



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

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



Број: 400-1031/2022-04/22
Београд, 25. октобар 2022. године





У циљу побољшања квалитета услуга које локална самоуправа пружа грађанима потребно је повећати ефикасност у планирању јавних набавки кроз укључивање свих актера у реално и у складу са приоритетима утврђивање потреба уз истраживање тржишта. Ово ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године и правовременом задовољавању потреба.

Законом је прописана обавеза наручиоца да приликом планирања набавки и сачињавања плана набавки јасно утврде стварне потребе и изврше истраживање и испитивање тржишта ради прикупљања свих потребних информација за утврђивање процењене вредности и да документују све радње приликом планирања, спровођења и извршења јавних набавки.

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

На основу анализе расположивих података закључили смо да постоји ризик да стварне потребе нису утврђиване на објективан начин јер су у току године вршене бројне измене плана набавки где су брисане неке набавке, а додаване нове набавке. Такође, постоји ризик да процењене вредности предмета јавних набавки нису објективне и засноване на испитивању и истраживању тржишта свих елемената јер су за део набавки уговорене вредности након спроведених поступака јавних набавки знатно ниже од процењених вредности наведених у плану јавних набавки, а у неким случајевима и више од процењене вредности.



За ефикасно и правилно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом и са свим потребним елементима. Тим за планирање Општине Топола, није у целости у писаној форми евидентирао и документовао све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.

Прикупљене информације приликом испитивања и истраживања тржишта нису ефикасно коришћене за део набавки или исте нису прикупљене, јер процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, нити су све радње током тог процеса евидентиране и документоване.

Директни корисници буџетских средстава општине Топола план набавки су у претежном делу извршили благовремено и у планираном обиму.

Препоруке

Државна ревизорска институција дала је одговорним лицима општине Топола препоруке да:

- ↓ обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе исказивале на начин, у року и са свим потребним елементима у складу са интерним актом
- ↓ обезбеде да се поштује процедура која предвиђа евидентирање и документовање свих радњи у процесу утврђивања потреба
- ↓ обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин да се прикупе све потребне информације
- ↓ приликом израде плана набавки процењене вредности одређују на основу техничких спецификација предмета набавке са познатим количинама
- ↓ поштују процедуре за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта
- ↓ обезбеде услове да се поступци јавних набавки покрећу у складу са планираним временом у плану набавки
- ↓ План набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама
- ↓ врше квантитативно и квалитативно праћење свих закључених уговора
- ↓ успоставе адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљно евидентирање и документовање свих радњи приликом извршења уговора.



Садржај

Скраћенице и термини	6
I Резиме и препоруке	7
II Увод	11
1. Проблем	11
2. Циљ ревизије	12
3. Ревизијска питања	12
4. Обим и ограничења ревизије	14
5. Методологија у поступку рада	15
III Опис предмета ревизије	15
1. Законодавни и институционални оквир	15
2. Основне информације о субјекту ревизије	18
3. Информације о јавним набавкама	20
IV Закључци	22
Закључак 1. За ефикасно и правилно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.	23
Налаз 1.1. Општина Топола донела је интерни акт којим је уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба	23
Налаз 1.2. Организационе јединице Општине Топола су утврдиле и исказале потребе, али не на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом.	24
Налаз 1.3. Општина Топола је интерним актима одредила ко ће и на који начин да обавља послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, у оквиру активности планирања јавних набавки	26
Налаз 1.4. Тим за планирање Општине Топола није у целости у писаној форми евидентирао и документовао све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба	27
Закључак 2. Прикупљене информације приликом испитивања и истраживања тржишта нису ефикасно коришћене за део набавки или исте нису прикупљене, јер процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, нити су све радње током тог процеса евидентирани и документовани.	28
Налаз 2.1. Општина Топола је донела акт о ближем уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је посебно уредила поступак испитивања и истраживања тржишта	29
Налаз 2.2. Општина Топола односно њене организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, али за део набавки нису прикупиле све потребне информације за израду плана јавних набавки.	30
Налаз 2.3. Процењена вредност јавних набавки код директних корисника буџета општине Топола код већине набавки је утврђена на прописан начин, осим за поступке код којих иста није наведена у плану за 2020. годину (1 набавка) као и код поступака код којих је процењена вредност мењана кроз измене планова набавки (14 набавки) или за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности (12 набавки)	32



Налаз 2.4. Директни корисници буџета општине Топола нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта. ...	40
Закључак 3. Директни корисници буџетских средстава општине Топола план набавки су у претежном делу извршили благовремено и у планираном обиму.	41
Налаз 3.1. Општина Топола је актом о систематизацији и интерним актима о ближем уређењу поступака јавних набавки прописала послове и тим односно лица која ће обављати послове везане за реализацију плана јавних набавки.	42
Налаз 3.2. Општина Топола је већину јавних набавки у 2020, 2021. и 2022. године покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка.	43
Налаз 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, а што указује на то да утврђивање потреба и испитивање и истраживање тржишта није извршено у потпуности и у складу са приоритетима, и да притом код дела узоркованих набавки ни праћење извршења уговора по количинама није вршено, односно нису успостављени контролни механизми који би спречили извршење уговора изнад уговорених количина. .	44
Налаз 3.4. Директни корисници буџета општине Топола нису за све набавке успоставили адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљне податке о извршењу уговора по свим спроведеним набавкама.	49
V Мере предузете у току ревизије.....	50
1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада	52



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Закон о јавним набавкама 2019	Закон о јавним набавкама
Закон о јавним набавкама 2015	Претходно важећи закон
Директни корисници буџетских средстава	ДКБС



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности и правилности пословања Општине Топола на тему: Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава од 1.1.2020. године до 30.6.2022. године.

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

Од стране Канцеларије за јавне набавке у Годишњем извештају о јавним набавкама у Републици Србији¹ за период 1.1.2020 – 31.12.2020. године у закључцима и препорукама између осталог констатовано је и недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца.

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

У 2019. години број обустављених поступака из разлога што није добијена ни једна понуда порастао је са 25% на 31%. По мишљењу Управе, произлази да је, у будућем периоду, неопходно да наручиоци више времена посвете истраживању тржишта и комуникацији са понуђачима како би се успоставило поверење да поступак није „намештен”, као и да би се боље дефинисао предмет набавке, не само са аспекта потреба наручиоца, већ и онога шта се нуди на тржишту. Како се наводи, као један од фактора који делује ограничавајуће на повећање интензитета конкуренције идентификовано је недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. У појединим случајевима наручиоци, услед недовољног познавања стања на тржишту, одређивањем услова за учешће у поступку и сачињавањем техничких спецификација предмета јавне набавке, сужавају круг потенцијалних понуђача.

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

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

Након спроведене ревизије сврсисходности и правилности пословања Општине Топола на тему: Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава од 1.1.2020. године до 30.6.2022. године утврдили смо следеће:

¹ <https://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>



У циљу побољшања квалитета услуга које локална самоуправа пружа грађанима потребно је повећати ефикасност у планирању јавних набавки кроз укључивање свих актера у реално и у складу са приоритетима утврђивање потреба уз истраживање тржишта. Ово ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године и правовременом задовољавању потреба.

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

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

Налаз 1.1. Општина Топола донела је интерни акт којим је уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба;

Налаз 1.2. Организационе јединице Општине Топола су утврдиле и исказале потребе, али не на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом;

Налаз 1.3. Општина Топола је интерним актима одредила ко ће и на који начин да обавља послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки;

Налаз 1.4. Тим за планирање Општине Топола није у целости у писаној форми евидентирао и документовао све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

2. Прикупљене информације приликом испитивања и истраживања тржишта нису ефикасно коришћене за део набавки или исте нису прикупљене, јер процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, нити су све радње током тог процеса евидентирани и документовани.

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

Налаз 2.2. Општина Топола односно њене организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, али за део набавки нису прикупиле све потребне информације за израду плана јавних набавки.

Налаз 2.3. Процењена вредност јавних набавки код директних корисника буџета општине Топола код већине набавки је утврђена на прописан начин, осим за поступке код којих иста није наведена у плану за 2020. годину (једна набавка) као и код поступака код којих је процењена вредност мењана кроз измене планова набавки (14 набавки) или за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности (12 набавки).

Налаз 2.4. Директни корисници буџета општине Топола нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта.



3. Директни корисници буџетских средстава општине Топола су план набавки у претежном делу извршили благовремено и у планираном обиму.

Налаз 3.1. Општина Топола је актом о систематизацији и интерним актима о ближем уређењу поступака јавних набавки прописала послове и тим односно лица која ће обављати послове везане за реализацију плана јавних набавки.

Налаз 3.2. Општина Топола је већину јавних набавки у 2020., 2021. и 2022. године покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планиране кварталне за покретање поступка.

Налаз 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, а што указује на то да утврђивање потреба и испитивање и истраживање тржишта није извршено у потпуности и у складу са приоритетима, и да притом код дела узоркованих набавки ни праћење извршења уговора по количинама није вршено, односно нису успостављени контролни механизми који би спречили извршење уговора изнад уговорених количина.

Налаз 3.4. Директни корисници буџета општине Топола нису за све набавке успоставили адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљне податке о извршењу уговора по свим спроведеним набавкама.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије: Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у Општини Топола код директних корисника буџетских средстава од 1.1.2020. године до 30.6.2022. године, даје следеће препоруке:

Препоручујемо одговорним лицима општине Топола да:

- 1) обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе исказивале на начин, у року и са свим потребним елементима у складу са интерним актом (Налаз 1.2. Препорука број 1 - Приоритет 1²);
- 2) обезбеде да се поштује процедура односно интерни акт који предвиђа евидентирање и документовање свих радњи у процесу утврђивања стварних потреба (Налаз 1.4. Препорука број 2 - Приоритет 1);
- 3) обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин да се прикупе све потребне информације за израду плана набавки (Налаз 2.2. Препорука број 3 - Приоритет 1);
- 4) приликом израде плана набавки процењене вредности појединачних набавки одређују на основу техничких спецификација предмета набавке са познатим количинама и прикупљањем свих потребних података испитивањем и истраживањем тржишта (Налаз 2.3. Препорука број 4 - Приоритет 1);
- 5) поштују процедуре прописане позитивним прописима и интерним актима за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта (Налаз 2.4. Препорука број 5 - Приоритет 1);

² ПРИОРИТЕТ 1 - Несврхисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року од 90 дана.



- 6) обезбеде услове да се поступци јавних набавки покрећу у складу са планираним временом у плану набавки (Налаз 3.2. Препорука број 6 - Приоритет 2³);
- 7) План набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама према приоритетима (Налаз 3.3. Препорука број 7 - Приоритет 2);
- 8) успоставе контролне механизме за квантитативно и квалитативно праћење свих закључених уговора (Налаз 3.3. Препорука број 8 - Приоритет 2);
- 9) обезбеде све услове да се успоставе адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљно евидентирање и документовање свих радњи приликом извршења уговора (Налаз 3.4. Препорука број 9 - Приоритет 2).

Генерални државни ревизор

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

³ ПРИОРИТЕТ 2 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.



II Увод

Ревизија сврсисходности и правилности пословања општине Топола на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“ је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁴, Пословником Државне ревизорске институције⁵ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину⁶.

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

1. Проблем

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

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

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

Најчешћи узрок обуставе поступака јавних набавки у 2019. години било је подношење неприхватљивих понуда (45%). Други по значају разлог за обуставу поступака (са учешћем од 31%) био је тај што није достављена ниједна понуда. Ова два разлога заједно чине више од 3/4 обустављених поступака. Упоредни преглед заступљености основа за обуставу поступака од стране наручилаца показује да је у 2019. години, задржана приближно иста структура као и претходне године. Наиме, разлог за одбијање у нешто мање од половине обустављених поступака у 2019. години био је тај што су прискеле понуде биле неприхватљиве.

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

У 2019. години број обустављених поступака из разлога што није добијена ни једна понуда порастао је са 25% на 31%. По мишљењу Управе, произлази да је, у будућем периоду, неопходно да наручиоци више времена посвете истраживању тржишта и комуникацији са понуђачима како би се успоставило поверење да поступак није ”намештен”, као и да би се боље дефинисао предмет набавке, не само са аспекта потреба наручиоца, већ и онога шта се нуди на тржишту. Како се наводи, као један од фактора који делује ограничавајуће на

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

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 9/09

⁶ Програм ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину-пречишћен текст, број: 06-1950/2021-02/1-3 од 3 фебруара 2022. године и измене и допуне Програма број 06-1950/2021-02/1-8 од 27. маја 2022. године

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

⁸ Страна 18. Извештај о јавним набавкама у републици србији за период 1.1.2019 – 31.12.2019. године



повећање интензитета конкуренције идентификовано је недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. У појединим случајевима наручиоци, услед недовољног познавања стања на тржишту, одређивањем услова за учешће у поступку и сачињавањем техничких спецификација предмета јавне набавке, сужавају круг потенцијалних понуђача.

