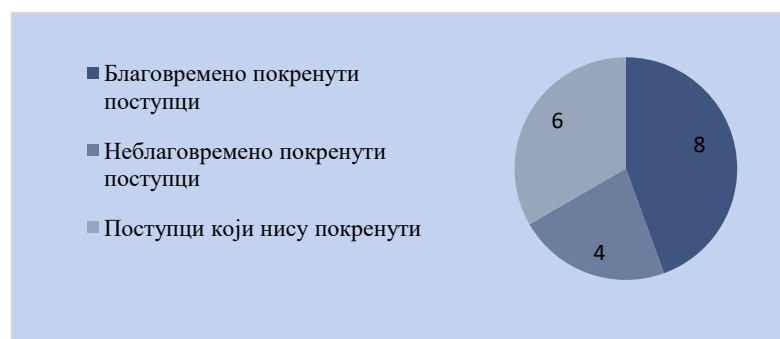
Графикон 2: Благовременост покретања поступака у 2020. години



У 2020. години према плану јавних набавки по раније важећем ЗЈН, благовремено односно у оквиру планираног времена за покретање поступка, покренуто је 17 поступака јавних набавки укупно процењене вредности 146.136.765 динара, док 12 поступака укупно процењене вредности 40.668.665 динара уз мања

или већа временска одступања, није покренуто у планираном временском оквиру.

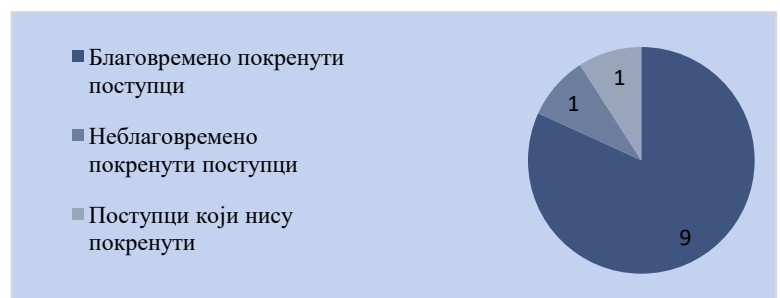
Графикон 3: Благовременост покретања поступака у 2021. години



Општина Тител је Планом јавних набавки за 2021. годину, која је након првобитног усвајања 4. фебруара 2021. године и каснијих пет измена, планирала укупно 18 поступака јавних набавки. Од наведеног броја планираних поступака, благовремено односно у оквирном времену за покретање, Општина Тител је покренула осам поступака јавних

набавки укупно процењене вредности 135.899.999 динара. У односу на планирано оквирно време, Општина Тител је неблаговремено покренула четири поступка јавних набавки укупно процењене вредности 39.673.539 динара док шест планираних поступака јавних набавки није покренула.

Графикон 4: Благовременост покретања поступака у 2022. години



За 2022. годину, закључно са крајем јуна 2022. године, Планом јавних набавки планирано је 11 поступака јавних набавки. Од наведеног броја за свих 11 поступака, Општина Тител је покретање планирала у првом односно другом кварталу 2022. године.

Закључно са крајем јуна 2022. године, односно у прва два квартала Општина Тител је покренула девет поступака, од којих је један поступак јавне набавке укупне процењене вредности 2.000.000 динара покренут неблаговремено у односу на планирано време, док такође један поступак јавне набавке укупне процењене вредности 35.074.726 динара није покренут у планираном периоду.



У поступку ревизије на основу информација прикупљених од одговорних лица Општине Тител, ревизорски тим је дошао до сазнања да су, између осталог, ванредне околности узроковане пандемијом COVID 19⁶⁰ један од главних узрока неблаговремености покретања појединих поступака јавних набавки у односу на планирано оквирно време.

Због кадровских, техничких и организационих проблема насталих као последица ванредних околности (рад од куће, одсуство запослених због здравствених проблема, и др.), као и одлука државних органи донетих из истих разлога, Општина Тител је, по њиховом наводима, била онемогућена да у потпуности испоштује планирану динамику за реализацију Плана ЈН.

Компарацијом података везаних за поштовање планираних оквирних времена покретања поступака у 2022. години у односу на 2020. и 2021. годину, уочена су значајно мања одступања у смислу благовремености покретања поступака.

