



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

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



Број: 400-1019/2022-04/20
Београд, 31. октобар 2022. године

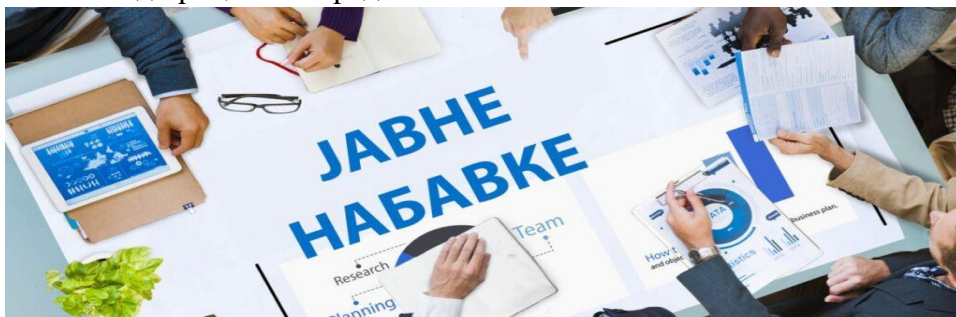




Да би услуге које локална самоуправа пружа грађанима биле квалитетније потребно је повећати ефикасност у планирању јавних набавки кроз укључивање свих актера у реално и у складу са приоритетима утврђивање потреба уз истраживање тржишта. Ово ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године и правременом 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 је планирано више поступака јавних набавки у односу на број спроведених. Такође, постоји ризик да процењене вредности предмета јавних набавки нису објективне и засноване на испитивању и истраживању тржишта свих потребних елемената, јер су за део набавки уговорене вредности након спроведених поступака јавних набавки знатно ниже од процењених вредности, а у неким случајевима и више од процењене вредности.



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

Приликом испитивања и истраживања тржишта за део набавки прикупљене информације нису ефикасно коришћене, или нису ни прикупљене, због чега процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, а при том све радње током тог процеса нису евидентирани и документовани.

Директни корисници буџетских средстава општине Врњачка Бања су план јавних набавки извршили благовремено, али за део набавки исти није извршен у планираном обиму.

Препоруке

Државна ревизорска институција дала је одговорним лицима општине Врњачка Бања 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 услове да се поштује процедура која је предвиђена интерним актом за 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 процедуру која је предвиђена интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта;
- ↓ План набавки доноси у складу са реално утврђеним потребама према приоритетима;
- ↓ успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења 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	10
1. Проблем	10
2. Циљ ревизије	11
3. Ревизијска питања	11
4. Обим и ограничења ревизије	12
5. Методологија у поступку рада	14
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	21
Закључак 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.	22
Налаз 1.1. Општина Врњачка Бања је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.	22
Налаз 1.2. Организационе јединице Општине Врњачка Бања су утврдиле и исказале стварне потребе, али не на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом.	24
Налаз 1.3. Општина Врњачка Бања је интерним актима одредила да Организационе јединице Општинске управе исказују стварне потребе у оквиру својих надлежности, док носиоци планирања врше проверу оправданости, усклађивање и обједињавање предмета набавке из исказаних потреба.....	26
Налаз 1.4. Носиоци планирања општине Врњачка Бања, нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.....	27
Закључак 2. Приликом испитивања и истраживања тржишта за део набавки прикупљене информације нису ефикасно коришћене, или нису ни прикупљене, због чега процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, а при том све радње током тог процеса нису евидентирани и документовани.	29
Налаз 2.1. Општина Врњачка Бања је донела акт о уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је уредила и поступак испитивања и истраживања тржишта.	29
Налаз 2.2. Општина Врњачка Бања односно њене организационе јединице су вршиле испитивање и истраживање тржишта, али за део набавки нису прикупиле све потребне информације за израду плана јавних набавки.	31



Налаз 2.3. Процењена вредност јавних набавки код директних корисника буџета општине Врњачка Бања код већине набавки је утврђена на прописан начин, осим код поступака за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности.	32
Налаз 2.4. Директни корисници буџета општине Врњачка Бања нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта.	36
Закључак 3. Директни корисници општине Врњачка Бања су план јавних набавки извршили благовремено, али за део набавки исти није извршен у планираном обиму.....	38
Налаз 3.1. Општина Врњачка Бања је интерним актима о ближе уређењу поступака јавних набавки уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки.	38
Налаз 3.2. Општина Врњачка Бања је јавне набавке које је покренула у ревидираном периоду, покренула у планираним временским оквирима.....	40
Налаз 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, док је за део узоркованих набавки евидентно одступање реализованог обима набавке у односу на уговорено, а што указује на то да утврђивање потреба и испитивање и истраживање тржишта није извршено у потпуности и у складу са приоритетима, нити је на адекватан начин вршено праћење извршења уговора, односно нису успостављени адекватни контролни механизми који би спречили извршење уговора изнад уговорених вредности и количина.	41
Налаз 3.4. Директни корисници буџетских средстава општине Врњачка Бања нису за све набавке успоставили адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљне податке о извршењу уговора по свим спроведеним набавкама.	46
V Захтев за доставу одазивног извештаја	47
1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....	49



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/2019)	Закон о јавним набавкама
Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015)	Претходно важећи закон
Директни корисници буџетских средстава	ДКБС



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности и правилности пословања општине Врњачка Бања на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“ за период од 1.1.2020. 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.

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 Врњачка Бања на тему: Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код ДКБС, од 1.1.2020. године до 30.6.2022. године, утврдили смо следеће:

Да би услуге које локална самоуправа пружа грађанима биле квалитетније 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 правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.

- 1.1. Општина Врњачка Бања је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба;
- 1.2. Организационе јединице Општине Врњачка Бања су утврдиле и исказале стварне потребе, али не на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом;
- 1.3. Општина Врњачка Бања је интерним актима одредила да Организационе јединице Општинске управе исказују стварне потребе у оквиру својих надлежности, док носиоци планирања врше проверу оправданости, усклађивање и обједињавање предмета набавке из исказаних потреба;
- 1.4. Носиоци планирања општине Врњачка Бања, нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.

2. Приликом испитивања и истраживања тржишта за део набавки прикупљене информације нису ефикасно коришћене, или нису ни прикупљене, због чега процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, а при том све радње током тог процеса нису евидентирани и документовани.

- 2.1. Општина Врњачка Бања је донела акт о уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је уредила и поступак испитивања и истраживања тржишта;



- 2.2. Општина Врњачка Бања 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 Врњачка Бања код већине набавки је утврђена на прописан начин, осим код поступака за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности;
 - 2.4. Директни корисници буџетских средстава општине Врњачка Бања нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта.
- 3. Директни корисници буџетских средстава општине Врњачка Бања су план јавних набавки извршили благовремено, али за део набавки исти није извршен у планираном обиму.**
- 3.1. Општина Врњачка Бања је интерним актима о ближе уређењу поступака јавних набавки уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки;
 - 3.2. Општина Врњачка Бања је јавне набавке које је покренула у ревидираном периоду, покренула у планираним временским оквирима;
 - 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, док је за део узоркованих набавки евидентно одступање реализованог обима набавке у односу на уговорено, а што указује на то да утврђивање потреба и испитивање и истраживање тржишта није извршено у потпуности и у складу са приоритетима, нити је на адекватан начин вршено праћење извршења уговора, односно нису успостављени адекватни контролни механизми који би спречили извршење уговора изнад уговорених вредности и количина;
 - 3.4. Директни корисници буџетских средстава општине Врњачка Бања 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 јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“, даје следеће препоруке:

Препоручујемо одговорним лицима општине Врњачка Бања 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 1¹);
- 2) обезбеде све услове да се поштује процедура која је предвиђена интерним актом за 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 прикупљања свих потребних података испитивањем и истраживањем тржишта (Налаз 2.3. Препорука број 4 - Приоритет 1);
- 5) обезбеде услове да се поштује процедура која је предвиђена интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта (Налаз 2.4. Препорука број 5 – Приоритет 1);

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



- 6) План набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама према приоритетима (Налаз 3.3. Препорука број 6 – Приоритет 2²);
- 7) да успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења уговора који би спречили извршавање уговора изнад предвиђених количина и вредности (Налаз 3.3. Препорука број 7 – Приоритет 2);
- 8) 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 8 – Приоритет 2).

Генерални државни ревизор

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

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



II Увод

Ревизија правилности и сврсисходности пословања општине Врњачка Бања 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 институцији³, Пословником Државне ревизорске институције⁴ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину⁵.

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 Србији⁶ 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 приспеле понуде биле неприхватљиве.

Разлози за релативно висок удео поступака у којима није поднета ниједна понуда, према наводима у Извештају⁷ 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 повећање интензитета конкуренције идентификовано је недовољно истраживање тржишта од

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

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 9/09

⁵ Програм ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину, број: 06-1950/2021-02/1-3 од 3. фебруара 2022 и Измене и допуне програма број 06-1950/201-02/1-8 од 28. маја 2022. године

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

⁷ Страна 18. Извештај о јавним набавкама у републици србији за период 1.1.2019 – 31.12.2019. године



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

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

У складу са одредбама Закона о јавним набавкама⁹, 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 правилности и сврсисходности 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 Врњачка Бања правилно и ефикасно планирала јавне набавке, утврђивањем и исказивањем стварних потреба и испитивањем и истраживањем тржишта ради одређивања њихових процењених вредности, доступности предмета набавки на тржишту и опредељивања врсте поступка јавне набавке кроз који ће се јавна набавка спроводити.