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.⁹ Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. Сагласно Закону о јавним набавкама¹⁰ процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

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

Сагласно одредби Закона о јавним набавкама¹¹, наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

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

2. Циљ ревизије

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

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

3. Ревизијска питања

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

Приликом формулисања ревизијских питања, имали смо у виду кључне фазе планирања јавних набавки које се огледају у активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба, након тога спровођењу истраживања и испитивања тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавки, доступности предмета набавки и присутности

⁹ Члан 6 став 1 Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)

¹⁰ Члан 29 Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)

¹¹ Члан 41 став 1 Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019)



привредних субјеката¹² на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке¹³ кроз који ће се ти предмети набављати.

Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања и потпитања:

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

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

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

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

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

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

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

Извори критеријума за оцену предмета ревизије су:

- Закони о јавним набавкама¹⁴ и подзаконска акта
- Општи акт наручиоца у вези јавних набавки, и друга интерна акта
- Стандарди из научно-истраживачког рада, докумената, стручних и/или међународних организација.

¹² Члан 2 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19) 7)

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

¹³ Члан 51 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19)

¹⁴ „Сл. гласник РС”, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015 и „Сл. гласник РС”, бр. 91/19



4. Обим и ограничења ревизије

Период ревизије обухвата 1.1.2020-30.6.2022.године, што представља активности у вези планирања јавних набавки обухваћене плановима јавних набавки за 2020., 2021. и 2022. годину.

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

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

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

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

У 2020. години фокус је био на радњама и активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба и испитивању и истраживању тржишта ради одређивања њихових процењених вредности, доступности предмета набавки на тржишту и одређивања врсте поступка јавне набавке кроз који ће се јавна набавка спроводити, односно на радњама (пословима) које претходе изради плана јавних набавки.

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

У 2022. години фокус је био на радњама планирања, с обзиром да је у периоду спровођење ревизије, план јавних набавки за текућу годину био у фази спровођења и нисмо имали свеобухватне податке о његовој реализацији изузев парцијалних података за поједине поступке јавних набавки који су до 30.6.2022. године спроведени.

У ревидираном периоду област јавних набавки као и друга питања од значаја за јавне набавке су била уређена раније важећим Законом о јавним набавкама¹⁵ који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим Законом о јавним набавкама¹⁶ који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године. Поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, сагласно члану 239 став 1 истог, окончани су по прописима према којима су започети. Сагласно ставу 2 наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су

¹⁵ „Сл. гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

¹⁶ „Сл. гласник РС”, бр. 91/19



били дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама истог. Имајући у виду наведено, важећи Закон о јавним набавкама је био преовлађујући извор критеријума. На основу одредби предметног закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене поједине области, активности и питања везана за непосредну примену Закона.

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

Потенцијална ограничења за спровођење ревизије:

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

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

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

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

5. Методологија у поступку рада

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

Методологија у поступку рада детаљније је описана у Прилогу 1 овог Извештаја.

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Поступак планирања јавних набавки регулисан је Законом о јавним набавкама. У ревидираном периоду 1.1.2020. године до 30.6.2022. године на снази су два Закона о јавним набавкама. У ревидираном периоду област јавних набавки је био уређена раније важећим



Законом о јавним набавкама¹⁷ који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим Законом о јавним набавкама¹⁸ који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године.

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

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

Имајући у виду цитирану одредбу Закона да је наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава, несумњиво, ближе уређење начина планирања између осталог мора да обухвати начин утврђивања стварних потреба наручиоца у складу са сврхом и наменом за коју ће се користити, кроз исказивање потреба у квантитативном и квалитативном смислу као и временског оквира када исказане потребе морају бити расположиве. Без наведених информација не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност нити оквирно време за покретање поступка¹⁹. Уређивање начина планирања подразумева прописивање активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу.

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

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 наручиоца²⁰, који је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама.

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

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

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

Наручиоци на основу претходно дефинисаних стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација. Не постоје експлицитне одредбе закона која прописује на који начин се врши

¹⁷ „Сл. гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

¹⁸ „Сл. гласник РС”, бр. 91/19

¹⁹ Члан 88 став 1 Закон о јавним набавкама (“Сл. гласник РС”, бр. 91/19)

²⁰ „Сл. гласник РС”, бр. 106/13



испитивање и истраживање тржишта, али сагласно Закону о јавним набавкама наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања који између осталог подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта на чију обавезу спровођења упућују остале одредбе Закона.

Спровођењем испитивања и истраживања тржишта прикупљају се кључне информације неопходне у поступку планирања јавних набавки везане за утврђивање процењене вредности набавке, доступности предмета набавке и присутности привредних субјеката²¹ на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке²² кроз који ће се тај предмет набављати²³.

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

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

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

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

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

Врсте поступака јавне набавке су претходно важећим Законом одређене у члану 31. и то као: (1) отворени поступак; (2) рестриктивни поступак; (3) квалификациони поступак; (4) преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда; (5) преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда; (6) конкурентни дијалог; (7) конкурс за дизајн и (8) поступак јавне набавке мале вредности. Члановима 32 – 39а Закона дати су услови за спровођење појединих врста поступака.

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

У складу са чланом 51. Закона о јавним набавкама поступци јавне набавке су: (1) отворени поступак; (2) рестриктивни поступак; (3) конкурентни поступак са преговарањем; (4) конкурентни дијалог; (5) преговарачки поступак са објављивањем јавног позива; (6) партнерство за иновације; (7) преговарачки поступак без објављивања јавног позива.

Према одредбама Закона о јавним набавкама, јавни наручилац доделу уговора по правилу врши у отвореном или рестриктивном поступку, а може да врши и у другим

²¹ Члан 2 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/19)

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

²² Члан 51 Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/19)

²³ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.



поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани овим законом. Члановима 52 до 63. Закона дати су услови за спровођење појединих врста поступака.

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Основне информације о субјекту ревизије

Општина Топола се налази у централној Србији у Шумадијском округу, у подножју брда Оплењак, на око 250 м надморске висине, 80 км јужно од Београда. Окружена је долином Каменице, долином Јасенице, Оплењцем и његовом листопадно - четинарском шумом. На територији општине, поред Тополе, насеља градског типа, налази се 30 сеоских насеља. Површина општине износи 356 км² (од чега на пољопривредну површину отпада 27.835 ха, а на шумску 5.306 ха). Према подацима пописа из октобра 2011. године на територији општине Топола живе 22.207 лица (у самој Тополи живе 4.573 лица), док се 1.130 лица налази у иностранству. По подацима истог пописа укупан број домаћинства је 7.046, а станова 10.054.

Топола се звала првобитно село Каменица због истоимене речице. Данашњу варошицу основао је Карађорђе Петровић око 1781. године на десној обали речице Каменице.



Топола има предуслове да постане туристичка дестинација. Постоје бројна културно историјска места: Карађорђево град, црква Светог Ђорђа и манастир Никоље, као и црква Оплепац, која је маузолеј династије Карађорђевић. Поред Тополе се налази велико ловачко подручје Каменица. Оплепац је познат као виноградарско подручје, а познато предузеће за производњу вина је Подрум Александровић доо. У октобру сваке године одржава се Оплепацка берба, која привуче више хиљада туриста. Најпознатије предузеће из Тополе је Ливница а.д. Топола које се бави производњом и прометом одливака од сивог и нодуларног лива. Поред поменутог постоји велики број мањих приватних предузећа. Општина је оснивач једног јавно комунално стамбеног предузећа, једног јавног предузећа, пет јавних установа и 31 месних заједница.

Основно образовање је организовано у пет основних школа, а средње образовање је организовано у једној средњој школи.

Према степену развијености јединица локалне самоуправе из Уредбе о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2011. годину, општина Топола је сврстана у другу групу.

Органи Општине су: Скупштина Општине, председник Општине, Општинско веће и Општинска управа, и Општинско правобранилаштво.

Скупштина општине је највиши орган Општине који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и Статутом. Скупштина општине има 41 одборника, који се бирају на четири године. Највиши правни акт Општине је Статут, којим се ближе уређују начин, услови и облици вршења права и дужности из надлежности Општине. Председник Скупштине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Скупштина општине има секретара који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница Скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад. Начин припреме, вођење и рад седнице Скупштине општине и друга питања везана за рад Скупштине општине уређена су њеним пословником.

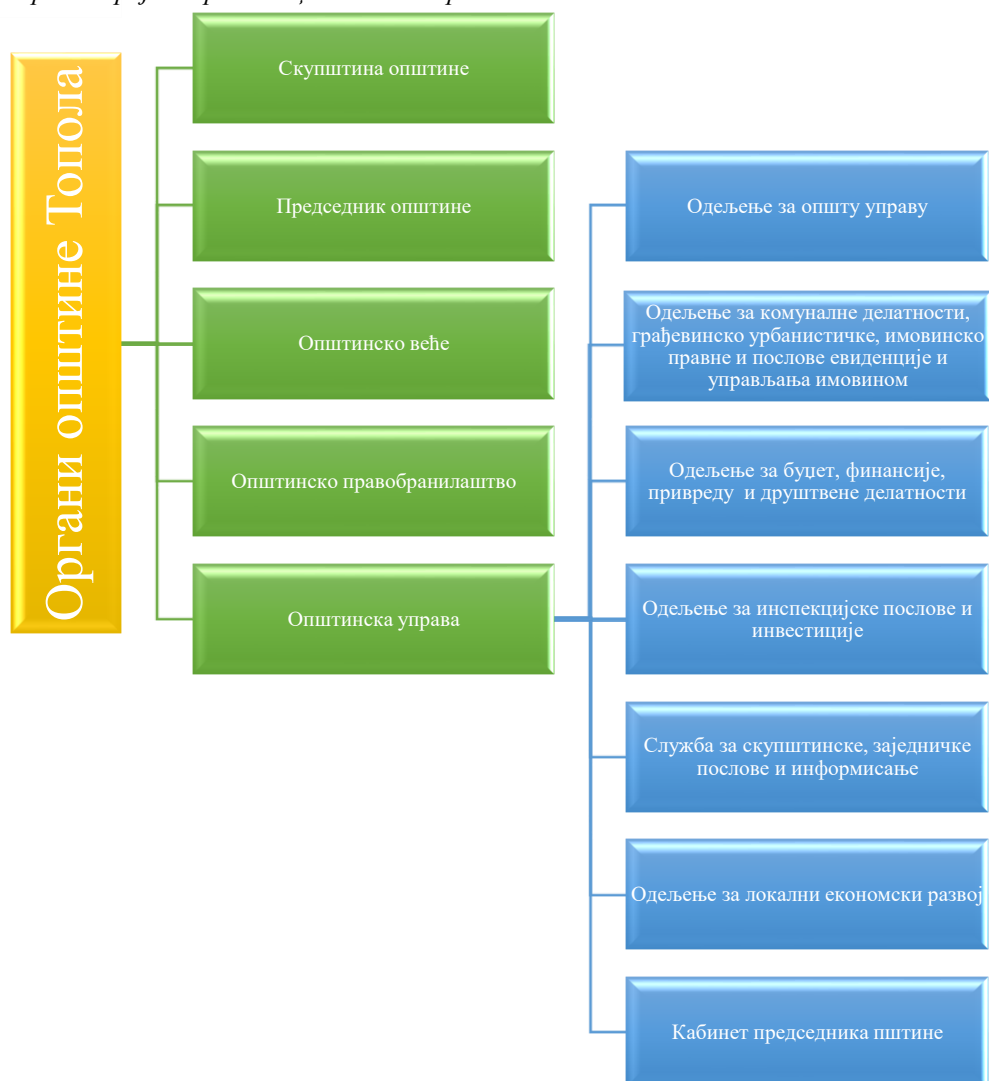
Извршни органи Општине су председник Општине и Општинско веће. Председник општине има заменика који га замењује у случају његове одсутности или спречености да обавља своју дужност. Општинско веће има седам чланова, а чини га председник Општине, који је уједно председник Општинског већа, заменик председника Општине, који је уједно члан Општинског већа по положају и пет чланова Општинског већа.

Према члану 27. Статута општине Топола број: 110-5/2019-05-I од 11.02.2019. године, органи општине су Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа. У складу са законом којим се уређује правобранилаштво, орган Општине је и Општинско правобранилаштво.

Општинска управа општине Топола има 6 основних унутрашњих организационих јединица, и то пет одељења и једну службу, које су образоване за вршење међусобно повезаних управних, стручних и других послова из одређених области. У оквиру Општинске управе као посебна организациона јединица формиран је Кабинет председника општине.



Графички приказ број 1: Организациона шема органа општине Топола



У складу са одредбама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“ број 129/07) Општина има статус правног лица. Седиште општине Топола је у улици Булевар краља Александра Карађорђевића I бр. 9. Матични број Општине је 07183933, ПИБ 101988213, шифра делатности 8411 – делатност државних органа, шифра Општине је 71153. Рачун извршења буџета је 840-135640-26 и води се у Управи за трезор Топола.

Делокруг рада општине Топола прописан је чланом 20. Закона о локалној самоуправи и чланом 11. Статута општине Тополе²⁴.

3. Информације о јавним набавкама

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.²⁵ Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. Сагласно Закону о јавним набавкама²⁶ процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању

²⁴ „Сл. гласник СО Топола“, број 11/08

²⁵ Члан 6 став 1 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

²⁶ Члан 29 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)



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

Директни корисници буџетских средстава општине Топола (Скупштина општине, Општинско веће, Председник општине и Општинска управа) као наручиоци били су у обавези да донесу посебне планове набавки на које се Закон примењује, односно на које се Закон не примењује. Међутим, општина Топола је донела један план набавки у коме је наведено да је наручилац Општина, што није у складу са важећим прописима.