Неблаговременост покретања поступка јавне набавке у односу на планирано оквирно време, за предузимање те активности, последично утиче на време када ће предмет набавке бити расположив његовом кориснику.

Неблаговремена расположивост предмета набавке, ствара ризик да његов корисник из тих разлога неће правовремено и у пуном обиму и капацитету извршавати своје обавезе односно законом утврђене надлежности и поверене послове.

Налаз 3.3. Општина Тител, планове ЈН није у потпуности реализовала у планираном обиму



У 2020. години, ванредне околности узроковане пандемијом COVID 19 утицале су на смањење потреба Општине Тител, као и на кадровска и техничка ограничења у спровођењу планираних поступака јавних набавки. Општина Тител, поред наведеног одређени број поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години није спроведен због необезбеђивања средстава у буџету Општине Тител.

Како смо и констатовали закључком и налазима у првом и другом ревизорском питању, Општина Тител потребе у поступку планирања није утврђивала кроз техничке спецификације и количине предмета набавке.

Поступајући на наведени начин, потребе нису исказиване у квантитативном и квалитативном обиму. Квантитативна и квалитативна својства предмета јавних набавки утврђивана су након усвајања планова јавних набавки, са циљем припреме неопходних података за спровођење самог поступка јавне набавке и сачињавања конкурсне документације у том делу.

У прилог наведеном, што се тиче предмета набавке потребе су исказиване кроз навођење самог назива предмета и његове процењене вредности, која је као таква исказана у плановима ЈН. Из тих разлога у поступку ревизије анализирали смо однос броја реализованих у односу на број планираних поступака јавних набавки у наративном и финансијском смислу са аспекта

⁶⁰ Одлука о проглашењу ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 29/2020)

Уредба о мерама за време ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр.31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 60/2020, 123/2020)



објективног планирања самих предмета набавке, однос процењених и уговорених вредности предмета набавке са аспекта објективног планирања финансијских средстава, као и однос уговорених и реализованих вредности јавних набавки са аспекта објективног планирања обима предмета.

Имајући у виду чињеницу да је План јавних набавки за 2022. годину у реализацији, из тих разлога није био предмет анализе у делу обима реализације јер се не могу изводити закључци на основу парцијалних података.

Реализација Плана јавних набавки за 2020. годину

Општина Тител је Планом јавних набавки за 2020. годину планирала укупно 46 поступака јавних набавки од чега је спроведено 29 поступка, што са аспекта обима реализације плана ЈН (број спроведених поступака) представља 63,04%.

Обим реализације Плана ЈН анализирали смо са финансијског аспекта, разматрајући однос процењене вредности спроведених поступака јавних набавки и процењене вредности свих планираних поступака јавних набавки. Анализом расположиве документације, предочене у поступку ревизије, констатовали смо да је у 2020. години укупна процењена вредност планираних поступака јавних набавки износила 312.961.641 динар, док је процењена вредност спроведених поступака износила 186.805.431 динар. Наведени подаци указују да је проценат реализације Плана ЈН са финансијског аспекта 59,69%.

Даљом анализом расположиве документације констатовали смо да је у 2020. години укупно уговорена вредност предмета јавних набавки без пдв-а, износила 184.432.384 динара, док је њихова процењена вредност планирана у износу од 186.805.431 динара. Наведени подаци указују да је проценат уговорених односно преузетих обавеза у односу на процењену вредност, а тиме и на планирана финансијска средства, по том основу износила 98,73%.

Анализом расположиве документације предочене у поступку ревизије констатовали смо да је у 2020. години уговорена вредност спроведених поступака јавних набавки без пдв-а укупно износила 184.432.384 динара, док је вредност реализације без пдв-а, првобитно закључених уговора из тих поступака износила 160.091.224 динара. Наведени подаци указују да је проценат реализације првобитно уговорених вредности уговора износила 86,80%.

Реализација Плана јавних набавки за 2021. годину

Планом јавних набавки за 2021. годину планирано је укупно 18 поступака јавне набавке од чега је спроведено 12 поступка, што са аспекта обима реализације плана ЈН (број спроведених поступака) представља 66,67%.

Обим реализације Плана ЈН анализирали смо и са финансијског аспекта и дошли до закључка да је укупна процењена вредност планираних поступака јавних набавки у 2021. години износила 271.656.368 динара, док је процењена вредност спроведених поступака износила 175.573.539 динара. Наведени подаци указују да је проценат реализације 64,63%.