Тиме би се обезбедило да 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 привредних субјеката¹⁰ на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке¹¹ кроз који ће се ти предмети набављати.

Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања и потпитања:

⁸ Члан 6. став 1. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

⁹ Члан 41. став 1. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

¹⁰ 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“.

¹¹ Члан 51. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)



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

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

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

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

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

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

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

Извори критеријума за оцену предмета ревизије су:

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

4. Обим и ограничења ревизије

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.

Планирање јавне набавке подразумева више радњи које наручилац предузима у циљу припреме и спровођења поступка јавне набавке и каснијег закључења и реализације уговора. Те радње су: утврђивање потреба за набавком и истраживање тржишта, предвиђање средстава

¹² „Сл. гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15 и „Сл. гласник РС“, бр. 91/19



усвајањем буџета или финансијског плана, као и доношење плана набавки који садржи динамику спровођења набавки, врсту поступка, процењену вредност¹³ и остале потребне елементе¹⁴.

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 Врњачка Бања. Органи општине Врњачка Бања, односно ДКБС код којих се спроводи ревизија су: (1) Скупштина општине, (2) Председник општине и Општинско веће, (3) Општинска управа и (4) Општинско правобранилаштво.

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

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

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

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

¹⁴ Члан 88. став 1. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

¹⁵ Одлука о проглашењу ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 29/20)

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

¹⁶ Уредба о организовању рада послодаваца за време ванредног стања („Сл. гласник РС“, бр. 31/20)

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



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 претходно важећим Законом о јавним набавкама¹⁸ који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим Законом о јавним набавкама¹⁹ који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године. Поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, у складу са одредбама члана 239. став 1. истог, окончани су по прописима према којима су започети. Ставом 2. наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама истог. Имајући у виду наведено, важећи Закон о јавним набавкама је био преовлађујући извор критеријума. На основу одредби предметног закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене поједине области, активности и питања везана за непосредну примену Закона.

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

Потенцијална ограничења за спровођење ревизије:

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

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

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

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

5. Методологија у поступку рада

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

¹⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

¹⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 91/19



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 била уређена раније важећим Законом о јавним набавкама²⁰ који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим Законом о јавним набавкама²¹ 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 поступка²². Уређивање начина планирања подразумева прописивање активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу.

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

У складу са одредбама Закона, садржину овог акта ближе је уредила Управа за јавне набавке доношењем Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца²³, који је престао да важи даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама.

Чланом 3. предметног Правилника између осталог било је предвиђено 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.

²⁰ „Сл. гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

²¹ „Сл. гласник РС“, бр. 91/19

²² Члан 88 став 1 Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

²³ „Сл. гласник РС“, бр. 106/13



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

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

Наручиоци на основу претходно дефинисаних стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација. Не постоје експлицитне одредбе закона која прописује на који начин се врши испитивање и истраживање тржишта, али у складу са одредбама Закона 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 субјеката²⁴ на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке²⁵ кроз који ће се тај предмет набављати²⁶.

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

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

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

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

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

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.

²⁴ 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“.

²⁵ Члан 51. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

²⁶ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.



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 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 се обавезно је одређивање оквирног времена покретања поступка (раније месец, а сада квартал).

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

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

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



2. Основне информације о субјекту ревизије

Врњачка Бања је туристичко место првог степена, налази се у централном делу Републике Србије на 43°62' северне географске ширине, 20°89' источне географске дужине, на око 200 km јужно од Београда укупне површине 239 km². Простире се долином Западне Мораве, северним падинама Гоча (1.147m) у залеђу јужних обронака Гледићких планина (Црни врх 819m, Палеж 853m), Копаоника (2.017m), Жељина (1.785m) и Столова (1.376m). Обухватајући простор средњег поља Западног поморавља, општина Врњачка Бања се налази на инфраструктурном коридору Краљево - Крушевац. Просторно, општина Врњачка Бања припада групи мањих општина у Србији. У непосредном је територијалном контакту са општинама Краљево, Трстеник и Александровац, са којима је инфраструктурно веома добро повезана.

Историја модерне Бање везује се за 1868. годину када је крушевачки окружни начелник Павле Мутавцић са неколицином добротвора и виђенијих људи из Крушевца, Карановца и Трстеника формирао Основателно фондаторско друштво кисело-врुће воде у Врњцима.

Врњачка Бања данас представља истовремено и велико бањско лечилиште и туристички центар, поседује топле и хладне минералне изворе. Бања има четири извора лековитих минералних вода које према међународној класификацији припадају два категоријама: „Топла минерална вода“ (36.5 °C) спада у ред алкалних угљено-киселих хомеотерми и користи се за пиће, купање и на друге начине. Хладне минералне воде „Снежник“ (17 °C), „Слатина“ (14 °C), „Језеро“ (27 °C) припадају групи алкалних.

Поред традиционалног лечилишног туризма, данас бања нуди модерне SPA-програме, различите гастрономске понуде, манифестациони туризам који привлачи велики брод људи, поседује јединствене амбијенталне туристичке мотиве, велике парковске површине, стазе здравља, културно историјске споменике, спортско рекреативне капацитете за припрему спортиста и рекреативаца, ски-центар на планини Гоч која се налази у њеном непосредном залеђу.

Према степену развијености разврстана је у II категорију у Републици Србији. Интензивно се развија саобраћајна и комунална инфраструктура која може да задовољи како потребе грађана тако и потребе великог броја посетилаца.

Према последњем попису из 2011. године број становника износи 27.527 има укупно 14 насеља (Врњачка Бања, Вранеша, Врњци, Вукушица, Гоч, Грачац, Липова, Ново Село, Отроци, Подунавци, Рсавци, Руђинци, Станишинци и Штулац). Основно образовање је организовано у четири основне школе, док је средње образовање организовано у две средње школе. Општина је оснивач шест јавних установа, 12 месних заједница и шест јавних предузећа.

Према члану 27. Статута општине Врњачка Бања²⁷, органи Општине су: Скупштина општине, председник Општине, Општинско веће и Општинска управа и у складу са законом којим се уређује правобранилаштво, орган Општине је и Општинско правобранилаштво.

Скупштина општине је највиши орган Општине који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и Статутом. Скупштина општине има 23 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.

²⁷ „Службени лист општине Врњачка Бања“, број 12/19



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 девет чланова, а чини га председник Општине, који је уједно председник Општинског већа, заменик председника Општине, који је уједно члан Општинског већа по положају и седам чланова Општинског већа.

У складу са члановима 9, 10. и 13. Одлуке о организацији Општинске управе општине Врњачка Бања²⁸, у Општинској управи образују се основне унутрашње организационе јединице за вршење међусобно повезаних управних, стручних и других послова из одређених области, као одсеци.

Графички приказ број 1: Организациона шема органа општине Врњачка Бања



Ради обједињавања истих или сличних послова који су међусобно сродни, успешнијег извршавања послова, пуне упослености и одговорности запослених унутар основних унутрашњих организационих јединица могу се образовати уже организационе јединице - групе. У Одсеку за локални економски развој и инвестиције образована је Група за јавне набавке.

Седиште општине Врњачка Бања: 36210 Врњачка Бања; Крушевачка број 17; Матични број: 07175981; ПИБ: 100917981.

²⁸ „Службени лист општине Врњачка Бања“, број 27/16 и 23/17



3. Информације о јавним набавкама

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.²⁹ Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. У складу са одредбама Закона о јавним набавкама³⁰ 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. Наручилац је обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.

Према достављеним подацима од стране општине Врњачка Бања, поступак планирања јавних набавки је уређен процедурама у којима су прописане обавезе и одговорности чинилаца тих активности. У оквиру Одсека за локални економски развој и инвестиције Општина има формирану посебну организациону јединицу - група за послове јавних набавки која има свог руководиоца. Руководилац Одсека има сертификат за службеника за јавне набавке. Планове јавних набавки донели су сви ДКБС. У 2020. години у плановима јавних набавки са седам измена, планирала је добра, услуге и радове у укупном износу 188.690.525 динара и то кроз 46 поступака јавних набавки, док је у 2021. години планирала 36 поступака у вредности 217.053.297 динара у плановима јавних набавки са 12 измена (укупан број измена планова јавних набавки за четири ДКБС у 2021. години). За 2022. годину према Плановима јавних набавки до 30.6.2022. године планирано је 25 поступака, процењене вредности 75.605.147 динара. У 2020. години спроведено је 26 поступака јавних набавки процењене вредности 158.192.835 динара, по којима су закључени уговори у вредности 124.397.000 динара, док је у 2021. години спроведено 27 поступака процењене вредности 196.229.349 динара, а закључени су уговори у вредности 178.962.660 динара.

Такође, према достављеним подацима, у току 2020. године обустављено је укупно седам поступака, али је за два поступка набавке након донете одлуке о обустави поступка поступак поново спроведен и закључен је уговор са добављачем, док је у 2021. години, обустављено укупно четири поступка од чега је један поступак поновљен и закључен је уговор са добављачем.