Према достављеним подацима од стране општине Топола у 2020. години је било 11 измена плана јавних набавки. Општина је планирала добра, услуге и радове у укупном износу 132.702.882 динара и то кроз 46 поступка јавне набавке, док је у 2021. години планирала 41 поступак у вредности 247.964.563 динара, у плану јавних набавки са 12 измена. За 2022. годину за период 1.1.2022.-30.6.2022. године планирано је 27 поступака, процењене вредности 146.258.924 динара. У 2020. години спроведено је 35 поступка јавне набаве процењене вредности 111.711.300 динара, по којима су закључени уговори у вредности 101.523.089 динара без ПДВ-а, док је у 2021. години спроведено 33 поступка, процењене вредности 216.924.565 динара, а закључени су уговори у вредности 203.560.896 динара без ПДВ-а. Такође, према достављеним подацима у 2020. години је било три, а у 2021. години један обустављен поступак, од чега су два поступка у 2020. години поново покренута, спроведена и закључени уговори.



IV Закључци

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

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

Закључак 2. Прикупљене информације приликом испитивања и истраживања тржишта нису ефикасно коришћене за део набавки или исте нису прикупљене, јер процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, нити су све радње током тог процеса евидентирани и документовани.

Закључак 3. Директни корисници буџетских средстава општине Топола план набавки су у претежном делу извршили благовремено и у планираном обиму.

У наставку извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.



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

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

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

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

На основу анализе документације субјекта ревизије, достављених изјашњења, одржаних интервјуа и прикупљених аналитичких доказа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима:

Закључак 1. донели смо на основу следећих налаза:

- 1.1. Општина Топола донела је интерни акт којим је уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба;
- 1.2. Организационе јединице Општине Топола су утврдиле и исказале потребе, али не на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом;
- 1.3. Општина Топола је интерним актима одредила ко ће и на који начин да обавља послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки;
- 1.4. Тим за планирање Општине Топола није у целости у писаној форми евидентирао и документовао све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

Налаз 1.1. Општина Топола донела је интерни акт којим је уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.

Према члану 22. претходно важећег Закона о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки. Садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца²⁷, који је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама²⁸.

Одредбама члана 49. Закона о јавним набавкама, прописано је шта је наручилац дужан посебним актом ближе да уреди. 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.

²⁷ „Сл. гласник РС”, бр. 106/13

²⁸ „Сл. гласник РС”, бр. 91/19



Председник Општине Топола је донео Правилник о набавкама²⁹ којим се уређује поступак набавке код наручиоца Општине Топола, а нарочито начин планирања набавки, (критеријуми, правила и начин одређивања предмета набавке, начин одређивања процењене вредности набавки, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, начин извршења обавеза у поступку набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола набавки и начин праћења извршења уговора о набавци.

Правилник се односи на све органе Општине Топола који се у смисли Закона сматрају јавним наручиоцима, и то: Скупштину Општине, Председника општине и Општинско веће, Општинску управу и Општинско правобранилаштво. Јавни наручиоци (у даљем тексту: Наручиоци) су дужни да поступају у складу и на начин предвиђен одредбама овог Правилника.

Тим за планирање, односно послове планирања набавки обавља Одељење за привреду, буџет, трезор и друштвене делатности (Одлуком о Општинској управи општине Топола и Одлуком о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи назив овог одељења је Одељење за буџет, финансије, привреду и друштвене делатности), а по потреби могу чинити и друга лица, на основу писменог налога одговорног лица. Прописано је да сва одељења Општине Топола приликом израде одлуке о буџету, достављају у писменом облику планиране потребе за наредну годину. Потребе морају бити исказане у одговарајућим количинским јединицама. Тим за планирање/лице из тима врши прикупљање, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку набавку појединачно.

Након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама, Општинско веће Општине Топола је дана 7. септембра 2020. године³⁰ донело Правилник о набавкама којим се уређује поступак набавке код наручиоца Општине Топола (у даљем тексту: Наручиоци), а нарочито начин планирања набавки, спровођења поступка јавне набавке, праћење извршење уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се Закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

Правилник се односи на све органе Општине Топола који се у смисли Закона сматрају јавним наручиоцима и члановима 16-18. прописано је планирање набавки на готово идентичан начин као претходни Правилник о набавкама.

Графички приказ број 2: Поступак планирања и прикупљања потреба



Налаз 1.2. Организационе јединице Општине Топола су утврдиле и исказале потребе, али не на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом.

²⁹ Правилник о набавкама од 9. октобра 2015. године.

³⁰ Правилник о набавкама број 110-47/2020-05-III.



У складу са интерним актом (Правилник о набавкама) предвиђено је да организационе јединице општине Топола, које планирају набавке, своје стварне потребе за набавкама исказују тако што у писаној форми достављају планиране потребе за наредну годину које морају бити исказане у одговарајућим количинским јединицама и које се достављају тиму за планирање приликом израде Одлуке о буџету. Међутим, организационе јединице нису доставиле своје потребе на начин прописан интерним актом, већ су потребе усмено изразили руководиоци унутрашњих организационих јединица и функционери на одржаним састанцима, на основу којих је тим за планирање сачинио план потреба. За већи део потреба организационе јединице исте су доставиле у писаној форми са свим потребним подацима, али не у тренутку израде одлуке о буџету већ након доношења исте. Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у неразумевању процеса планирања набавки као једног сложеног процеса од стране организационих јединица које достављају своје потребе, и у неадекватном информисању односно непознавању учесника у процесу планирања са донетим смерницама, као и неадекватној сарадњи и координацији организационих јединица које достављају потребе и носилаца планирања набавки (тим за планирање) и недовољном броју запослених који је додатно смањен због одсуства са посла услед пандемије COVID 19. Директан ризик непоштовања процедуре приликом утврђивања потреба је нетачно утврђивање потреба, односно планирање веће или мање количине добара, услуга и радова од потребних или планирање добара, услуга и радова које нису потребне, а са друге стране непланирање оних за које постоји потреба.

Чланом 18. Правилника о набавкама од 7.09.2020. године и чланом 20. Правилником о набавкама од 9.10.2015. године прописано је да сва одељења општине Топола приликом израде одлуке о буџету, достављају у писменом облику планиране потребе за наредну годину. Потребне морају бити исказане у одговарајућим количинским јединицама. Тим за планирање/лице из тима врши прикупљање, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку набавку појединачно.

Општина Топола односно организационе јединице општине Топола (одељења и службе) вршила су утврђивање и исказивање потреба за одговарајућим набавкама, али је то утврђивање и исказивање, према писаној информацији, вршено усмено, на одржаним састанцима, на којима се кроз разговоре дошло до потребних количина за набавком одређених добара, услуга и радова, али већим делом без писаних доказа о утврђеним количинама и вредностима. На састанцима су присуствовали запослени у Одељењу за буџет, финансије, привреду и друштвене делатности који чине Тим за планирање и руководиоци унутрашњих организационих јединица и одређени функционери. Не постоји писани траг којим данима и у колико сати су се одржавали ти састанци јер са истих нису сачињени записници нити други писани документи о току састанка. На састанцима присутни комуницирају ради утврђивања врсте и потребне количине добара, услуга и радова, а једно лице тј службеник за јавне набавке, евидентира исказане податке који се касније обрађују ради сачињавања заједничког плана потреба. Поступањем на описан начин није испоштована прописана процедура за исказивање потреба, према којом сва одељења достављају своје потребе за наредну годину у писменом облику у одговарајућим количинским јединицама.

Уколико се ради о планирању инвестиционих радова потребе су се утврђивале на основу израђене пројектно-техничке документације. Уколико пројектно-техничка документација у тренутку планирања није постојала радови су се планирали вредносно без количина.

Након усвајања Одлуке о буџету сва одељења су достављала у писаном облику потребе које су планиране са количинама и то путем електронске комуникације са службеником за јавне набавке (мејлова) или у писаном облику (образац техничке спецификације).

На готово идентичан начин достављане су потребе за 2020. и 2021. годину.



Разлоге за одступање чињеничног стања у односу на прописано/уређено можемо наћи у: (1) неразумевању процеса планирања набавки као једног сложеног процеса који захтева сарадњу свих стручних служби у оквиру наручиоца, а посебно тима за планирање набавки и организационих јединица које достављају своје потребе за добрима, услугама и радовима и у неадекватном информисању односно непознавању учесника у процесу планирања са донетим смерницама; (2) неадекватној сарадњи и координацији организационих јединица за чије потребе је потребно спровести поступке јавних набавки и тима за планирање и (3) недовољном броју запослених у локалним самоуправа који додатно отежава пандемија COVID 19 која је довела до великог броја одсуства са рада због болести.

Неадекватан приступ процесу планирања може да доведе до тога да се планира више или мање него што је потребно, што би последично могло да доведе до тога да се превелика средства ангажују или остају неискоришћена уз истовремени ризик да наручилац набавља добра, услуге или радове за којима реално не постоји потреба или да нема на располагању добра и услуге потребна за неометано обављање делатности.

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

Налаз 1.3. Општина Топола је интерним актима одредила ко ће и на који начин да обавља послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, у оквиру активности планирања јавних набавки.

У складу са чланом 49. Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди поступак јавне набавке укључујући и правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица.

Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи, стручним службама, посебним организацијама општине Топола и Општинском правобранилаштву³¹, који је донело Општинско веће, у оквиру Одељења за буџет, финансије, привреду и друштвене делатности систематизована су два радна места која се односе на послове јавних набавки.

Правилником о набавкама од 9.10.2015. године и Правилником о набавкама од 7.09.2020. године прописано је ко и на који начин исказује и утврђује стварне потребе за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки односно да послове везане за планирање јавних набавки обавља тим за планирање, који чини Одељење за привреду, буџет, трезор и друштвене делатности (Одељење за буџет, финансије, привреду и друштвене делатности). За планирање сложених набавки одговорно лице може у Тим уврстити и стручна лица која нису запослена у Општинској управи. Након што сва одељења доставе своје потребе за наредну годину и писаном облику, овај тим врши прикупљање, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку набавку појединачно.

У Одељење за буџет, финансије, привреду и друштвене делатности систематизована су два радна места која се односе на послове јавних набавки, и то Стручни послови за јавне набавке и Административно технички послови за јавне набавке.

Радна места за послове јавних набавки која су систематизована правилником попуњена су, односно запослена су лица која ће према систематизацији обављати послове везане за планирање, спровођење и праћење извршења спроведених јавних набавки. Лица која су запослена на овим радним местима имају сертификат службеника за јавне набавке.

³¹ број: 110-15/2018-05-III дана 12.03.2018. године



Налаз 1.4. Тим за планирање Општине Топола није у целости у писаној форми евидентирао и документовао све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

На основу Закона о јавним набавкама и интерним актом предвиђено је да се евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки. Како унутрашње организационе јединице Општинске управе општине Топола које планирају набавке нису исказале све своје стварне потребе у писаној форми у фази планирања потреба већ су за један део набавки то урадиле непосредно пре покретање поступка јавне набавке, тим за планирање није у целости у писаној форми евидентирао и документовао све радње током утврђивања и исказивања потреба као фазе поступка планирања јавних набавки. Узрок оваквог поступања налазимо у чињеници да запослени у организационим јединицама који достављају своје потребе сматрају да су јавне набавке домен послова запослених који на томе раде (тим за планирање). Ризик оваквог поступања односно неевидентирања и недокументовања свих радњи приликом утврђивања потреба јесте да та потреба не буде саставни део плана набавки и да се иста не задовољи односно да се не изврши набавка потребних добара, радова и услуга или да се изврши без примене Закона.



Закон о јавним набавкама је чланом 41. став 1. прописана обавеза наручилаца, да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања јавних набавки. Иста одредба била је предвиђена чланом 16. претходно важећег Закона о јавним набавкама.

Чланом 93. Правилника о набавкама од 07.09.2020. године и чланом 115. Правилника о набавкама од 09.10.2015. године прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Према писаној информацији субјекта ревизије од 16.06.2022. године сви радни материјали неформалног изгледа који су настали у фази планирања јавних набавки нису сачувани. Службе Одељења за буџет, финансије, привреду и друштвене делатности, у оквиру кога су и послови јавних набавки, предузимале су одређење радње у оквиру утврђивања и исказивања потреба за набавкама, односно у фази планирања, приликом одржавања састанака на којима су унутрашње организационе јединице усмено износиле своје потребе, али подаци до којих се том приликом дошло нису документовани, односно према информацији субјекта ревизије нису сачувани.

Касније, након усвајања Одлуке о буџету, и пре покретања поступака јавних набавки унутрашње организационе јединице своје потребе су доставиле и писаним путем или у оквиру електронске преписке (путем Е-maila).

Код инвестиција потребе су утврђене у фази планирања односно количине су преузете из пројектно техничке документације тамо где је она постојала, а за радове за које у тренутку планирања пројектно техничка документација није постојала утврђене су планиране вредности без количина.