Укупно уговорена вредност предмета јавних набавки без пдв-а, у 2021. години је износила 156.790.522 динара, док је њихова процењена односно планирана вредност износила 175.573.539



динара. Наведени подаци указују да је проценат уговорених односно преузетих обавеза у односу на процењена односно планирана финансијска средства износила 89,30%.

Укупно уговорена вредност јавних набавки без пдв-а, у 2021. години је износила 169.794.166 динара, док је вредност реализације првобитно закључених уговора закључно са 30. јуном 2022. године износила 124.271.761 динара. Наведени подаци указују да је проценат реализације првобитно уговорених вредности уговора до назначеног датума, износила 73,19%. На основу презентованих податка се не може донети коначни закључак о обиму реализације из разлога што је смањени обим у наведеној години проузрокован чињеницом да одређени број уговора још у реализацији јер су закључени са роком важења дужим од једне буџетске године.

Увидом у расположиву документацију узоркованих предмета набавки, костатовали смо да је јавна набавка „Консалтинг услуге из инжењеринга“ у 2021. години, уговорена⁶¹ у укупном износу од 4.166.000 динара без ПДВ са периодом трајања од 12 месеци. У поступку ревизије, на основу расположиве документације утврђено је извршење у укупном износу од 4.263.333 динара без ПДВ. У оквиру наведеног износа, за извршење услуга „инжењеринга односно консултантских услуга из области урбанистичке, архитектонске, грађевинске, електро, машинске, технолошке и саобраћајне инжењерске делатности“, чланом 4. став 2. Уговора предвиђен је укупан износ од 2.200.000 динара без ПДВ, за 12 месеци трајања Уговора. Супротно наведеној одредби Уговора, за 10 месеци, извршен је износ од 2.400.000 динара без ПДВ.

У поступку ревизије на основу информација прикупљених од одговорних лица Општине Тител, ревизорски тим је дошао до сазнања да су ванредне околности проузроковане пандемијом COVID 19⁶² у знатном делу утицале на неспровођење одређеног броја планираних поступака у 2020. години. Из наведених разлога, Општина Тител је рестриктивно приступала трошењу планираних средстава из разлога што се смањила потреба за одређеним предметима набавки, а предметне околности узроковале су кадровска и техничка ограничења која су отежавала спровођење планираних поступака јавних набавки.

У наведеном периоду по одлуци надлежних органа организован је рад од куће, а одређени број запослених је због последица пандемије због здравствених разлога одсуствовао са посла.

Одређени број планираних поступака у 2020. и 2021. години није спроведен из разлога што нису обезбеђена средства у буџету Општине Тител. У поступку ревизије, увидом у расположиву документацију, на основу обављених интервјуа и писаног изјашњења одговорних лица Општине Тител, утврђено је да су за одређени број јавних набавки као извор финансирања планирана средства од виших нивоа власти. За описани извор финансирања, Општина Тител није имала акт вишег нивоа власти који то потврђује. Из тих разлога предметне набавке нису ни спроведене јер новчана средства за ту намену и из тих извора, нису ни била на располагању Општини Тител. Поред наведеног, одређени број јавних набавки није спроведен јер нису обезбеђена средства у буџету по другом основу.

⁶¹ Бр. 404-11/2021-II од 25.03.2021. године

⁶² Одлука о проглашењу ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 29/2020), Уредба о мерама за време ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр.31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 60/2020, 123/2020)



Налаз 3.4: Општина Тител, иницијалне радње које претходе покретању поступака јавних набавки, као и радње праћења извршења одређеног броја уговора о јавним набавкама, није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала



Општина Тител, није у потпуности у писаној форми евидентирала и документовала, захтеве за покретање поступка као иницијалне радње за спровођење планираних поступака јавних набавки и реализацију планова ЈН, као и акте о квантитативном и квалитативном пријему предмета набавки у поступку праћење реализације одређеног броја уговора о јавним набавкама. Недокументовањем иницијалних радњи повећава се ризик неблаговремености у покретању поступака и доступности предмета набавки јавних набавки његовом кориснику, док неадекватним праћењем спровођења уговора повећава се ризик да реализација уговора неће бити у складу са уговореном.