²⁹ Члан 6. став 1. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

³⁰ Члан 29. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)



IV Закључци

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

- 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је благовремено утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса.**
- 2. Приликом испитивања и истраживања тржишта за део набавки прикупљене информације нису ефикасно коришћене, или нису ни прикупљене, због чега процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, а при том све радње током тог процеса нису евидентирани и документовани.**
- 3. Директни корисници буџетских средстава општине Врњачка Бања су план јавних набавки извршили благовремено, али за део набавки исти није извршен у планираном обиму**

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



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

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је општина Врњачка Бања 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 Врњачка Бања уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба?
- На који начин је вршено утврђивање и исказивање стварних потреба?
- Да ли општина Врњачка Бања 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 Врњачка Бања у писаној форми евидентира и документује све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки?

Закључак 1. донели смо на основу следећих налаза:

- 1.1. Општина Врњачка Бања донела је интерни акт којим је између осталог уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.
- 1.2. Организационе јединице Општине Врњачка Бања су утврдиле и исказале стварне потребе, али не на начин, у року и са свим потребним елементима прописаним интерним актом.
- 1.3. Општина Врњачка Бања је интерним актима одредила да Организационе јединице Општинске управе исказују стварне потребе у оквиру својих надлежности, док носиоци планирања врше проверу оправданости, усклађивање и обједињавање предмета набавке из исказаних потреба.
- 1.4. Носиоци планирања општине Врњачка Бања, нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба.

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

Према члану 49. Закона о јавним набавкама и члану 22. претходно важећег Закона наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке, а нарочито начин планирања набавки.

Начелник Општинске управе Врњачка Бања донео је Правилник³¹ о ближе уређивању поступка јавне набавке (у даљем тексту: Правилник) којим је уређен начин планирања набавки (критеријуми, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеви поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци унутар наручиоца.

Одредбама члана 9. Правилника предвиђено је да се сва лица која учествују у поступку планирања набавки за сваку појединачну набавку руководе следећим критеријумима: (1) да ли је предмет јавне набавке у функцији обављања делатности и у складу са планираним циљевима који су дефинисани у планским актима за дату буџетску годину; (2) да ли техничке спецификације и количине одређеног предмета јавне набавке одговарају стварним потребама наручиоца; (3) да ли је процењена вредност јавне набавке одговарајућа с обзиром на то који

³¹ Број 400-1887/15 од 23.9.2015. године



су циљеви набавке, а имајући у виду техничке спецификације и неопходне количине; (4) да ли јавна набавка има за последицу стварање додатних трошкова за наручиоца; (5) да ли постоје друга могућа решења за задовољавање исте потребе наручиоца; (6) стање на залихама, искуствене показатеље у вези са месечном, кварталном, годишњом потрошњом добара и сл.; (7) трошкове одржавања и коришћења постојеће опреме у односу на трошкове нове опреме, исплативост инвестиције, исплативост ремонта постојеће опреме и сл.; (8) трошкове животног циклуса предмета јавне набавке (трошак набавке, трошкове употребе и одржавања, као и трошкове одлагања након употребе) и (9) ризике и трошкове у случају неспровођења поступка јавне набавке.

Правилником (одредбе члана 11-15) је предвиђено да се поступак планирања набавки одвија по фазама које између осталог обухватају и: (1) исказивање потреба за предметима набавки и одређивање техничких спецификација; (2) проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку појединачну јавну набавку.

Служба за буџет, финансије и локалну пореску администрацију доставља захтев, заједно са смерницама, организационим јединицама које у остављеном року између осталог достављају податке о потребама са одговарајућим количинама, техничким спецификацијама и осталим неопходним подацима на предвиђеном обрасцу који је саставни део Правилника (Прилог 1 Списак набавки са подацима о истраживању тржишта).

Наведени Правилник је престао да важи даном ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1.7.2020. године).

Скупштина општине Врњачка Бања је дана 11. септембра 2020. године донела Одлуку³² о уређивању правила поступака јавних набавки којом се, за потребе јавних наручилаца Општине Врњачка Бања (у даљем тексту: Наручиоци), уређују правила поступка јавних набавки у Општини Врњачка Бања почев од планирања, спровођења поступака јавних набавки и набавки друштвених и других посебних услуга, закључења уговора о јавној набавци, праћење извршења закључених уговора, као и одговорност за преузете радње у вези са пословима јавних набавки.

Одлука се односи на све органе Општине Врњачка Бања који се у смислу Закона сматрају јавним наручиоцима.

Овом Одлуком, критеријуми за планирање набавки (одредба члана 5. Одлуке) су дефинисани на идентичан начин као и Правилником, док је начин исказивања потреба у извесној мери измењен. Наиме, Општина Врњачка Бања је интерним актом (одредбе члана 6-8. Одлуке) уредила исказивање потреба на начин да носиоци планирања³³ пре почетка планирања за наредну годину, израђују предлог инструкција за планирање, Начелник Општинске управе општине Врњачка Бања доноси инструкције за планирање до 15. септембра текуће године за планирање набавки за наредну планску годину. Инструкције се достављају свим организационим јединицама које у оквиру своје надлежности исказују потребе за набавкама. Инструкције за планирање садрже методологију и упутства за истраживање тржишта и утврђивање и исказивање потреба за набавкама, као и полазне елементе за планирање потреба (стање залиха, очекиване ванредне активности у наредној планској години и друге податке од значаја за утврђивање потреба за набавкама). На овај начин се стандардизује исказивање потреба за предметима набавки и одређује се која организациона јединица планира одређене предмете набавки, према пословима које обавља.

Такође, Одлуком је предвиђено да носиоци планирања (организационе јединице општинске управе задужене за обављање послова финансија и послова набавки) израђују образац за планирање, са упутством за попуњавање, и достављају га у електронским облику свим организационим јединицама са инструкцијама за планирање, до 15. септембра текуће године. Након тога, организационе јединице које планирају набавке исказују своје стварне потребе тако што у достављени образац уносе податке у складу са инструкцијама и достављају

³² Број 020-128/20 од 11.9.2020. године („Службени лист Општине Врњачка Бања“, бр. 55/20. године)

³³ Организационе јединице Општинске управе задужене за обављање послова финансија и послова набавки



их носиоцима планирања најкасније до 30. октобра, а изузетно стварне потребе за набавкама могу доставити и накнадно, а најкасније до тренутка усклађивања са предлогом буџета.

Графички приказ број 2: Поступак планирања набавки



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

Интерним актом (Одлуком о уређивању правила поступака јавних набавки, као и раније важећим Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке) је предвиђено да организационе јединице Општине Врњачка Бања које планирају набавке, стварне потребе за набавкама исказују уносећи податке у Образац који садржи податке о стању на залихама, потребним количинама, процењеној вредности, техничким карактеристикама, квалитету, начину и месту испоруке, периоду на који треба уговорити јавну набавку као и периоду када треба закључити уговор са роком доставе истог до 30. октобра текуће године за наредну годину. Међутим, организационе јединице потребе нису доставиле на предвиђеном обрасцу и у предвиђеном року, већ у слободној форми и без свих потребних елемената. Разлог за непоштовање процедуре можемо пронаћи у неразумевању процеса планирања набавки као једног сложеног процеса од стране организационих јединица које достављају своје потребе, недоношење инструкција за планирање набавки за 2021. годину, као и неадекватној сарадњи и координацији организационих јединица које достављају потребе и носилаца планирања набавки. Ризик оваквог поступања је израда Плана јавних набавки који садржи веће или мање количине добара, услуга и радова од потребних.

Планирање јавних набавки за 2021. годину извршено је без Инструкција за планирање набавки које су предвиђене Одлуком, јер је сама Одлука којом су предвиђене Инструкције донета 11.09.2020. године. Општинска управа општине Врњачка Бања је дана 15. септембра 2021. године донела Инструкције за планирање набавки за 2022. годину број 400-1972/4. Њихов саставни део је Прилог 1 Образац за планирање са упутством за попуњавање и Прилог 2 Техничке спецификације.

Прилог 1 Образац за планирање са упутством за попуњавање садржи поред предмета јавне набавке, врсте предмета јавне набавке и процењене вредности и сет питања која се односе на оправданост набавке, стање на залихама, период у коме је потребно закључити уговор, временски период важења уговора, специфичне услове набавке, упоређивање квалитета, периода гаранција, рокова испоруке услуга, добара и радова.

У Прилогу 2 Техничке спецификације предвиђено је да предлагач набавке за сваку набавку наведе предмет набавке, количине, цену по јединици, укупну цену са и без пдв за добра и услуге односно предмер и прелиминар за радове, односно техничке спецификације (жељене карактеристике и функционалне захтеве предмета набавке), квалитет, као рок, начин и место испоруке.