Разлог за не достављање потреба у форми и на начин који прописују интерна акта, са потребним доказима, је и то што, према писаној информацији, запослени у посебним организационим јединицама сматрају да су јавне набавке домен послова запослених који на



томе раде и због тога не постоји заинтересованост да учествују у поступку утврђивања стварних потреба.

Графички приказ број 3: Документовање потреба у тренутку израде Плана набавки



Због оваквог поступања субјекта ревизије, односно због недостатка комуникације између одељења и тима за планирање, као и недовољног укључивања свих појединачних унутрашњих организационих јединица и непоштовања интерне процедуре за исказивање стварних потреба, директни корисници буџета општине Топола приликом планирања потреба за 2020., 2021. и 2022. годину нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

Недокументовањем свих радњи током утврђивања и исказивања објективних потреба јавља се ризик да се стварна и објективна потреба изостави из плана набавки, јер није на адекватан начин исказана, што за последицу може имати да јединица локалне самоуправе не може да изврши послове из своје надлежности или да ради извршења послова изврши набавку без примене Закона.

Препорука број 2: Препоручујемо одговорним лицима општине Топола да обезбеде да се поштује процедура односно интерни акт који предвиђа евидентирање и документовање свих радњи у процесу утврђивања стварних потреба.

Закључак 2. Прикупљене информације приликом испитивања и истраживања тржишта нису ефикасно коришћене за део набавки или исте нису прикупљене, јер процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, нити су све радње током тог процеса евидентирани и документовани.

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

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

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



Закључак 2. донели смо на основу следећих налаза:

- 2.1. Општина Топола је донела акт о ближем уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је посебно уредила поступак испитивања и истраживања тржишта.
- 2.2. Општина Топола односно њене организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, али за део набавки нису прикупиле све потребне информације за израду плана јавних набавки.
- 2.3. Процењена вредност јавних набавки код директних корисника буџета општине Топола код већине набавки је утврђена на прописан начин, осим за поступке код којих иста није наведена у плану за 2020. годину (једна набавка) као и код поступака код којих је процењена вредност мењана кроз измене планова набавки (14 набавки) или за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности (12 набавки).
- 2.4. Директни корисници буџета општине Топола нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта.

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

Сагласно члану 49. Закона о јавним набавкама и члану 22. претходно важећег Закона о јавним набавкама наручилац је дужан да донесе интерни акт којим ће између осталог ближе уредити начин планирања који подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта.

Члановима 21-23 Правилника о набавкама од 9.10.2015. године, регулисана је фаза испитивања и истраживања тржишта. У члану 21. наводи се да на основу утврђених потреба за добрима, услугама и радовима, тим за планирање утврђује укупне спецификације добара, услуга и радова, које представљају основ за истраживање тржишта. Чланом 22. прописано је да истраживање тржишта спроводи тим за планирање или друго лице које одреди одговорно лице, док је чланом 23. прописано да се истраживање тржишта спроводи прикупљањем података на терену, путем интернета, доступних база података и огласа, у зависности од количине и врсте добара, услуга и радова. Истим чланом је прописано да се о спроведеном истраживању тржишта сачињава извештај, који садржи податке о ценама и њиховом кретању на тржишту, доступности потребних добара, услуга и радова, њиховом квалитету и периоду гаранције, условима одржавања и каналима дистрибуције.



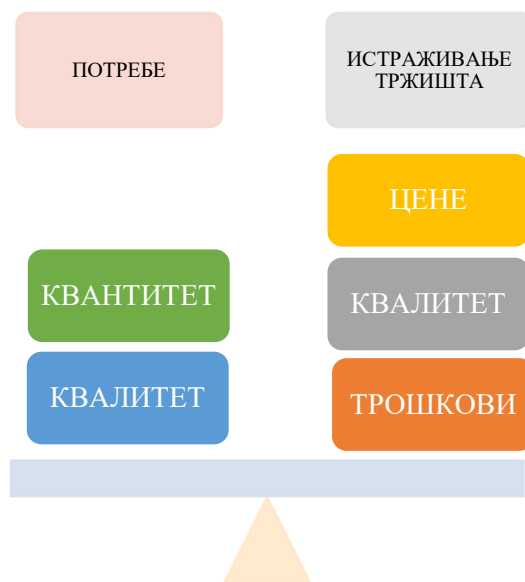
Илустрација начина истраживања тржишта



Члановима 19-21 Правилника о набавкама дана 7.09.2020. године регулисана је фаза испитивања и истраживања тржишта. Наведеним члановима је на потпуно идентичан начин регулисан поступак испитивања и истраживања тржишта као и у претходно наведеном правилнику.

Налаз 2.2. Општина Топола односно њене организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, али за део набавки нису прикупиле све потребне информације за израду плана јавних набавки.

Интерним актима (Правилницима о набавкама) је предвиђено да истраживање тржишта спроводи тим за планирање или друга лица које одреди одговорно лице, као и да се истраживање тржишта спроводи прикупљањем података на терену, путем интернета, доступних база података и огласа, у зависности од количине и врсте добара, услуга и радова и да се о спроведеном истраживању тржишта сачињава извештај, који садржи податке о ценама и њиховом кретању на тржишту, доступности потребних добара, услуга и радова, њиховом квалитету и периоду гаранције, условима одржавања и каналима дистрибуције. Међутим, прикупљене информације су сачињене у већини случајева у слободној форми, и притом су прикупљене информације о потенцијалном понуђачу, евентуално цени, а веома ретко о квалитету, гаранцијама, року испоруке, поређењу цена више потенцијалних понуђача и слично. Процедура предвиђена интерним актом није испоштована у целости, према писаној информацији од субјекта ревизије, услед недостатка кадра, а такође је и приметна недовољна сарадња од стране запослених у организационим јединицама који треба да испитају и истраже тржиште предмета набавке за који достављају потребе. Ризик (последица) оваквог поступања је недовољно информација на основу којих би се правилно и ефикасно планирале јавне набавке односно израдио план јавних набавки чијим спровођењем би се на адекватан начин задовољиле потребе директних корисника општине Топола.



Илустрација број 1: Однос исказаних потреба и истраживања тржишта

Члановима 22. и 23. Правилника о набавкама од 9.10.2015. године прописано је да истраживање тржишта спроводи тим за планирање или друга лица које одреди одговорно лице, као и да се истраживање тржишта спроводи прикупљањем података на терену, путем интернета, доступних база података и огласа, у зависности од количине и врсте добара, услуга и радова и да се о спроведеном истраживању тржишта сачињава извештај, који садржи



податке о ценама и њиховом кретању на тржишту, доступности потребних добара, услуга и радова, њиховом квалитету и периоду гаранције, условима одржавања и каналима дистрибуције.

Наведено је потпуно идентично прописано и члановима 20. и 21. Правилника о набавкама од 7.09.2020. године.

Чланом 51. претходно важећег Закона о јавним набавкама прописано је које елементе треба да садржи План јавних набавки. Истим чланом је прописано и да ако поједини подаци из плана јавних набавки представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или представљају тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података, ти подаци из плана се неће објавити.

Према члану 88. Закона о јавним набавкама План јавних набавки мора да садржи следеће елементе: (1) предмет јавне набавке и ЦПВ ознаку; (2) процењену вредност јавне набавке; (3) врсту поступка јавне набавке и (4) оквирно време покретања поступка.

У поступку испитивања и истраживања тржишта потребно је поред цене и квалитета испитати и период гаранције, одржавања и слично, јер су све то потенцијални трошкови који, уколико постоје, утичу на крајњи износ процењене вредности. Битно је напоменути да поступак истраживања тржишта не би требало у овој фази и да се заврши. Имајући у виду да се план јавних набавки доноси на крају године за наредну или почетком године за текућу, поступак јавне набавке може да буде покренут месецима након доношења плана. У периоду од доношења плана до покретања поступка може доћи до промене тржишних цена због чега је пожељно да наручилац испита поново тржишне цене за производ који набавља у супротном може доћи до тога да све понуде које добије буду неприхватљиве, јер прелазе процењену вредност. Ово се односи на ситуацију када на тржишту дође до пораста цена што не искључује могућност да дође и до пада цена.

Према интерном акту општине Топола, и то Правилнику о набавкама од 9.10.2015. године и Правилнику о набавкама од 7.09.2020. године, истраживање тржишта спроводи тим за планирање, који чине руководиоца Одељења за буџет, финансије, привреду и друштвене делатности, запослена лица у служби буџета, лица која обављају послове јавних набавки и по потреби друга лица (руководиоци осталих одељења и функционери).

На основу писане информације субјекта ревизије од 16.06.2022. године, обављених интервјуа и спроведених упитника и достављених доказа и података од субјекта ревизије, тим за планирање (службеник за јавне набавке) истраживање тржишта углавном је спроводио усменим путем и то контактирањем потенцијалних понуђача, који дају цене за предметна добра и услуге, док се за радове узима вредност из пројектно техничке документације. Контакти се остварују телефонским путем и путем мејла, када се добављачи консултују око кретања цена на тржишту и евентуалних промена у квалитету добара и услуга које ће се набављати. За набавку радова се користе количине и вредности из пројектно техничке документације, а уколико је пројекат израђен давно, врши се ревидирање истог од стране стручних служби или екстерних стручних кадрова. Код одређених набавки (гориво, гасно уље за грејање и слично) о истраживању тржишта и контакту са потенцијалним понуђачима састављане су неформалне евиденције, које су садржале податке о називу добављача, цени и датуму комуникације. За одређена добра и услуге након комуникације са потенцијалним понуђачима, исти су достављали предрачуна са ценама предмета набавке. Након овако спроведеног истраживања тржишта и израђене одлуке о буџету, израђује се План јавних набавки.

Из претходних навода о начину испитивања и истраживања тржишта, проистиче да подаци до којих се дошло приликом испитивања и истраживања тржишта, за део набавки нису евидентирани и документовани у писаној форми, састављањем извештаја који ће садржати све податке прописане интерним актом, већ су у слободној форми прикупљене информације



о потенцијалном понуђачу, и то углавном о ценама предмета набавке, а ретко о квалитету, гаранцијама, року испоруке, поређењу цена више потенцијалних понуђача и слично.

Код одређених набавки у основном Плану јавних набавки и свим каснијим изменама плана, који су објављени на Порталу јавних набавки, није наведена процењена вредност набавке, а с обзиром да је истраживање тржишта вршено усмено, није могуће утврдити да ли су испитивањем и истраживањем тржишта прикупљене све потребне информације за израду плана јавних набавки, и то код ЈН Набавка услуге стручног надзора над радовима на вртићу, дому здравља и балон хали за 2020. годину.

Прикупљање података и информација истраживањем тржишта уз истовремену анализу потреба са становишта квалитета и квантитета представља основни предуслов за успешно спровођење поступка јавне набавке.

Ризик оваквог поступања је недовољно информација како би се правилно и ефикасно планирале јавне набавке односно израдио план јавних набавки чијим спровођењем би се на адекватан начин задовољиле потребе директних корисника општине Топола.

Препорука број 3: *Препоручујемо одговорним лицима општине Топола да обезбеде услове да се испитивање и истраживање тржишта врши на начин да се прикупе све потребне информације за израду плана набавки.*

Налаз 2.3. Процењена вредност јавних набавки код директних корисника буџета општине Топола код већине набавки је утврђена на прописан начин, осим за поступке код којих иста није наведена у плану за 2020. годину (једна набавка) као и код поступака код којих је процењена вредност мењана кроз измене планова набавки (14 набавки) или за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности (12 набавки).

Законом о јавним набавкама као и интерним актом предвиђено је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и валидна у време покретања поступка. Иако је процењена вредност код већег броја поступака утврђена на прописан начин, за део поступака процењена вредност се мењала неколико пута током године и уговорена вредност је знатно нижа од процењене вредности. Најчешћи узрок неадекватног одређивања процењене вредности је, према писаној информацији, недостатак техничких спецификација предмета набавке са утврђеним количинама у тренутку одређивања процењене вредности, или у тренутку израде плана набавки, као и неприкупљање потребних информација на тржишту. Као последица оваквог начина утврђивања процењене вредности у току поступка ревизије утврђено је да постоје поступци јавних набавки за које су закључени уговори чија се вредност знатно разликује у односу на процењену вредност набавке.

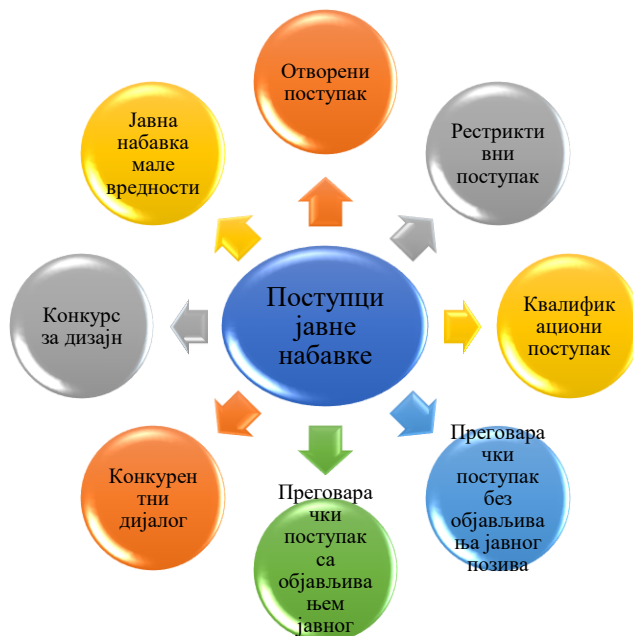
Чланом 29. Закона о јавним набавкама прописано је како се утврђује процењена вредност. Истим чланом прописано је да одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

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

Све наведено је потпуно идентично прописано и интерним актом субјекта ревизије, и то члановима 29. и 33. Правилника о набавкама од 9.10.2015. године и члановима 27. и 31. Правилника о набавкама од 7.09.2020. године.