Обавеза евидентирања и документовања свих радњи приликом спровођења и извршења јавних набавки, утврђена је чланом 16. став 1. тачком 1. раније важећег ЗЈН којим је прописано да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Такође, чланом 41. став 1. важећег ЗЈН прописана је дужност наручиоца да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Важећим Правилником, као једни од општих циљева између осталог одређени су евидентирање свих радњи и аката током спровођења поступка и извршења уговора о јавним набавкама и контрола извршења јавних набавки⁶³.

Чланом 47. став 1. раније важећег и важећег Правилника, између осталог, прописана је дужност Општинске управе да евидентира све радње и акте током спровођења и извршења јавне набавке и да чува сву документацију везану за јавне набавке, као и да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача.

Чланом 27. став 3. наведеног акта је прописано да се комуникација у вези с пословима јавних набавки унутар наручиоца врши писаним или електронским путем, на начин да се омогући евидентирање свих извршених радњи.

Чланом 9. став 5. раније важећег и важећег Правилника, прописано је да тим за јавне набавке, поред послова планирања набавки обавља и послове праћење реализације плана набавки и праћење извршења појединачних јавних набавки.

Сагласно члану 25. важећег Правилника, Тим за јавне набавке, у склопу инструкција за планирање, треба да пружи упутство учесницима у планирању у вези са начином и роковима за праћења и достављања података о извршењу плана набавки.

⁶³ Члан 4. став 2. тачке 3. и 5. важећег Правилника



У поступку ревизије утврђено да тим за јавне набавке супротно наведеној одредби⁶⁴, имајући у виду чињеницу да није сачинио инструкције за планирање, није ни сачинио упутство о начину и роковима за праћење и достављање података о извршењу плана ЈН.

Праћење извршења јавне набавке као део активности у оквиру извршења плана ЈН, сагласно члану 3. став 3. важећег Правилника, представља послове јавних набавки. Чланом 27. став 3. важећег Правилника, прописано је да се комуникација у вези с пословима јавних набавки унутар наручиоца врши писаним или електронским путем, на начин да се омогући евидентирање свих извршених радњи. Сагласно наведеним одредбама, комуникација у поступку плаћења извршења плана ЈН набавки као пословима јавних набавки, мора се вршити писаним или електронским путем, на начин да се омогући евидентирање свих извршених радњи.

На основу обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Тител и прибављених писаних изјашњења, закључили смо да је сва комуникација везана за праћење извршења плана ЈН, обављана искључиво на усменим нивоу. Обзиром на то да се комуникација везана за плаћење извршења плана ЈН, није обављала писаним или електронским путем, онеомогућено је евидентирање извршених радњи, што није у складу са чланом 27. став 3. важећег Правилника.

Чланом 30. раније важећег и важећег Правилника, између осталог је прописано да Захтев за покретање поступка јавне набавке, у форми писаног налога, одговорно лице наручиоца доставља запосленом на пословима јавних набавки као иницијални акт за отпочињање јавне набавке.

Анализом расположиве документације предочене у поступку ревизије, за узорковане предмете јавних набавки за 2020. годину констатовали смо да је након усвајања плана ЈН захтевом за покретање поступка⁶⁵ као иницијалним актом отпочињала фаза реализације плана ЈН и спровођења планираних поступака јавних набавки, што нам је и документовано. Даљом анализом документације, за узорковане предмете јавних набавки, у поступку ревизије утврђено је да након ступања на снагу новог ЗЈН и важећег Правилника, Општина Тител није сачињавала захтеве за покретањем поступка као иницијалне акте за реализацију плана ЈН и спровођење планираних поступака јавних набавки. На основу писаног изјашњења и обављених интервјуа са одговорним лицима Општине Тител закључили смо да је узрок наведеног поступања превид у примени одредби важећег Правилника у том делу, што ствара ризик да поступци неће бити благовремено покретани.

Сагласно наведеним констатацијама, изузев дела планираних јавних набавки у 2020. години, закључили смо да приликом реализације Плана ЈН писано евидентирање и документовање започиње тек у фази спровођења поступака јавних набавки. До тог момента, комуникација, унутар Општине Тител, се одвијала неформално, усмено и телефонским путем. Имајући у виду наведени начин поступања и да се комуникација није обављала писаним или електронским путем, из тих разлога онеомогућено је евидентирање извршених радњи, што није у складу са чланом 27. став 3. важећег Правилника.