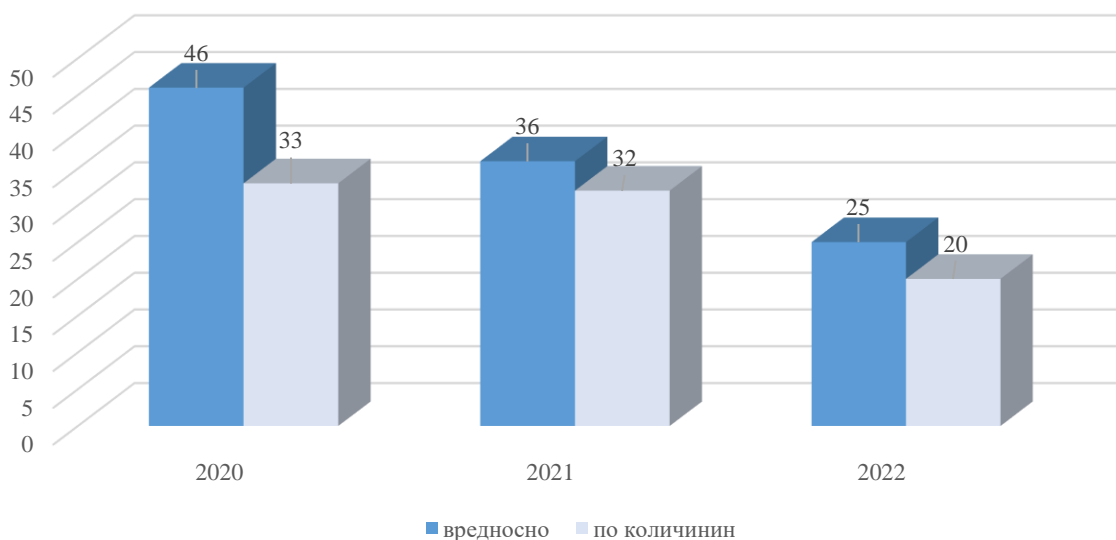
Увидом у достављену документацију од стране субјекта ревизије утврђено је да су Инструкције за планирање набавки за 2022. годину дана 24. септембра 2021. године прослеђене електронским путем руководиоцима организационих јединица са напоменом да се попуњени обрасци доставе Одсеку за ЛЕР и инвестиције-служба за јавне набавке најкасније до 30. октобра 2021. године.

До наведеног датума организационе јединице нису доставиле захтеве за добрима, услугама и радовима у складу са утврђеним потребама, већ су то учиниле у јануару, након додатно послатог захтева од стране службе за јавне набавке и не на предвиђеном обрасцу, као што је дефинисано интерним актом, већ у слободној форми.

Сви захтеви достављени у слободној форми садрже податке о предмету набавке и процењеној вредности, део захтева садржи информацију о потребним количинама и периоду када треба покренути набавку и на који рок, ретко има података о жељеним карактеристикама и функционалним захтевима предмета набавке, очекиваном квалитету, али ниједан не садржи све податке који су предвиђени у обрасцу за планирање.

На готово идентичан начин достављане су потребе за 2020. и 2021. годину. У периоду од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године ДКБС Општине Врњачка Бања су планирали укупно 107 поступака јавних набавки и то у 2020. години 46, у 2021. години 36, у првих шест месеци 2022. године 25 поступака. Организационе јединице/предлагачи набавке су за сваку набавку навели предмет набавке и процењену вредност, док су количине наведене у 72% набавки у 2020. години, 89% у 2021. години и 80% до 30. јуна 2022. године.

Графикон број 1: Исказивање стварних потреба у поступку планирања набавки



Анализирајући начин утврђивања и исказивања потреба са аспекта предмета набавке, а на основу достављене документације, приметно је да су потребне количине углавном исказане код добара и радова, а недостају код услуга (услуга уклањања бесправно изграђених објеката, услуге чишћења пословних просторија, геодетске услуге, услуге оглашавања).

Као што је напред наведено Одлуком је дефинисано да се образац за планирање, са упутством за попуњавање доставља свим организационим јединицама до 15. септембра текуће године и да организационе јединице које планирају набавке попуњене обрасце за планирање достављају носиоцима планирања најкасније до 30. октобра што представља период довољан да се тачно процене потребе, а све у циљу постизања што већег степена ефикасности планирања јавних набавки.

Разлоге за одступање чињеничног стања у односу на предвиђено/уређено можемо наћи у недовољном разумевању процеса планирања набавки као једног сложеног процеса који захтева сарадњу свих стручних служби у оквиру наручиоца, а посебно носилаца планирања набавки и организационих јединица које достављају своје потребе за добрима, услугама и



радовима као и неадекватној сарадњи и координацији између њих и недовољног броја запослених у јединицама локалне самоуправе (Групи за јавни набавке).

Првобитно је за обављање послова јавних набавки Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи и Општинском правобранилаштву општине Врњачка Бања³⁴ било систематизовано три радна места са пет извршилаца и то: Руководилац групе послова за јавне набавке (једно лице), Службеник на пословима јавних набавки у звању саветника (два лица) и Службеник на пословима јавних набавки у звању млађег саветника (два лица), док је последњом изменом од 14.04.2022. године укинута радно место Службеника на пословима јавних набавки, тако да су ови послови остали у опису послова само Руководиоца групе послова за јавне набавке. Руководилац групе послова за јавне набавке нема сертификат службеника за јавне набавке. Једино лице које у општини Врњачка Бања има овај сертификат је Руководилац Одсека за локални економски развој и инвестиције, које у опису послова нема конкретне послове везане за јавне набавке.

Неефикасно планирање 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 нема на располагању добра и услуге потребна за неометано обављање делатности.

Препорука број 1: Препоручујемо одговорним лицима општине Врњачка Бања 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 Врњачка Бања је интерним актима одредила да Организационе јединице Општинске управе исказују стварне потребе у оквиру својих надлежности, док носиоци планирања врше проверу оправданости, усклађивање и обједињавање предмета набавке из исказаних потреба.

У складу са чланом 49. став 2. Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања јавне набавке укључујући и начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица.

У Општинској управи општине Врњачка Бања образоване су основне унутрашње организационе јединице за вршење међусобно повезаних управних, стручних и других послова из одређених области, као - одсеци и уже организационе јединице - групе. У Одсеку за локални економски развој и инвестиције образована је Група за јавне набавке.

У складу са Правилником о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи и Општинском правобранилаштву општине Врњачка Бања³⁵, послови јавних набавки систематизовани су у Одсеку за локални економски развој и инвестиције и то у оквиру Групе за послове јавних набавки. У овом Одсеку између осталог обављају се послови који се односе на организацију послова везаних за јавне набавке, а који се између осталог односе и на истраживање тржишта и ефикасно планирање набавки и припрему плана набавки.

У акту о систематизацији, у оквиру описа послова Одсека као и запослених, нису предвиђени послови утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова у оквиру активности планирања јавних набавки, али су ови послови дефинисани Одлуком о уређивању правила поступака јавних набавки³⁶.

Наиме, чланом 9. Одлуке одређено је да Организационе јединице из делокруга послова за које су задужене, исказују стварне потребе, док је чланом 10. Одлуке предвиђено да проверу

³⁴ Број 020-274/16 од 6.11.2019. године (пречишћен текст) са изменама и допунама од 2.4.2020. године, 18.03.2021. године, 27.04.2021. и 14.4.2022. године

³⁵ Број 020-274/16 од 6.11.2019. године (пречишћен текст) са изменама и допунама од 2.4.2020. године, 18.3.2021. године, 27.4.2021. и 14.4.2022. године

³⁶ Број 020-128/20 од 11.9.2020. године



стварних потреба и допуну садржине плана набавки врше Носиоци планирања (Организационе јединице Општинске управе задужене за обављање послова финансија и послова набавки) и то на начин да врше проверу оправданости предложених предмета набавки и процењених вредности и разматрају усклађеност предмета набавки са стварним потребама наручилаца, као и да на основу извршених провера, а у сарадњи са организационим јединицама које су исказале потребе за набавкама, носиоци планирања врше потребне измене у циљу усклађивања предложених набавки са стварним потребама.

Носиоци планирања, након измена, обједињују истоврсне предмете набавке и у образац за планирање уносе податке о ознакама из општег речника набавки и врсти поступка за сваки предмет јавне набавке.

Налаз 1.4. Носиоци планирања општине Врњачка Бања, нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.

На основу Закона о јавним набавкама, интерним актом предвиђено је да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки, што је у надлежности носилаца планирања. Како организационе јединице које планирају набавке нису исказале своје стварне потребе на обрасцу који је прописан Инструкцијом, већ су исте достављале у слободној форми, и то у већој мери без приложених доказа како су исте утврђене, носиоци планирања нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током утврђивања и исказивања потреба као дела 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 (носиоци планирања) и због тога не постоји заинтересованост да испоштују целокупну процедуру која је предвиђена интерним актом. Због оваквог поступања субјекта ревизије, да за већину планираних поступака јавних набавки није евидентирао и документовао све радње током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки, јавља се ризик 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, те да надлежности локалне самоуправе неће бити извршене.



Закон о јавним набавкама је чланом 41. став 1. предвидео да је наручилац, у овом случају директни корисник општине Врњачка Бања, дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања јавних набавки. Иста одредба била је предвиђена чланом 16. претходно важећег Закона.

Члан 14. Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке³⁷ (који је био у примени до 1.7.2020. године) предвиђао је да приликом исказивања својих потреба сви директни корисници буџета, односно унутрашње организационе јединице одређују предмет

набавке и прилажу техничке спецификације у складу обрасцем који је саставни део овог Правилника.