Чланом 31. претходно важећег Закона о јавним набавкама прописана је врста поступака јавних набавки и то:



Наручилац је дужан да одреди једну од наведених врста поступка за конкретну набавку, у складу са условима прописаним законом, увек када је набавка добара, услуга или радова процењена на вредност преко 500.000 динара, а у складу са чланом 39. Такође, чланом 51. као обавезан елемент Плана набавки прописана је и врста поступка.

Чланом 51. Закона о јавним набавкама је прописана врста поступака јавних набавки и то:



Наручилац је дужан да одреди једну од наведених врста поступка за конкретну набавку, у складу са условима прописаним законом, увек када је набавка добара, услуга или радова процењена на вредност преко 1.000.000 динара.

Исто је прописано и члановима 34. и 35. Правилника о набавкама од 7.09.2020. године.



У току 2020., 2021. и 2022. године општина Топола је планирала следеће врсте поступака: (1) поступке јавне набавке мале вредности, (2) отворене поступке и (3) преговарачке поступке без објављивања јавног позива.

Према претходно важећем Закону о јавним набавкама додела уговора се врши у отвореном или рестриктивном поступку. Законом је прописана обавеза планирања поступака јавних набавки чије је процењена вредност већа од 500.000 динара, при чему се у обзир узима и укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу. У овом случају се планира јавна набавка мале вредности. Уколико је процењена вредност већа од 5.000.000 динара односно укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу већа од наведеног износа, тада се набавка спроводи у отвореном поступку. Преговарачки поступак без објављивања јавног позива углавном се спроводи ако због техничких, односно уметничких разлога предмета јавне набавке или из разлога повезаних са заштитом искључивих права, набавку може извршити само одређени понуђач.

Законом о јавним набавкама је на сличан начин прописано одређивање врсте поступка, с тим што је прописана обавеза спровођења јавне набавке за добра и услуге чија је процењена вредност већа од 1.000.000 динара односно радове чија је вредност већа од 3.000.000 динара. За преговарачки поступак је мало измењена формулација, тако да се исти спроводи ако само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове, због заштите ексклузивних права, укључујући права интелектуалне својине.

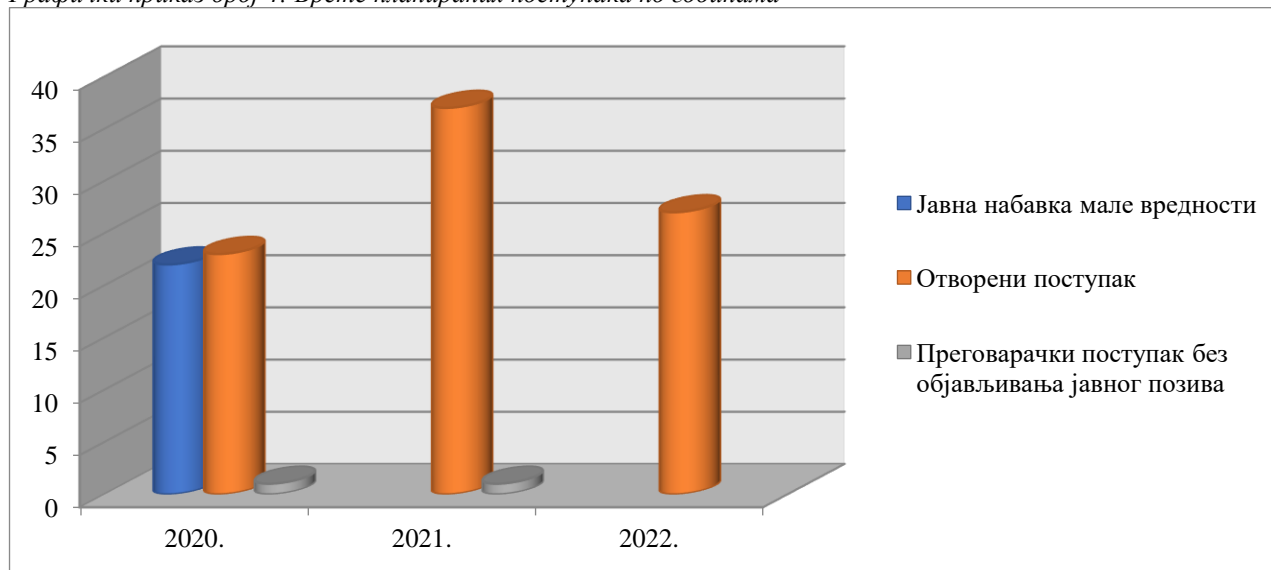
Општина Топола је приликом одређивања врста поступака поступала у складу са наведеним законским одредбама, осим код набавке радова на реконструкцији и адаптацији кухиње ПУ „Софија Ристић“ у Тополи (2020. година), која је планирана као јавна набавка мале вредности, иако је претходно већ планирана набавка истоврсних радова за завршетак надограђеног дела објекта забавишта, и то у отвореном поступку (за обе набавке додељен је уговор добављачу „Дукинг“ Смедервска Паланка).

Према последњим изменама и допунама Планава јавних набавки који су објављени на Порталу јавних набавки, општине Топола је у 2020., 2021 и 2022. години планирала укупно 111 поступака јавне набавке, и то на следећи начин:

Табела број 1: Планиране јавне набавке општине Топола у ревидираном периоду

Година	Јавна набавка мале вредности	Отворени поступак	Преговарачки поступак без објављивања јавног позива	Укупно
2020.	22	23	1	46
2021.	0	37	1	38
2022.	0	27	0	27
Укупно	22	87	2	111

Графички приказ број 4: Врсте планираних поступака по годинама





У ревидираном периоду (2020 – 2022. године), уочен је тренд смањења броја планираних поступака јавних набавки (због повећаних прагова до којих се закон не примењује), док је у маси планираних набавки повећано учешће јавних набавки у отвореном поступку. Спровођење преговарачких поступака без објављивања јавног позива планирано је ако само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове, из разлога заштите ексклузивних права, укључујући права интелектуалне својине (на пример одржавање софтверског решења Института Михајло Пупин за потребе пореског рачуноводства Локалне пореске администрације).

У поступку ревизије утврђено је да организационе јединице и тим за планирање које планирају потребе, користе два приступа ради одређивања процењене вредности јавне набавке:

- тим за планирање/организациона јединица која је корисник набавке при утврђивању потреба полази од претходних искустава у набавци ових добара и цена добијених у поступку јавне набавке у претходној години (историјски трошак).
- тим за планирање/организациона јединица која је исказала потребе за добрима, радовима и услугама, исте анализира и путем истраживања тржишта долази до јединичних цена и осталих потребних информација, те на основу њих формира процењену вредност набавке.

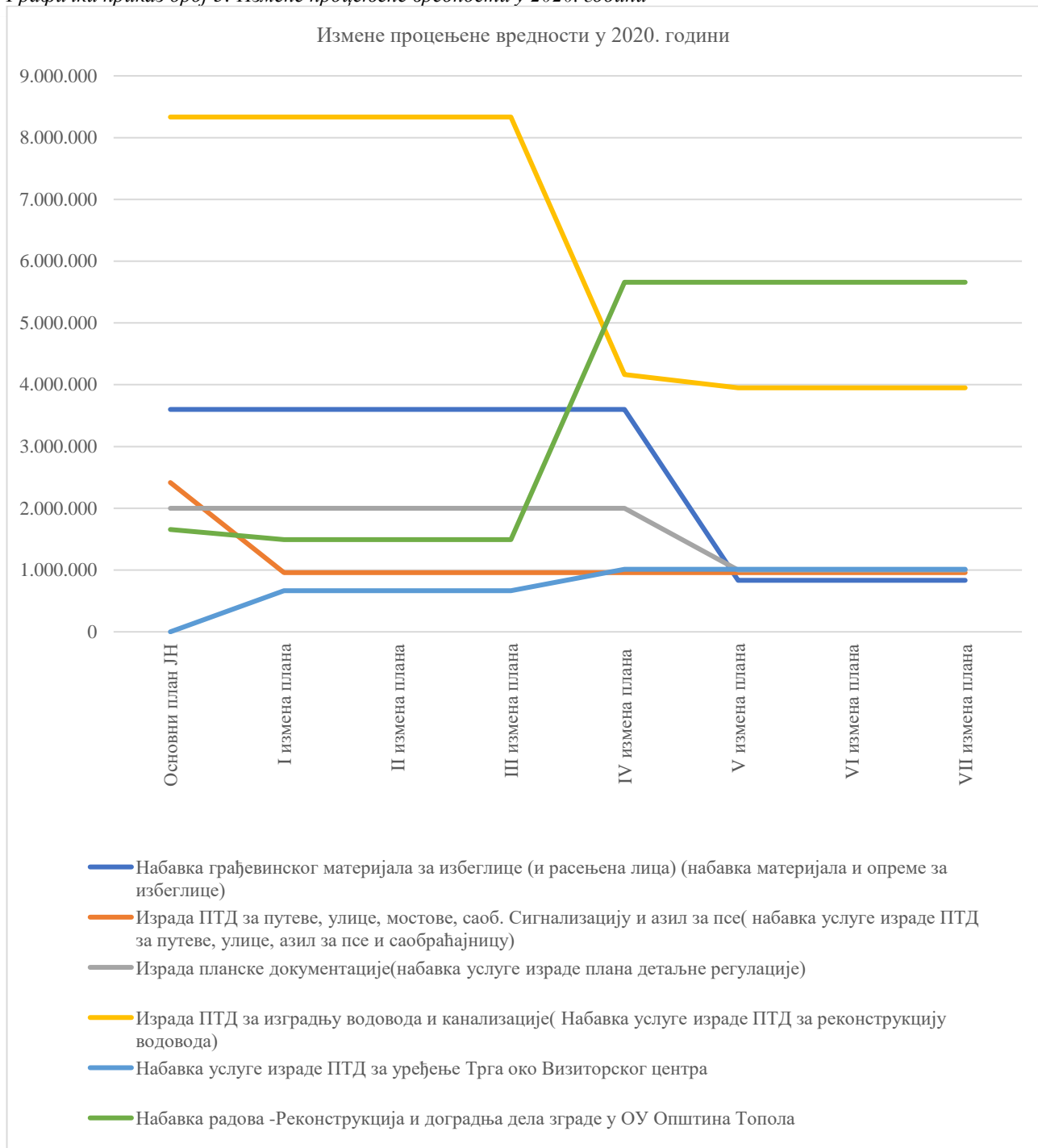
Међутим, постоје и набавке за које процењена вредност није унета и објављена у основном плану набавки и свим каснијим изменама и допунама плана, иако наведени подаци не представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података, услед чега није могуће утврдити да ли је у фази планирања и на који начин процењена вредност утврђена и то:

- (1) Набавка услуге стручног надзора над радовима на вртићу, дому здравља и балон хали за 2020. годину.

Такође, у поступку ревизије утврдили смо да у ревидираном периоду 2020-2022 код одређених јавних набавки износ процењене вредности се повећавала или смањивала у току године, односно процењена вредност одређена у основном плану или измени и допуни плана мењана је у каснијим изменама и допунама плана. У наредном графичном приказу наведени су примери таквих набавки.