⁶⁴ Члан 25. став 2. важећег Правилника

⁶⁵ Члан 30. раније важећег Правилника



Документација везана за спровођење поступака јавних набавки се налази и доступна је на Порталу јавних набавки, а Одељење за финансије води евиденцију закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача, у електронској форми.

Чланом 57. важећег Правилника, прописано је да, лице које треба да врши квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци, за сваку јавну набавку посебно у зависности од предмета јавне набавке, писаним налогом именује начелник Општинске управе или Руководилац службе у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци.

У поступку ревизије смо утврдили да нити начелник Општинске управе нити Руководилац службе у чијем је делокругу било праћење извршења уговора о јавној набавци нису именовали лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова и које ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци, за сваку јавну набавку посебно. Из тих разлога, Општина Тител за претежни део узоркованих предмета набавки добара и услуга, није писано евидентирала нити документовала радње праћења извршења уговора у делу квалитативног и квантитативног пријема добара и услуга, што није у складу са наведеним одредбама Правилника⁶⁶.

На наведене околности одговорна лица Општине Тител су доставила писано изјашњење где су између осталог навела, да иако нису писмено именовани за вршење квантитативног и квалитативног пријема предмета набавки, Службеник за јавне набавке, лица из Одељења за финансије и лица из Одељење за инспекцијске послове, су вршила пријем, на основу достављених доставница, отпремница и фактура и на основу прегледа испоручене робе и извршених услуга. Одговорна лица су такође навела, да приликом извођења радова, пријем су вршили стручни надзор и Одељење за привреду, локално економски развој и стамбено комуналне послове, о чему је сачињавана пратећа документација у виду записника о примопредаји радова.


У поступку ревизије, на основу расположиве документације у једном од узоркованих предмета јавне набавке као могућу последицу одсуства контролних активности и документовања радњи у поступку праћења реализације уговора, констатовали смо да нису поштовали уговорену динамику плаћања. Чланом 5. став 2. Уговора⁶⁷, уговорен је начин плаћања, аванс од 25% од укупне уговорене вредности, уз достављање уговореног средстава за обезбеђења, а остатак од 75% у року од 45 дана од дана испостављања рачуна, а по претходно извршеној монтажи клизалишта. Супротно наведеној одредби Уговора, Општина је исплатила целокупно уговорени износ пре извршене демонтаже клизалишта.

Контролне активности које се односно на јавне набавке, како у току планирања, тако и приликом спровођења поступака и извршења уговора, како смо претходно навели, важећим Правилником спадају у опште циљеве, а начин спровођења редовне и ванредне контроле јавних набавки прописан је важећим Правилником⁶⁸. У поступку ревизије је утврђено да Општина Тител није спроводила контролне активности прописане важећим Правилником, а самим тиме није

⁶⁶ Члан 47. став 1. раније важећег и важећег Правилника

⁶⁷ Уговор бр. 404-11/2021-II од 25.11.2021. године „изнајмљивање потребне опреме и постављање монтажног клизалишта“

⁶⁸ Члан 49. – 54. важећег Правилника



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



обављала евидентирање и документовање аката која су требала да проистекну из прописаних радњи.



V Захтев за доставу одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

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

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

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

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

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитост навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије,



подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

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

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

VI Прилог

1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Методологија и опис критеријума за избора субјекта ревизије

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

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

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

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



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

Методолошки оквир за прво ревизијско питање

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

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

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

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

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

Извори неопходних информација су били планови ЈН, општа и појединачна акта Општине Тител (Акт о организацији послова набавки, Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавезама и одговорностима и сл.) и друга интерна акта Општине Тител везана за процес утврђивања и исказивање стварних потреба и интервјуи са одговорним лицима.

Методолошки оквир за друго ревизијско питање

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

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



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

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

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

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

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

Извори неопходних информација су били планови ЈН, општа и појединачна акта Општине Тител (Акт о организацији послова набавки, Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавезама и одговорностима и сл.) и друга интерна акта Општине Тител везана за процес планирања набавки и интервјуи са одговорним лицима.

Методолошки оквир за треће ревизијско питање

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

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



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

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

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

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

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