Евидентирање, чување документације у вези с набавкама и вођење евиденција у Одлуци о уређивању правила поступка јавних набавки³⁸ (која је у примени од 11.9.2020. године)

³⁷ „Службени лист општине Врњачка Бања“, број 1/16

³⁸ „Службени лист општине Врњачка Бања“, број 55/20

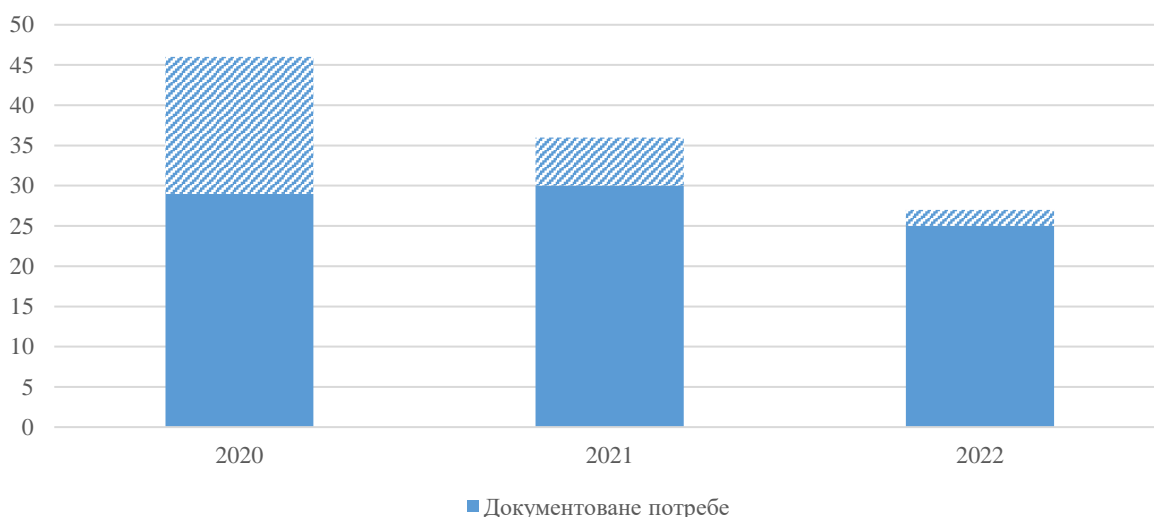


одређено је чланом 17. Према наведеном члану, у писаној или електронској форми се евидентирају и документују све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци. Ове радње у фази планирања врши носилац планирања.

Документација у складу са наведеним чланом Одлуке је било који документ који је настао током планирања набавке, а који наручилац чува најмање пет година од закључења појединачног уговора о набавци или оквирног споразума, односно пет година од обуставе или поништења поступка набавке.

Организационе јединице које планирају набавке нису исказале своје стварне потребе на обрасцу који је прописан Инструкцијом за планирање набавки, већ су их достављале писаним путем у оквиру електронске преписке (путем Е-mailа), у слободној форми, и у већој мери без приложених доказа како су их утврдили. Односно, за део планираних набавки, део радњи и активности у процесу утврђивања објективних потреба (као што је стање залиха, начин утврђивања количине, техничких карактеристика, квалитета и динамике доступности предмета набавке) није у потпуности евидентиран и документован у писаној форми.

Графикон број 2: Документоване потребе у укупном броју планираних набавки



Као разлог за недостављање потреба у форми и на начин који прописују интерна акта, са потребним доказима, у изјашњењу субјекта ревизије наводи се да 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.

Због оваквог поступања субјекта ревизије, односно због недостатка комуникације између одељења и носилаца планирања, као и недовољног укључивања свих појединачних одсека и непоштовања интерне процедуре за исказивање стварних потреба, директни корисници буџета општине Врњачка Бања 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 као дела поступка планирања јавних набавки.

Препорука број 2: Препоручујемо одговорним лицима општине Врњачка Бања да обезбеде све услове да се поштује процедура која је предвиђена интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу утврђивања стварних потреба.



Закључак 2. Приликом испитивања и истраживања тржишта за део набавки прикупљене информације нису ефикасно коришћене, или нису ни прикупљене, због чега процењена вредност код дела набавки у већој мери одступа од уговорене вредности, а при том све радње током тог процеса нису евидентирани и документовани.

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

Закључак 2. донели смо на основу следећих налаза:

- 2.1. Општина Врњачка Бања је донела акт о уређивању поступака јавних набавки, у оквиру кога је уредила и поступак испитивања и истраживања тржишта.
- 2.2. Општина Врњачка Бања 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 Врњачка Бања код већине набавки је утврђена на прописан начин, осим код поступака за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности;
- 2.4. Директни корисници буџета општине Врњачка Бања нису у целости у писаној форми евидентирали и документовали све радње током испитивања и истраживања тржишта.

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

У складу са одредбама члана 49. Закона о јавним набавкама и члану 22. претходно важећег Закона 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.

Активности које се односе на истраживање тржишта а у оквиру поступка планирања јавних набавки Општина Врњачка Бања је уредила Правилником³⁹, а затим и Одлуком⁴⁰ о уређивању правила поступака јавних набавки.

Одредбама члана 15. Правилника је предвиђено да су организационе јединице које предлажу одређену набавку у обавези да испитају и истраже тржиште за сваки предмет набавке а што подразумева испитивање:

- степена развијености тржишта,
- упоређивање цена више потенцијалних понуђача,
- испитивање квалитета,
- периода гаранције који се нуди за предмет јавне набавке,
- начин и трошкове одржавања, рокове испоруке.

³⁹ Број 400-1887/15 од 23.9.2015. године

⁴⁰ Број 020-128/20 од 11.9.2020. године („Службени лист Општине Врњачка Бања“, бр. 55/20)



Поред наведеног, одредбама истог члана Правилника је дефинисано да организационе јединице испитају да ли на тржишту постоје могућности да се потребе задовоље на другачији начин, да ли се јавном набавком стварају трошкови одржавања, нових делова који нису укључени у предмет јавне набавке, а који су неопходни за функционисање нпр. опреме која се набавља, куповина лиценци, трошкови складиштења и сл., да ли постоје неке специфичности код понуђача, попусти, да ли понуђачи морају имати посебне дозволе надлежних органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке.

Правилником је предвиђено да се тржиште испитује на неки од следећих начина:

- истраживањем путем интернета (ценовници понуђача, Портал јавних набавки, сајтови других наручилаца, сајтови надлежних институција за објаву релевантних информација о тржишним кретањима...);
- испитивањем претходних искустава у набавци овог предмета набавке (постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима, понуде из раније спроведених поступака јавне набавке са истим или сличним предметом уколико су применљиве)
- примарно сакупљање података (анкете, упитници...);
- испитивање искустава других наручилаца;
- на други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно.



Илустрација број 1: Начин истраживања тржишта

Служба за буџет, финансије и локалну пореску администрацију доставља захтев, заједно са смерницама, организационим јединицама које у остављеном року достављају податке о техничким спецификацијама, истраживању тржишта и процењеним вредностима на предвиђеном обрасцу који је саставни део Правилника (Прилог 1 Списак набавки са подацима о истраживању тржишта).

Скупштина општине Врњачка Бања је дана 11. септембра 2020. године донела Одлуку о уређивању правила поступака јавних набавки.

Одредбама члана 9. Одлуке дефинисано је да се поступак истраживања тржишта сваког појединачног предмета набавке врши: прикупљањем информација о начину задовољавања конкретне потребе, упоређивањем цена на тржишту, квалитета, периода гаранције, начина и трошкова одржавања и др. Истраживање тржишта врши се путем истраживања на интернету, испитивања искустава других наручилаца и на други погодан начин, имајући у виду сваки појединачни предмет набавке.



Инструкције које носиоци планирања достављају свим организационим јединицама које у оквиру своје надлежности исказују потребе за набавкама укључују Прилог 1 Образац за планирање са упутством за попуњавање који садржи питања која се односе и на истраживање тржишта.

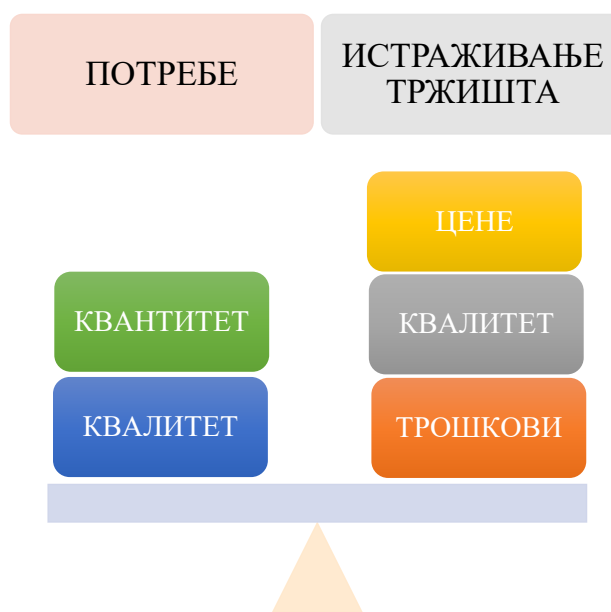
Као што је претходно наведено, Одлуком је предвиђено да носиоци планирања израђују образац за планирање, са упутством за попуњавање, и достављају га у електронским облику свим организационим јединицама са инструкцијама за планирање, до 15. септембра текуће године. Након тога, организационе јединице које планирају набавке исказују своје стварне потребе тако што у достављени образац уносе податке у складу са инструкцијама и достављају их носиоцима планирања најкасније до 30. октобра.