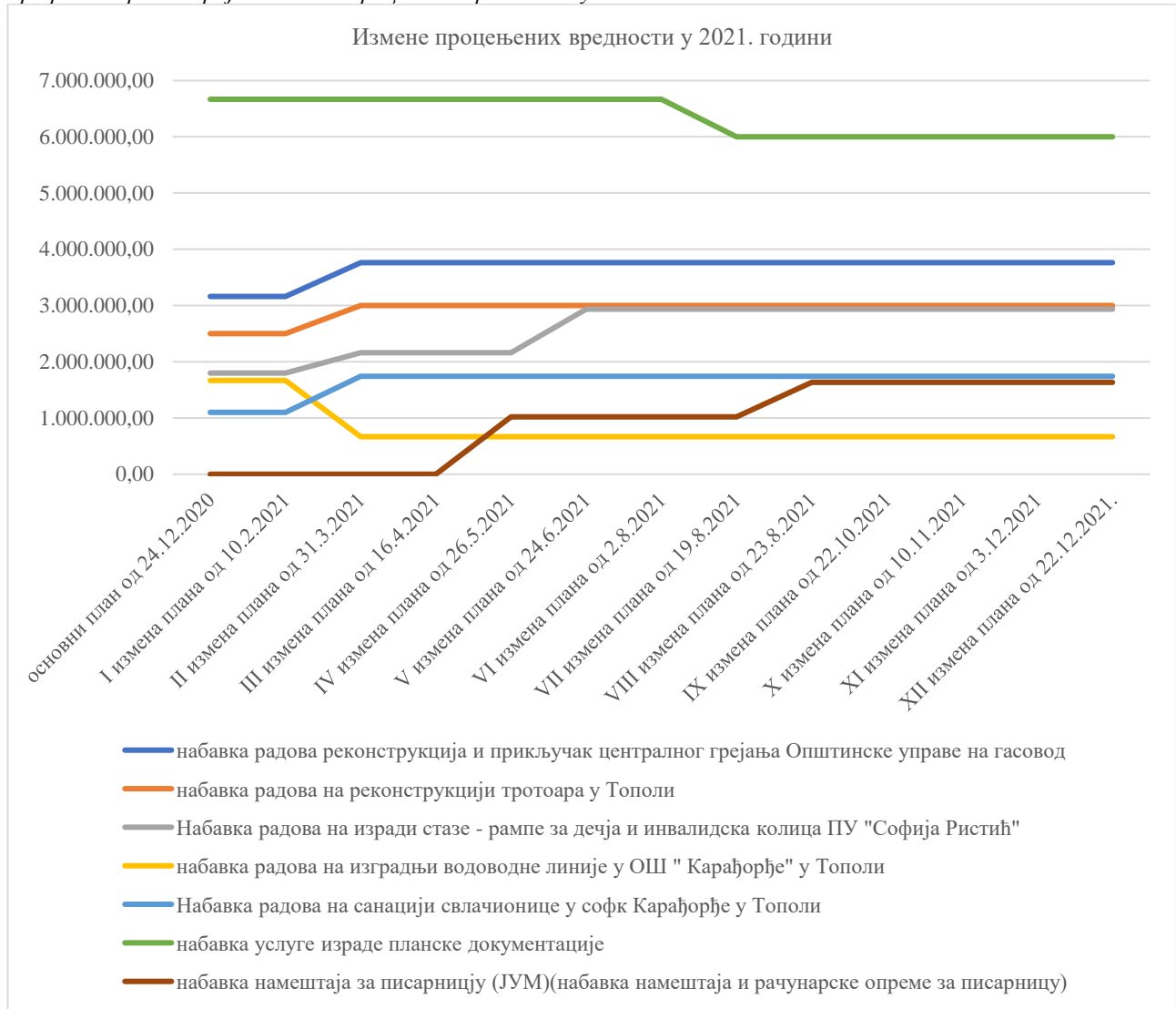


Графички приказ број 5: Измене процењене вредности у 2020. години





Графички приказ број 6: Измене процењене вредности у 2021. години



Графички приказ број 7: Измене процењене вредности у 2022. години





Процењена вредност код једног дела набавки није заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта свих елемената потребних за одређивање процењене вредности. Када се приликом одређивања процењене вредности не прикупе сви потребни елементи долази до проблема приликом спровођења јавних набавки, и неки од њих су наведени у наредним примерима:

За 2020. годину

- (1) Набавка ПВЦ мембране са радовима на замени на Балон хали за 2020. годину је два пута покретана и обустављана са истом процењеном вредношћу 883.333 динара, да би трећи пут процењена вредност повећана на 1.600.000 динара, након чега је поступак спроведен и закључен уговор.
- (2) Набавка радова на реконструкцији и адаптацији кухиње ПУ "Софија Ристић" у Тополи за 2020. годину је покренута и обустављена са процењеном вредношћу 4.158.000 динара, да би процењена вредност била повећана на 4.774.666 динара, након чега је поступак спроведен и закључен уговор.
- (3) Набавка услуге израде ПТД за уређење трга око Визиторског центра је кроз основни план планирана са процењеном вредности 666.666 динара, каснијим изменама и допунама плана процењена вредност је увећана на 1.012.500 динара, а уговор је закључен на износ од 490.000 динара.
- (5) Набавка услуге израде ПТД за реконструкцију и изградњу канализационе мреже је планирана са процењеном вредности 4.166.666 динара, која је каснијим изменама и допунама смањена на 3.950.000 динара, док је поступак покренут са процењеном вредношћу од 4.450.000 динара, али је уговор са изабраним добављачем закључен на износ од 1.732.462 динара.

За 2021. годину

- (1) Набавка радова на обради постојећег коловоза и наношење асфлатног слоја је планирана са процењеном вредности 12.500.000 динара, али је четвртом изменом плана процењена вредност увећана на 25.000.000 динара. Основни уговор је закључен на износ од 23.989.895 динара, док је анексима уговорена вредност увећана тако да износи 28.204.237 динара, што је значајно већи износ у односу на првобитно одређену процењену вредност.
- (2) Набавка намештаја и опреме за писарницу је четвртом изменом плана планирана са процењеном вредности 1.020.000 динара, али је осмом изменом плана процењена вредност увећана на 1.634.000 динара. Основни уговор је закључен на износ од 1.633.200 динара, док је анексом уговорена вредност увећана тако да износи 1.967.200 динара, што је значајно већи износ у односу на првобитно одређену процењену вредност.
- (3) Набавка монтажне куће (сива фаза) са пројектно-техничком документацијом је 10 изменом плана била планирана са процењеном вредности 833.333 динара, затим је 11 изменом плана процењена вредност увећана на 1.250.000 динара, након чега је поступак покренут, али је обустављен јер је једина приспела понуда била значајно изнад и овако увећаног износа процењене вредности (понуђена је цена 1.800.000 динара).

За 2022. годину

- (1) Набавка радова на реконструкцији и прикључењу централног грејања на гасовод у ОШ „Карађорђе" је планирана са процењеном вредности 4.120.000 динара, али је трећом изменом плана процењена вредност увећана на 9.350.887 динара, што је више од двоструког износа првобитно утврђене процењене вредности.
- (2) Набавка услуга вршења стручног надзора над радовима је планирана и покренута са процењеном вредности 1.250.000 динара, али је поступак обустављен јер је једина приспела понуда била изнад износа процењене вредности (понуђена је цена 1.647.182 динара).



(3) Код набавке услуга израде пројектно-техничке документације за реконструкцију тротоара процењена вредност је одређена у износу од 1.666.666 динара, али је уговор закључен на дупло мањи износ од 880.000 динара.

Као последица оваквог начина утврђивања и промене процењене вредности су поступци јавних набавки за које су закључени уговори чија се вредност знатно разликује у односу на процењену вредност набавке.

Табела број 2: Закључени уговори по плану јавних набавки у ревидираном периоду (1.1.2020 – 30.6.2022. године) код којих се уговорене вредности знатно разликују од процењене вредности из плана јавних набавки

Година	Предмет јавних набавки	Процењена вредност од 24.12.2020	Процењена вредност -ХП измена плана од 22.12.2021	уговорена вредност без ПДВ-а	процент уговорено /процењена вредност
		1	2	3	3/2*100
2020	Набавка активне електричне енергије	15.000.000	15.000.000	9.982.893	66,55
2020	набавка рачунарске и друге опреме	478.910	478.910	333.660	69,67
2020	Израда ПТД за путеве, улице, мостове, саоб. сигнализацију и азил за псе	958.333	958.333	651.000	67,93
2020	Набавка услуге израде ПТД за уређење Трга око Визиторског центра	1.012.500	1.012.500	490.000	48,40
2020	набавка услуге израде ПТД за реконструкцију и изградњу канализационе мреже	4.450.000	4.450.000	2.690.000	60,45
2021	Набавка нафтних деривата	8.750.000	8.750.000	6.286.320	71,84
2021	Набавка канцеларијског материјала	966.666	966.666	738.201	76,37
2021	Набавка услуге израде ПТД за периодично одржавање путева и улица и за изградњу тротоара	416.666	416.666	295.000	70,80
2021	Набавка услуга израде саобраћајних пројеката за јавна паркиралишта и постављање саобраћајне сигнализације	833.333	833.333	499.000	59,88
2021	Израда саобраћајног пројекта јавних и осталих паркиралишта у насељеном месту Топола (варош)		416.666	170.000	40,80
2021	Набавка рачунарске опреме за потребе Општинске управе	0,00	300.000	165.535	55,18
2021	Набавка услуге израде ПТД за реконструкцију тротоара	0,00	1.666.666	888.000	53,28
2022	-	-	-	-	-

Препорука број 4: Препоручујемо одговорним лицима општине Топола да приликом израде плана набавки процењене вредности појединачних набавки одређују на основу техничких спецификација предмета набавке са познатим количинама и прикупљањем свих потребних података испитивањем и истраживањем тржишта.



Налаз 2.4. Директни корисници буџета општине Топола нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта.

На основу Закона о јавним набавкама и интерним актом предвиђено је да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки, што се односи и на поступак истраживања тржишта. Иако су организационе јединице које достављају потребе и тим за планирање углавном вршиле испитивање и истраживање тржишта, исто нису документовале и евидентирале нити су приложиле доказе којима би документовали радње током испитивања и истраживања тржишта. Процедура предвиђена интерним актом није испоштована у потпуности јер запослени у тиму за планирање и у организационим јединицама који врше истраживање тржишта нису имали сазнања да о томе треба да сачине службене белешке и/или записнике, преузму и сачувају јавно доступну документацију, што нас наводи на закључак да нису довољно едуковани. Због оваквог поступања субјекта ревизије, јавља се ризик недовољне транспарентности поступка истраживања тржишта иако је исто вршено, односно постоји ризик недовољне транспарентности одређивања процењених вредности јавне набавке.

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

Наведено је такође прописано интерним актом. *Илустрација број 2: Начини истраживања тржишта*

Наиме, чланом 21. Правилника о набавкама од 7.09.2020. године и чланом 23. Правилника о набавкама од 9.10.2015. године, прописано је да се о спроведеном истраживању тржишта сачињава извештај, који садржи податке о ценама и њиховом кретању на тржишту, доступности потребних добара, услуга и радова, њиховом квалитету и периоду гаранције, условима одржавања и каналима дистрибуције.



Испитивање и истраживање тржишта је углавном вршено усмено, позивањем потенцијалних понуђача, који дају цене за предметна добра и услуге, при чему се радње које се том приликом предузимају не документују у писаној форми и са прописаним подацима. Код одређених набавки, пре свега набавки добара неопходних за редовно функционисање општине (гориво, гасно уље за грејање и слично), о истраживању тржишта и контакту са потенцијалним понуђачима састављане су неформалне евиденције (не на начин прописан интерним актом), које су садржале податке о називу добављача, цени и датуму обављеног разговора. За одређена добра и услуге након комуникације са потенцијалним понуђачима, исти су достављали предрачуна са ценама предмета набавке и на тај начин је документовано истраживање тржишта. Код појединих набавки истраживање тржишта је вршено прегледом

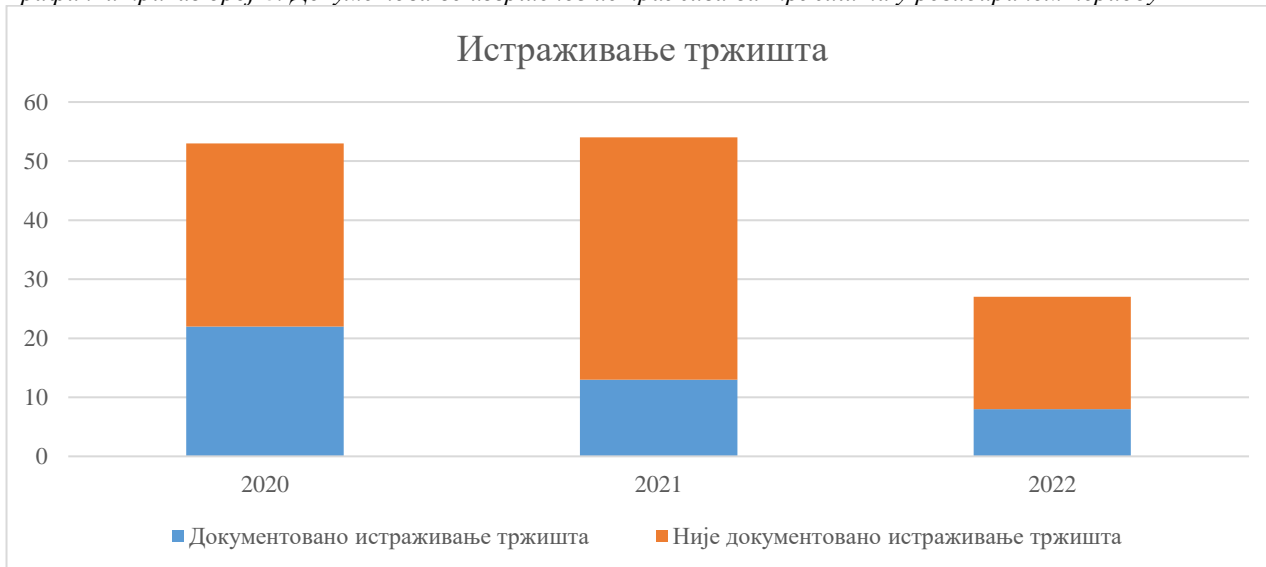


интернет страница, које нису преузете и архивирани, или је истраживање вршено прегледом службених евиденција што такође није евидентирано и сачувано.