Налаз 2.2. Општина Врњачка Бања 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 актом (Одлуком, као и раније важећим Правилником) је предвиђено да организационе јединице Општине Врњачка Бања врше истраживање тржишта предмета набавке за који достављају потребе у циљу прикупљања информација о степену развијености тржишта, ценама различитих понуђача, начинима плаћања, квалитету, периоду гаранција, роковима испоруке услуга, добара и радова и да прикупљене податке доставе кроз предвиђен Образац у одређеном року. Међутим, прикупљене информације нису достављене у року и на прописан начин већ у слободној форми и притом за део набавки нису прикупљене све потребне информације. Процедура предвиђена Интерним актом није испоштована у целости 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 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 Врњачка Бања.

Начин и поступак истраживања тржишта, општина Врњачка Бања је уредила чланом 15. Правилника, односно чланом 9. Одлуке о уређивању правила поступака јавних набавки. Саставни део ових интерних аката је Прилог 1 Образац за планирање са подацима о истраживању тржишта. Прилог 1 садржи поред предмета јавне набавке, врсте предмета јавне набавке и процењене вредности и сет питања која се односе на истраживање тржишта и то степен развијености тржишта, упоређивање цена, да ли се цене разликују у зависности од начина плаћања, временског периода важења уговора, упоређивање квалитета, периода гаранција, рокова испоруке услуга, добара и радова.

У поступку испитивања и истраживања тржишта потребно је поред цене и квалитета испитати и период гаранције, одржавања и сл. 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.

Организационе јединице приликом достављања потреба нису попуњавале предвиђен Образац који садржи и податке о истраживању тржишта, већ су потребе за добрима, услугама и радовима неопходне за несметано обављање послова из своје надлежности доставиле у слободној форми. Достављени захтеви углавном садрже информацију о томе да је вршено испитивање и истраживања тржишта (назив потенцијалног добављача који је контактиран).

Према подацима добијеним из спроведених упитника закључујемо да су запослени у организационим јединицама спроводили испитивање и истраживање тржишта, јер је учешће набавки за које није спроведено истраживање тржишта у укупном броју планираних, у периоду од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године, испод 3%. Међутим, увидом у достављену документацију/електронску преписку и на основу обављених интервјуа може се закључити да се запослени у организационим јединицама у процесу испитивања и истраживања тржишта, а у циљу прикупљања потребних информације за израду плана јавних набавки, углавном информишу о потенцијалним понуђачима, евентуално цени на тржишту, али да ретко упореде цене више потенцијалних понуђача, или прикупе информације о карактеристикама и квалитету добара и услуга, гарантном року за исправно функционисање, о роковима испоруке услуга добара и/или извођења радова.

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

Према писаном изјашњењу субјекта ревизије, процедура предвиђена Интерним актом није испоштована у целости услед недостатка кадра, јер су изменама Правилника о систематизацији у периоду од 2020. до 2022. године укинута радна места службеника на пословима јавних набавки, па су у 2022. години ови послови остали само у опису послова Руководиоца групе послова за јавне набавке, који је и једини запослени на пословима јавних набавки, што је недовољно за адекватну координацију са колегама из других организационих јединица 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 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 Врњачка Бања.

Препорука број 3: *Препоручујемо одговорним лицима општине Врњачка Бања 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 Врњачка Бања код већине набавки је утврђена на прописан начин, осим код поступака за које је уговорена вредност знатно мања од процењене вредности.

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 уговорена вредност је знатно нижа од процењене вредности, и за исте нису достављени докази да је одређена на основу истраживања тржишта већ на основу планираних средстава у буџету. Најчешћи узрок неадекватног одређивања процењене вредности је недостатак техничких спецификација утврђеног предмета набавке са утврђеним количинама у тренутку одређивања процењене вредности односно 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.

Начин одређивања процењене вредности јавне набавке прописан је чланом 29. Закона о јавним набавкама, односно чланом 64. претходно важећег Закона. У складу са законским одредбама, одређивање процењене вредности набавке у поступку исказивања потреба предвиђено је и интерним актима.

Чланом 6. Одлуке о уређивању правила поступка јавних набавки⁴¹ одређено је да Инструкције за планирање садрже нарочито методологију и упутства за истраживање тржишта и утврђивање и исказивање потреба за набавкама, као и полазне елементе за планирање потреба, између осталог и за начин одређивања процењене вредности набавке. Инструкцијама за планирање набавки за 2022. годину, предвиђено је да организациона јединица која доставља потребе, описује како је дошла до процењене вредности имајући у виду кретање цена на тржишту, заинтересованост понуђача, вредност набавке и друге специфичне околности за сваку набавку, што све уноси у предвиђен Образац. Према Инструкцији, процењена вредност набавке одређује се у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта.

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

- 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).
- 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.

Код одређених набавки у Плану јавних набавки, који је објављен на Порталу јавних набавки, није наведена процењена вредност набавке, (нпр. Природни гас, Услуге чишћења пословних просторија), али је процењена вредност одређена и налази се у усвојеном плану који је потписан, као и у свим изменама. Према писаној информацији субјекта ревизије ради се о техничкој грешци, јер процењене вредности грешком нису унете у апликативни софтвер на Порталу ЈН.

Такође, у поступку ревизије утврдили смо да у ревидираном периоду за одређене набавке постоје прикупљене потребе које су само исказане по вредности, тј. на основу планираних средстава у буџету, а да суштински нису исказане потребе по количинама. Процењена вредност у поступку израде Плана јавних набавки није утврђена на основу техничких спецификација утврђеног предмета набавке са утврђеним количинама, нити су истраживањем тржишта прикупљене све потребне информације за одређивање процењене вредности. 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.

⁴¹ „Службени лист општине Врњачка Бања“, број 55/20



Табела број 1: 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

РБ	Година	Назив корисника	Предмет јавне набавке	Процењена вредност из плана ЈН	Процењена вредност према последњој измени Плана	Уговорена вредност без ПДВ-а	% уговорене вредности у односу на процењену
1	2020	Општинска управа	Тонери и кертрици	500.000	500.000	354.785	70,96
2			Канцеларијски материјал	1.000.000	1.000.000	713.757	71,38
3			Интернет	1.300.000	1.300.000	792.000	60,92
4		Председник општине и Општинско веће	Гориво	1.000.000	1.000.000	699.375	69,94
5	2021	Општинска управа	Тонери и кертрици	500.000	500.000	340.120	68,02

Илустративни пример број 1

- Набавка горива за 2020. годину

У процесу прикупљања потреба за припрему плана јавних набавки за 2020. годину, према изјашњењу и подацима добијеним од субјекта ревизије, од Одсека за општу управу усменим путем су достављене потребе за набавку горива за службено возило и то исказане само у вредности од 1.000.000 динара, без навођења количина горива које треба набавити. Планом набавки Председника општине и Општинског већа наведени износ је планиран за спровођење набавке под бројем 1.1.1 у поступку јавне набавке мале вредности.

Врсте поступака јавних набавки су претходно важећим Законом одређене у члану 31. док су члановима 32. – 39.а дати услови за спровођење појединих врста поступака.

У складу са чланом 51. Закона о јавним набавкама поступци јавне набавке приказани су наредном илустрацијом.

Илустрација број 2: Врсте поступака јавних набавки по Закону о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр 91/19)





Директни корисници буџета општине Врњачка Бања су на основу датих критеријума, у ревидираном периоду планирали укупно 107 поступака јавне набавке, чија је структура по корисницима и врсти поступка приказана у табели:

Табела број 2: Преглед планираних поступака јавне набавке по ДКБС у ревидираном периоду

Назив корисника	2020			2021		2022		Σ
	ЈНМВ	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	Отворени поступак	ПП без објављивања ЈП	
Општинска управа	19	18	2	28	1	18	1	87
Општинско јавно правобранилаштво	1			2				3
Председник општине и Општинско веће	4	2		4		5		15
Скупштина општине				1		1		2
Укупно	24	20	2	35	1	24	1	107