Када се ради о радовима, истраживање тржишта је вршено преко пројеката за извођење радова, односно вредност из пројекта је преузета као процењена вредност.

У поступку ревизије утврђено је да у току процеса планирања од укупног броја планираних набавки планом набавки и свим изменама плана за 91 набавку није прикупљена документација о извршеном истраживању тржишта (размењена електронска пошта, интернет странице, службене белешке у случају да је истраживање вршено путем телефона, анкете, упитници, Портал јавних набавки и слично).

Графички приказ број 8: Документовање извршеног истраживања тржишта у ревидираном периоду



Као разлог за овакво стање, процедура предвиђена интерним актом није испоштована у целости јер, према писаној информацији, тим за планирање и запослени у организационим јединицама који врше истраживање тржишта нису имали сазнање да о томе треба да сачине службене белешке и/или записнике, преузму и сачувају јавно доступну документацију, односно да је то довољан доказ да је извршено истраживање тржишта што наводи на закључак да нису довољно едуковани.

Због оваквог поступања субјекта ревизије, односно због недовољно едукованог кадра и непоштовања интерне процедуре, јавља се ризик недовољне транспарентности поступка истраживања тржишта иако је исто вршено, односно постоји ризик недовољне транспарентности одређивања процењених вредности јавне набавке.

Препорука број 5: Препоручујемо одговорним лицима општине Топола да се поштује процедура прописана позитивним прописима и интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта.

Закључак 3. Директни корисници буџетских средстава општине Топола план набавки су у претежном делу извршили благовремено и у планираном обиму.

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

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

- Како је општина Топола уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки?



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

Закључак 3. донели смо на основу следећих налаза:

- 3.1. Општина Топола је актом о систематизацији и интерним актима о ближем уређењу поступака јавних набавки прописала послове и тим односно лица која ће обављати послове везане за реализацију плана јавних набавки.
- 3.2. Општина Топола је већину јавних набавки у 2020., 2021. и 2022. године покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планиране кварталне за покретање поступка.
- 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, а што указује на то да утврђивање потреба и испитивање и истраживање тржишта није извршено у потпуности и у складу са приоритетима, и да притом код дела узоркованих набавки ни праћење извршења уговора по количинама није вршено, односно нису успостављени контролни механизми који би спречили извршење уговора изнад уговорених количина.
- 3.4. Директни корисници буџета општине Топола нису за све набавке успоставили адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљне податке о извршењу уговора по свим спроведеним набавкама.

Налаз 3.1. Општина Топола је актом о систематизацији и интерним актима о ближем уређењу поступака јавних набавки прописала послове и тим односно лица која ће обављати послове везане за реализацију плана јавних набавки.

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

Правилником о организацији и систематизацији радних места систематизовано је радно место Стручни послови за јавне набавке (тачка 44). Наведено радно место, између осталих, обухвата и следеће послове: израду плана јавних набавки; предлагање динамике реализације плана; вођење евиденције о реализованим јавним набавкама и о јавним набавкама које су у току; достављање евиденција о набавкама надлежним органима; контролу исправности јавних набавки и друго.

Чланом 13. Правилника о набавкама од 9.10.2015. године односно чланом 12. Правилника о набавкама од 7.09.2020. године прописано је да контролу планирања, спровођења и извршења јавних набавки спроводи једно или више лица задужених за контролу, у складу са актом о систематизацији и организацији послова, по налогу одговорног лица.

Реализација плана јавних набавки започиње покретањем поступка јавне набавке. Чланом 50. Правилника о набавкама од 9.10.2015. године и чланом 49. Правилника о набавкама од 7.09.2020. године прописано је да одговорно лице издаје писани налог за покретање поступка јавне набавке, лицу запосленом на пословима јавних набавки. Налогом се одређује комисија односно лице које ће спроводити поступак јавне набавке.

Када се ради о изменама и допунама плана јавних набавки, то је такође прописано интерним актима субјекта ревизије, и то чланом 47. Правилника о набавкама од 9.10.2015.



године и чланом 46. Правилника о набавкама од 7.09.2020. године. Наведеним члановима је прописано да се измена и допуна плана врши када се појави потреба за тим и прописани су случајеви у којима се може вршити измена односно допуна. О измени и допуни плана одлучује тим за планирање, након чега лице запослено на пословима јавних набавки израђује измену и допуну и објављује на Порталу јавних набавки.

Такође, наведеним интерним актима је регулисано и праћење извршења уговора о јавној набавци, и то члановима 93., 94. и 95. Правилника о набавкама од 9.10.2015. године и члановима 78., 79. и 80. Правилника о набавкама од 7.09.2020. године. Наведеним члановима је прописано да овлашћења, одговорност и начин праћења уговора о јавној набавци утврђује одговорно лице наручиоца. Уговор о набавци доставља се лицу задуженом за праћење извршења уговора и финансијској служби, а један примерак остаје у предмету о поступку јавне набавке. Одговорно лице одређује из реда запослених лице за праћење извршења конкретног уговора, у зависности од врсте предмета набавке и стручног образовања из области која је предмет набавке, а у складу са актом о систематизацији.

Налаз 3.2. Општина Топола је већину јавних набавки у 2020., 2021. и 2022. године покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планирано време за покретање поступка.

Правилником о набавкама прописано је да тим за планирање одређује време покретања поступка јавних набавки. У плановима јавних набавки, а у складу са Правилником о набавкама, за сваку конкретну набавку одређено је оквирно време за покретања поступка (раније месец, а сада квартал). Општина Топола је приликом покретања поступка јавних набавки поштовала предвиђено оквирно време осим код пар набавки.

Непоштовање предвиђених рокова је из разлога што у изради документације учествује више актера, па се у пракси дешава да се у наведеном кварталу из плана набавки не прибаве све компоненте (нпр: пројектни задаци потребни за израду пројектне документације), те се јавна набавка спроводи у наредном кварталу. Ризик оваквог поступања је да добра, услуге и радови неће бити благовремено набављени у складу са потребама.

Члановима 39. и 40. Правилника о набавкама од 9.10.2015. године и члановима 37. и 38. Правилника о набавкама од 7.09.2020. године прописано је да тим за планирање одређује оквирне рокове односно време покретања поступка, а на основу података о истеку претходних уговора, количина, финансијских средстава и других приоритета из свакодневног живота.

У плановима јавних набавки, у складу са интерним актом (Правилником), за сваку конкретну набавку се одређује оквирно времена покретања поступка (раније месец, а сада квартал).

Општина Топола већину јавних набавки у 2020., 2021. и 2022. године је покренула у планираним временским оквирима, али за део набавки је било мањих одступања у односу на планиране кварталне за покретање поступка:

- Набавке које су планиране у 1. кварталу, а покренуте у 2. кварталу:

(1) 2021. година - Услуга израде саобраћајних пројеката за јавна паркиралишта и постављање саобраћајне сигнализације (покренута крајем априла),

(2) 2022. година - Набавка услуге израде саобраћајних пројеката за постављање саобраћајне сигнализације и опреме по ургентном поступку (покренута у јуну),

- Набавке које су планиране у 2. кварталу, а покренуте у 3. кварталу:

(1) 2021. година - Набавка радова на реконструкцији и прикључењу централног грејања Општинске управе на гасовод (покренута крајем јула),

(2) 2021. година - Набавка услуге израде пројекта саобраћаја и саобраћајне сигнализације општинских путева и регулисања проласка државног пута кроз насеље Блазнава (покренута у септембру),



(3) 2021. година - Набавка радова на реконструкцији и адаптацији писарнице (покренута крајем јула) и

(4) 2021. година - Набавка намештаја и рачунарске опреме за писарницу (покренута крајем августа).

Део јавних набавки, посебно у 2020. години, покретан је и пре оквирног времена предвиђеног за покретање.

Препорука број 6: *Препоручујемо одговорним лицима општине Топола да обезбеде услове да се поступци јавних набавки покрећу у складу са планираним временом у плану набавки.*

Налаз 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, а што указује на то да утврђивање потреба и испитивање и истраживање тржишта није извршено у потпуности и у складу са приоритетима, и да притом код дела узоркованих набавки ни праћење извршења уговора по количинама није вршено, односно нису успостављени контролни механизми који би спречили извршење уговора изнад уговорених количина.

Законом о јавним набавкама и интерним актом прописана је обавеза да лица која су решењем задужена за праћење извршења уговора, врше квантитативно и квалитативно праћење уговора. Такође, прати се и извршење плана набавки. Међутим, и поред бројних измена и допуна плана набавки, утврђено је да постоји одступање између броја планираних и спроведених поступака јавних набавки, између реализоване, уговорене и процењене вредности, а и да се део извршених уговора пратио само вредносно, али не и количински (квантитативно).

Узрок оваквог поступања налази се у томе да се фази утврђивања стварних потреба и истраживања тржишта не посвети довољно времена и не укључе сви актери, нити се у фази реализације уговора на адекватан начин прати извршење уговора, и уз то додатне потешкоће донела је пандемија вируса COVID 19. Ризик оваквог поступања је да планирана средства остају „заробљена“, а могла су бити искоришћена или планирана за друге намене, уз то стварне, односно објективне потребе наручиоца, неће бити задовољене.

Чланом 96. Правилника о набавкама од 9.10.2015. године прописано је да лице задужено за праћење извршења уговора врши проверу предмета набавке, у погледу саобразности са уговореним количинама, квалитетом, узорком, динамиком испоруке и слично. Након извршене провере наведено лице потписује отпремницу, извештај о извршењу услуга или радова или други документ којим се потврђује да је уредно извршена обавеза добављача. Свако лице које је задужено за праћење конкретног уговора доставља Извештај о извршењу уговора лицу запосленом на пословима јавних набавки.

Чланом 97. истог Правилника прописано је да у случају да добављач не извршава обавезе у складу са уговором, лице одговорно за праћење уговора упућује рекламацију добављачу и писменим путем обвештава лице запослено на пословима јавних набавки, након чега се предузимају одређене мере ради уредног извршења уговора. Од предузетих мера зависи зависи да ли ће се реализовати дато средство обезбеђења или раскинути уговор.

Наведено је прописано и члановима 81. и 82. Правилника о набавкама од 7.09.2020. године.

Поред наведеног, чланом 98. Правилника о набавкама од 9.10.2015. године је такође прописано и да лице запослено на пословима јавних набавки након уредног извршења уговора или неизвршења уговора, уноси у апликативни софтвер потребне податке.

Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи, стручним службама, посебним организацијама општине Топола и Општинском



правобранилаштву број: 110-15/2018-05-III од 12.03.2018. године у оквиру Одељења за буџет, финансије, привреду и друштвене делатности, систематизовано је радно место Стручни послови за јавне набавке (тачка 44). Наведено радно место, између осталих, обухвата и следеће послове: израду плана јавних набавки; предлагање динамике реализације плана; вођење евиденције о реализованим јавним набавкама и о јавним набавкама које су у току; достављање евиденција о набавкама надлежним органима; контролу исправности јавних набавки и друго.

Измене плана

Општина Топола у ревидираном периоду доносила је за сваку годину један план набавки који је важио за све директне кориснике односно план је донет за Општину Топола која не може бити наручилац. У току поступка ревизије утврђено је да су измене плана јавних набавки извршене више пута у току године и то:

Табела број 3: Планови и измене планова јавних набавки код ДКБС општине Топола у ревидираном периоду

Назив корисника	2020. година		2021. година		2022. година (до 30.6.2022.)	
	План	Измене плана у току године	План	Измене плана у току године	План	Измене плана у току године
Општина Топола	1	11	1	12	1	3

Измене планова јавних набавки у највећој мери тичу се додавања нових поступака у току године и усклађивању постојећих процењених вредности.

Планирано и спроведено

Општина Топола је у 2020. и 2021. години планирала укупно 84 поступака јавних набавки, а спровела укупно 68 поступака. У 2022. години од почетка године до 30.06.2022. године Општина је планирала да покрене укупно 27 поступака јавних набавки, а покренула и спровела 11 поступака. Тако да је у ревидираном периоду планирано укупно 111, а спроведено 79 поступака јавних набавки, што је ближе описано у табеларном приказу.

Табела број 4: Планирани и спроведени поступци јавних набавки

	2020			2021		2022		Укупно
	ЈНМВ	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	
Планирано	22	23	1	37	1	27	0	111
Спроведено	19	15	1	32	1	11	0	79

У току 2020., 2021. и 2022. године приликом реализације планова јавних набавки у општини Топола, поступало се на један од следећих начина: (1) јавне набавке су планиране и спроведене односно обустављене и након поновног покретања спроведене; (2) набавке су планиране, а нису покретане; (3) набавке су покретане, обустављане једном или више пута и након обуставе нису спроведене.

Разлози за непокретање набавки које су планиране су следећи:



Графички приказ број 9: Разлози за непокретање поступка



Што се тиче обустављених поступака, разлози за обуставу су следећи:

Графички приказ број 10: Разлози за обуставу поступка



Однос између броја планираних, спроведених, непокретних и обустављених поступака дат је у наредном табеларном приказу:

Табела број 5: Однос спроведених, обустављених и неспроведених поступака у 2020. и 2021. години

Поступци	2020. година				2021. година			
	Бр поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а *	%	Број поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а *	%
1	2	3	4	5 (4/3)	6	7	8	9 (8/7)
Спроведени	35	111.711.300	101.523.089 98.523.900	91% 88%	33	216.924.565	203.560.896 190.846.997	94% 88%
Непокретни	10	20.158.249			4	5.031.665		
Обустављени	1	833.333			1	1.671.666		
Укупно	46	132.702.882			38	223.627.896		

*Вредност уговора са анексима и вредност уговора без анекса



У табеларном прегледу у уговорену вредност је урачуната и вредност закључених анекса уговора, којима је уговорена вредност увећана, и то у 2020. години у укупном износу од 2.999.887,95 динара без ПДВ-а и у 2021. години за укупан износ од 12.713.899,59 динара без ПДВ-а. Самим тим без вредности закључених анекса, уговорена вредност основних уговора код спроведених поступака јавних набавки у 2020. години износи 98.523.201,37 динара без ПДВ-а, а у 2021. години износи 190.846.996,75 динара без ПДВ-а, тако да је у овом случају проценат реализације процењене вредности и у 2020. и у 2021. години 88%.

Графички приказ број 11: Однос броја планираних и спроведених поступака за 2020. и 2021. годину

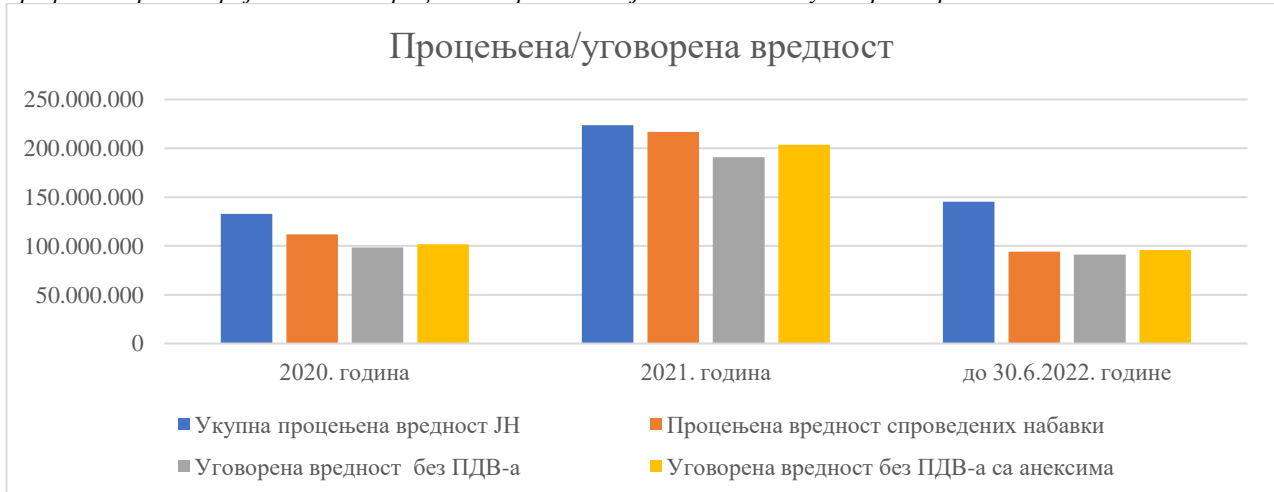


У 2022. години у I и II кварталу планирано је да се покрене 27 поступака, а спроведено је до 30.6.2022. године 11 поступака чија је укупна процењена вредност 94.239.706,50 динара без ПДВ-а, а уговорена вредност 95.719.762,02 динара без ПДВ-а. Уговорена вредност је већа од процењене из разлога што су у току 2022. године закључивани анекси уговора којима је увећана уговорена вредност за укупно 3.434.567,05 динара без ПДВ-а.

Одређени број поступака јавних набавки је обустављен јер није достављена ни једна понуда или добављач не испуњава критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, или понуде прелазе процењене вредности што указује на то да истраживање и испитивање тржишта није извршено у потпуности.

Однос процењене и уговорене вредности

Графички приказ број 12: Однос процењене вредности јавне набавке и уговорене вредности 2020. и 2021. године





Уколико бисмо ставили у однос укупну процењену вредност јавних набавки и уговорени износ по спроведеним поступцима јавних набавки, анализом стања у 2020. и 2021. години уочили бисмо да постоји знатно одступање између ове две категорије. У 2020. години уговорена вредност износи свега 74% процењене вредности свих јавних набавки у 2020. години, док у 2021. години се учешће уговорене у укупно процењеној вредности поступака јавних набавки повећава на 85%.

Табела број 6: Уговорене вредности у односу са процењеном вредношћу

Година	%		
	Уговорена вредност без анекса/процењена вредност свих планираних набавки * 100	Уговорена вредност без анекса/процењена вредност спроведених поступака *100	Уговорена вредност са анексима/процењена вредност спроведених поступака*100
2020.	74	88	91
2021.	85	88	94
до 30.6.2022.	63	97	102

Разлог оваквог стања, осим неправилно утврђене процењене вредности (о чему је више речи било у делу 2.3. овог извештаја) је и учешће непокрених, односно неспроведених поступака. У 2020. години није покренуто или је обустављено чак 11 од 46 планираних поступака (24%), док у 2021. години није покренуто или је обустављено пет од 38 планираних поступака (13%). Узрок оваквог поступања је проглашено ванредно стање узорковано пандемијом COVID 19.

Последица неспровођења планираних поступака јавних набавки је да средства која су опредељена за спровођење поступака који су предвиђени планом набавки, остану неискоришћена, односно остану заробљена, а да при том локална самоуправа нема могућност да финансира и извршава друге послове из своје надлежности.

Однос уговорене и реализоване вредности

Када се ради о односу уговорене и реализоване вредности у 2020. години реализација уговорене вредности је на високом нивоу и износи 91% и само код једне набавке реализација није завршена. Међутим, у 2021. години реализација је нешто нижа 58% из разлога што код укупно 7 набавки реализација је у току односно није у потпуности окончана. У 2022. години у свим поступцима за које је закључен уговор, реализација је у току.

Табела број 7: Уговорене вредности у односу са реализованом вредношћу

	2020. година	2021. година
Уговорена вредност без ПДВ-а	101.523.089,32	203.560.896,34
Реализована вредност без ПДВ-а	92.141.070,83	118.158.168,89
Број поступака код којих је реализација уговора у току	1	7
Процент реализоване вредности уговора	91%	58%

Праћење извршења уговора по количини и квалитету

Општина Топола је код свих узоркованих јавних набавки, у оквиру техничке спецификације, одредила количине, вредност и карактеристике добара, услуга или радова који се набављају. Код узоркованих јавних набавки, лица која су решењем била задужена за контролу извршења уговора, пратили су извршење уговора по количинама и квалитету када



се ради о инвестиционим радовима. Праћење уговора вредносно и количински вршено је и код набавке канцеларијског материјала и код нафтних деривата. Код осталих узоркованих набавки праћење уговора је вршено вредносно, али не и количински.

Веома је важно да наручилац реално и објективно утврди и сагледа потребе са становишта послова који су му дати у надлежност и одреди приоритете у спровођењу, те да кроз поступке јавних набавки набави добра, услуге и радове за којима постоји потреба. У супротном планирана средства остају „заробљена“, а могла су бити искоришћена или планирана за друге намене, а и неће задовољити објективне односно стварне потребе наручиоца.

Наведено доводи до закључка да нису добро исказане потребе, односно исказана је потреба за нечим што није набављено, а набављено је нешто друго за чим није исказана потреба или није у довољној мери.

Препорука број 7: *Препоручујемо одговорним лицима општине Топола да План набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама према приоритетима.*

Препорука број 8: *Препоручујемо одговорним лицима општине Топола да успоставе контролне механизме за квантитативно и квалитативно праћење свих закључених уговора.*

Налаз 3.4. Директни корисници буџета општине Топола нису за све набавке успоставили адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљне податке о извршењу уговора по свим спроведеним набавкама.

На основу Закона о јавним набавкама и интерним актом предвиђено је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током спровођења јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци. Иако су организационе јединице углавном водиле прецизне евиденције о извршењу уговора за део узоркованих набавки није постојала писана евиденција о праћењу извршења уговора по количинама. Узрок оваквог поступања је то што систем финансијског управљања и контроле не функционише у потпуности, а и то што су запослени који су решењем били задужени да прате извршење уговора обављали и друге послове из описа радног места и недостатак времена је разлог недокументовања односно праћења извршења уговора по количинама већ само по вредности. Због оваквог поступања општине Топола, јавља се ризик да ће уговор бити извршен изнад уговорених количина.

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

Правилником о набавкама од 9.10.2015. године члановима 108, 110. и 111 и Правилника о набавкама од 7.09.2020. године у члану 91. и 93. прописано је да лице запослено на пословима јавних набавки прикупља податке и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама, и да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира све радње током планирања, спровођења поступака и извршења уговора о јавној набавци. Евидентирају се подаци о поступцима јавних набавки и подаци о закљученим уговорима.

Приликом ревизије утврђено је да се за сваку набавку посебно израђује овлашћење за праћење предметног уговора за лице или радну групу која је стручна за област из које је предмет набавке. Наведеном лицу се достављају уговори и сва потребна документација и дају инструкције за праћење. Сва документација везана за праћење одређеног уговора налази се у



сваком појединачном предмету јавне набавке (овлашћења, записници, решења, преписка са добављачима, налози и слично).

Према документацији која је достављена, предмети се воде по врсти поступака, односно посебно за јавне набавке мале вредности и посебно за отворене поступке. У оквиру предмета се налазе подаци о предмету набавке, датумима аката донетим у току поступка, назив добављача и назив лица које је задужено за праћење предметне набавке.

Такође, постоје и евиденције о поступцима јавних набавки који су обустављени, као и о разлозима за обуставу.

Што се тиче евиденције о извршеним уговорима, за све спроведене јавне набавке постоје евиденције о уговореним вредностима, о вредности закључених анекса и о реализованој вредности уговора са и без ПДВ-а (ако је реализована у потпуности или делимично) за 2020., 2021. и 2022. годину. Наведени подаци постоје и за добра, услуге и радове који су набављани без примене Закона о јавним набавкама, посебно за 2020. и 2021. годину.

О извршеним радовима се сачињавају привремене и окончане ситуације, записници о примопредаји и друга валидна документација којом одговорна лица потврђују квалитет и квантитет радова, док се за набављена добра и услуге испостављају рачуни и води спецификација истих. Међутим, за део узоркованих набавки добара и услуга (осим код набавке канцеларијског материјала и код нафтних деривата) закључени уговори нису праћени квантитативно (по количинама), односно не постоје поуздане евиденције у писаној форми о томе да ли су уговори извршени у уговореним количинама.

Препорука број 9: Препоручујемо одговорним лицима општине Топола да обезбеде све услове да се успоставе адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљно евидентирање и документовање свих радњи приликом извршења уговора.

V Мере предузете у току ревизије

1. Општина Топола је ушла у поступак припреме Нацрта Одлуке о буџету за 2023. годину са пројекцијама за 2024. и 2025. годину и свим корисницима буџетских средстава доставила Упутство за припрему Нацрта буџета у коме се наводи да је за набавке добара, услуга и радова уз прилог финансијског плана потребно доставити документацију о исказивању потреба (на основу које се дошло са количинама) и документацију о испитивању тржишта (понуда, штампа са истраживања на интернету, записник о телефонском позиву и сл.)
2. Успостављена је евиденција о количинама код потрошње следећих добара: хемијских средстава, материјала за посебне намене-репрезентација, канцеларијског материјала, горива, лож уља и сл.



V Захтев за доставу одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Субјект ревизије је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности/несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања 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 институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Методологија и опис критеријума за избора субјеката ревизије⁷

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 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 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 општинских аката наручиоца у поступку утврђивања и исказивања стварних потреба и документовања тих активности.

Извори неопходних информација код Општине Топола, били су планови ЈН, општа и појединачна акта Општине Топола (акт о организацији послова набавки, правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавезама и одговорностима, писана документација Општине Топола везана за процес утврђивања и исказивање стварних потреба као што су инструкције за планирање јавних набавки, решења о формирању тимова за планирање јавних набавки, белешке, обрасци за исказивање потреба итд).

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 општинских и појединачних аката (решења, белешки, записника, инструкција, планова, електронске преписке 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 општинских 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 планови ЈН, општа и појединачна акта Општине Топола (Акт о организацији послова набавки, Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавезама и одговорностима, писана документација Општине Топола везана за процес испитивања и истраживања тржишта (решења, белешки, записника, инструкција, планова, електронске преписке и сл.), писане процедуре и друга интерна акта Општине Топола 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 уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама, 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 захтева за исказивањем потребе за покретањем поступка јавне набавке, одлука о покретању поступака јавних набавки односно одлука о спровођењу поступака јавних набавки, уговора о јавним набавкама и записника о квалитативном и квантитативном 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 окончавале предметне активности, улоге учесника, обавезе и одговорности сваког од њих. Такође, вршена је анализа, да ли су се и на који начин евидентирале и документоване 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, одлука и записника су 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.