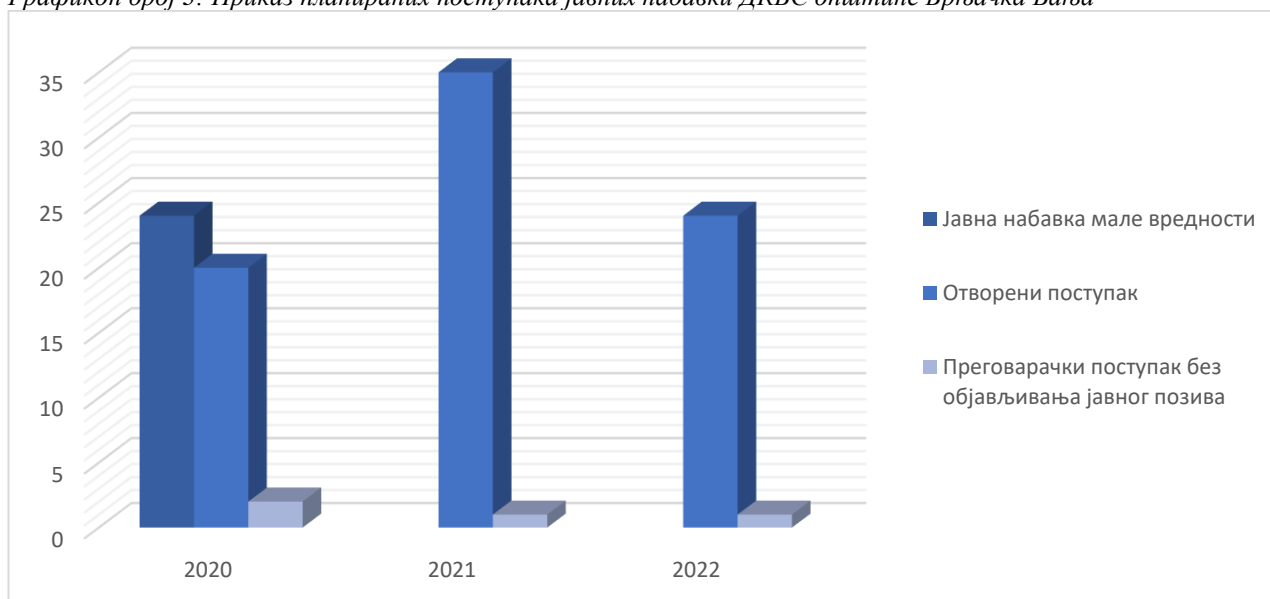
Доношењем Закона о јавним набавкама престале су да важе одредбе члана 39. претходно важећег Закона, којим је прописано спровођење поступка Јавне набавке мале вредности за набавку радова, добара и услуга чија је процењена вредност, односно укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу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

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 (одржавање софтверског решења Института Михајло Пупин за потребе пореског рачуноводства Локалне пореске администрације).

Табела број 3: Планирани поступци јавних набавки ДКБС општине Врњачка Бања

Година	Јавна набавка мале вредности	Отворени поступак	Преговарачки поступак без објављивања јавног позива	Укупно
2020.	24	20	2	46
2021.		35	1	36
2022.		24	1	25
Укупно	24	79	4	107

Графикон број 3: Приказ планираних поступака јавних набавки ДКБС општине Врњачка Бања





Табела број 4: Укупан број планираних врста поступака јавних набавки по кориснику у ревидираном периоду (2020-2022)

Назив корисника	Јавна набавка мале вредности	Отворени поступак	Преговарачки поступак без објављивања јавног позива	Укупно
Општинска управа	19	64	4	87
Општинско правобранилаштво	1	2		3
Председник општине и Општинско веће	4	11		15
Скупштина општине		2		2
Укупно	24	79	4	107

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

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

На основу Закона о јавним набавкама, 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 углавном вршиле испитивање и истраживање тржишта, исто нису документовале и евидентирале на начин како је предвиђено, односно све добијене податке нису евидентирале у предвиђеном Обрасцу нити су приложиле доказе којима би документовале радње током испитивања и истраживања тржишта. Процедура предвиђена интерним актом није испоштована у потпуности, јер запослени 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. 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, односно чланом 41. Закона о јавним набавкама и то скоро на идентичан начин.

Члан 15. став 4) Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке⁴² (који је био у примени до 1.7.2020. године) прописује да се подаци о спроведеном истраживању уносе у образац у коме се исказују потребе, а који је саставни део овог Правилника, а у прилогу се достављају копије докумената о истраживању тржишта. Исти поступак предвиђен је и чланом 8. Одлуке о уређивању правила поступка јавних набавки⁴³ (која је у примени од 11.9.2020. године).

Евидентирање и чување документације у вези с набавкама и вођење евиденција у Одлуци одређено је чланом 17. којим је предвиђено да се у писаној или електронској форми евидентирају и документују све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

⁴² „Службени лист општине Врњачка Бања“, број 1/16

⁴³ „Службени лист општине Врњачка Бања“, број 55/20



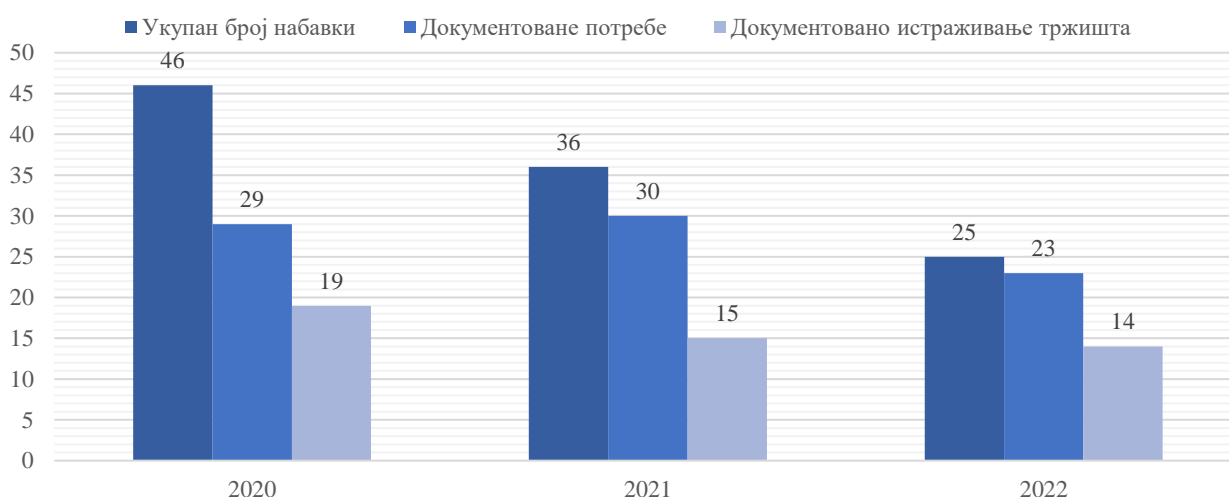
Иако је Интерним актом предвиђено да се подаци прикупљени истраживањем тржишта уносе у предвиђени Образац као и да се у прилогу достављају и копије документа који потврђују истраживање тржишта, у поступку ревизије утврђено је да приликом прикупљања информација током испитивања и истраживања тржишта у највећој мери није прикупљена и сачувана службена документација која потврђује истраживање тржишта. Наиме, евиденција о извршеном истраживању и испитивању тржишта не постоји јер је углавном истраживање тржишта вршено усмено (телефонским путем), а о обављеним телефонским разговорима нису састављене службене белешке, или је вршено прегледом интернет страница, које нису преузете и архивирани, или је истраживање вршено прегледом службених евиденција што такође није евидентирано и сачувано. За део набавки иако није попуњен прописани Образац са доказима, постоје докази (писани захтеви у слободној форми) о томе да је извршено истраживање тржишта, али исти углавном не садржи све потребне податке.

Илустрација број 3: Начини истраживања тржишта



У поступку ревизије утврђено је да у току процеса планирања од укупног броја планираних набавки за најмање 59 од 107 набавки (55% од укупног броја) 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).

Графикон број 4: Документоване потребе и испитивање и истраживање тржишта у ревидираном периоду



Као разлог за овакво стање, у изјашњењу субјекта ревизије наводи се да процедура предвиђена Интерним актом није испоштована у целости јер 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

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 Врњачка Бања да обезбеде услове да се поштује процедура која је предвиђена интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта.

Закључак 3. Директни корисници општине Врњачка Бања су план јавних набавки извршили благовремено, али за део набавки исти није извршен у планираном обиму.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је општина Врњачка Бања 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 Врњачка Бања уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки?
- Да ли су поступци јавних набавки благовремено 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 Врњачка Бања је интерним актима о ближе уређењу поступака јавних набавки уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки;
- 3.2. Општина Врњачка Бања је јавне набавке које је покренула у ревидираном периоду, покренула у планираним временским оквирима;
- 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, док је за део узоркованих набавки евидентно одступање реализованог обима набавке у односу на уговорено, а што указује на то да утврђивање потреба и испитивање и истраживање тржишта није извршено у потпуности и у складу са приоритетима, нити је на адекватан начин вршено праћење извршења уговора, односно нису успостављени адекватни контролни механизми који би спречили извршење уговора изнад уговорених вредности и количина;
- 3.4. Директни корисници буџетских средстава општине Врњачка Бања нису за све набавке успоставили адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљне податке о извршењу уговора по свим спроведеним набавкама.

Налаз 3.1. Општина Врњачка Бања је интерним актима о ближе уређењу поступака јавних набавки уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки.

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

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

Правилником је начин праћења реализације плана јавних набавки уређен процедурама за извршење плана јавних набавки (члан 28), спровођење поступка јавних набавки (члан 34-



47) и праћење извршења уговора (члан 52-61). Овлашћења и одговорности у поступку јавне набавке дефинисане су одредбама члана 48.

Одредбом члана 28. Правилника је предвиђено да извршење плана јавних набавки прати организациона јединица/група послова јавних набавки, која може сачинити извештај о извршењу Плана јавних набавки за текућу годину у коме ће приказати јавне набавке које нису реализоване и јавне набавке чији се поступци нису окончали у току текуће године, односно за које се очекује да ће се окончати у наредној години.

Реализација плана јавних набавки започиње захтевом за покретање поступка јавне набавке који подноси унутрашња организациона јединица која је корисник набавке што је предвиђено чланом 34. Правилника.

Одредбама члана 52-61 Правилника између осталог је дефинисано да лице или организациона јединица које/а је задужена за праћење извршења уговора, сачињава извештај о извршењу уговора који између осталог садржи укупну реализовану вредност уговора.

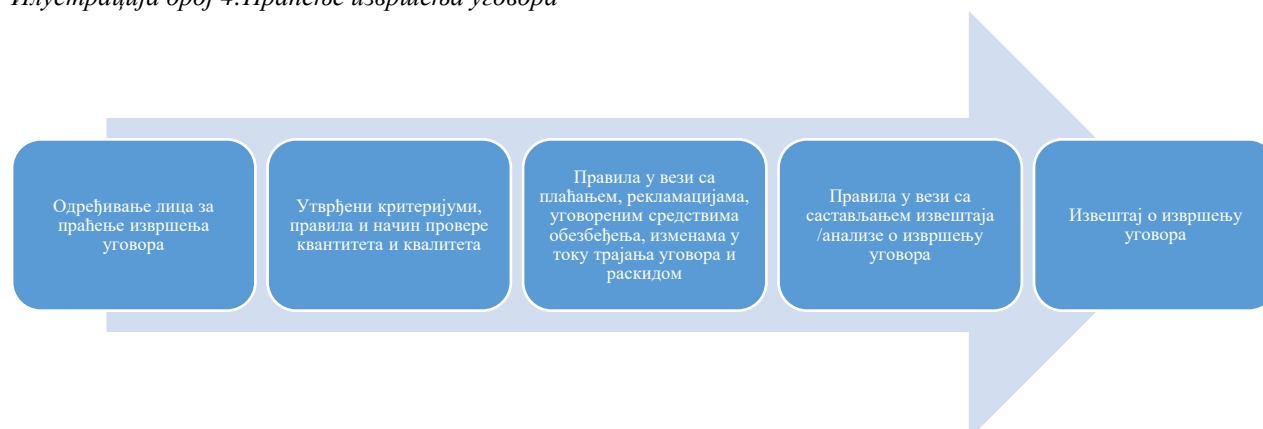
Лице овлашћено за праћење уговора предузима потребне радње, попут квалитативног и квантитативног пријема добара, услуга или радова.

Овлашћено лице квантитативним и квалитативним пријемом добара, услуга или радова, проверава да ли: (1) количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном о чему сачињава Записник о квантитативном пријему добара, услуга или радова и (2) врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним, односно да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом о чему сачињава Записник о квалитативном пријему добара.

Одлуком је област јавних набавки између осталог уређена процедурама за доношење плана набавки (члан 12-15), спровођење поступка јавних набавки (члан 18-42) и праћење извршења уговора (члан 47-58). Овлашћења и одговорности у поступку јавне набавке дефинисане су одредбама члана 43. Праавилника.

Прописана процедура за праћење извршења уговора укључује следеће: (1) одређивање лица за праћење извршења уговора и правила комуникације са другом уговорном страном у вези с тим извршењем; (2) критеријуме, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова (3) правила у вези са плаћањем, рекламацијама, уговореним средствима обезбеђења, изменама у току трајања уговора и раскидом истог (4) правила у вези са састављањем извештаја /анализе о извршењу уговора и (5) контрола извршења уговора о јавној набавци која се спроводи уколико постоје сумње и сазнања о евентуалним неправилностима у извршењу уговора.

Илустрација број 4: Праћење извршења уговора



Лице одређено за праћење уговора је дужно да прати, контролише, води потребне евиденције и извештава о реализацији, застојима, неправилностима и свим другим информацијама значајним за реализацију уговора за чије је праћење извршења одговоран. Одговорно лице је дужно да благовремено пре истека рока важења уговора или финансијског испуњења уговора, о томе обавести надлежног руководиоца подносиоца захтева, како би се



благовремено покренуо нови поступак набавке и спречио застој у функционисању и редовном процесу рада.

По окончаном извршењу закљученог уговора лице задужено за праћење реализације уговора сачињава у слободној форми извештај о извршењу уговора, у којем констатује да ли је уговор извршен у свему у складу са уговореним и наводи проблеме који су уочени у извршењу уговора.

Одредбе Одлуке којима је ближе уређено праћење и контрола извршења уговора о јавној набавци од стране наручиоца, примењују се на све уговоре о набавкама које закључује наручилац, без обзира на то да ли су ти уговори закључени за набавке на које се примењује или не примењује Закон, или за набавке друштвених и других посебних услуга.

Увидом у достављену документацију субјекта ревизије утврђено је да одговорна лица доносе решења којима се задужују лица за праћење реализације уговора. Решењима се дефинишу задаци именованог лица који преваходно имају за циљ да прате реализацију уговора квалитативно и квантитативно. Лица именована за праћење конкретних уговора достављају извештаје о њиховој реализацији у слободној форми. У току ревидираног периода није било спроведених контрола извршења уговора о јавној набавци, која се према Правилнику спроводи уколико постоје сумње и сазнања о евентуалним неправилностима у извршењу уговора.

Налаз 3.2. Општина Врњачка Бања је јавне набавке које је покренула у ревидираном периоду, покренула у планираним временским оквирима.

У процесу планирања јавних набавки потребно је посебну пажњу посветити оквирном времену покретања поступка које је уско повезано са врстом поступка који ће се спроводити имајући у виду да врста поступка детерминише време потребно за спровођење истог. Да би се поступак јавне набавке окончао на планиран начин неопходно је исти покренути благовремено.

У плановима јавних набавки, за сваку конкретну набавку се одређује оквирно време покретања поступка (раније месец, а сада квартал).

Динамика покретања поступка јавне набавке у Општини Врњачка Бања дефинисана је одредбом члана 24. Правилника која прописује да приликом сачињавања Предлога плана јавних набавки руководиоца послова јавних набавки предлаже одговорном лицу наручиоца динамику покретања поступка, у складу са приоритетним јавним набавкама, оквирним датумима закључења и извршења уговора који су наведени у исказаним потребама.

Одлуком је начин покретања јавне набавке уређен процедурама (чланови 20.-23.) које укључују (1) подношење захтева за покретање поступка од стране организационе јединице која је планирала набавку у месецу који претходи месецу за који је у Плану јавних набавки одређен оквирни датум покретања поступка (2) проверу захтева од стране носиоца реализације у року од пет дана којом се утврђује да ли иста садржи све утврђене елементе, а нарочито да ли је јавна набавка предвиђена Планом јавних набавки за текућу годину (3) достављање захтева на одобрење овлашћеном лицу уколико садржи све неопходне елементе, у супротном се враћа подносиоцу на исправку и допуну и (4) да по одобрењу захтева носилац реализације без одлагања, а најкасније у року од три радна дана од дана пријема одобреног захтева, сачињава предлог одлуке о спровођењу поступка јавне набавке.

Спроведеном анализом планова јавних набавки са свим изменама и допунама, а који се односе на период од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године као и документације за покретање поступка утврђено је да је Општина Врњачка Бања поступке јавних набавки благовремено покретала, у планираним временским оквирима.



Налаз 3.3. У ревидираном периоду део поступака јавних набавки није покренут или су поступци обустављени, што је довело до „заробљавања“ средстава у буџету, док је за део узоркованих набавки евидентно одступање реализованог обима набавке у односу на уговорено, а што указује на то да утврђивање потреба и испитивање и истраживање тржишта није извршено у потпуности и у складу са приоритетима, нити је на адекватан начин вршено праћење извршења уговора, односно нису успостављени адекватни контролни механизми који би спречили извршење уговора изнад уговорених вредности и 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, предвиђено је и праћење извршења плана набавки. Међутим, и поред бројних измена и допуна плана набавки, утврђено је да постоји одступање између броја планираних и спроведених поступака јавних набавки, као и разлике између реализоване, уговорене и процењене вредности, те за део набавки постоје одступања у реализацији уговора у погледу и набављених количина и вредности. Узрок оваквог поступања налази се у томе да се фази утврђивања стварних потреба и истраживања тржишта не посвети довољно времена и не укључе се сви актери, нити се у фази реализације уговора на адекватан начин прати извршење уговора. Ризик оваквог поступања је да планирана средства остају „заробљена“, а могла су бити искоришћена или планирана за друге намене, а стварне, односно објективне потребе наручиоца, неће бити задовољене.

Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке (који је био у примени до 1.7.2020. године) члановима 53. и 55. прописан је начин и поступак праћења извршења уговора о јавној набавци, односно одређивање лица за праћење извршења уговора, критеријуми, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова, као и састављања извештаја (анализе) о извршењу уговора.

Члановима 47., 48. и 53. Одлуке о уређивању правила поступака јавних набавки (која је у примени од 11.9.2020. године) на сличан начин су уређена наведена питања.

ДКБС општине Врњачка Бања у току ревидираног периода донели су на основу утврђених потреба и планираних средстава у буџету планове јавних набавки за сваког корисника посебно. У току поступка ревизије утврђено је да су ДКБС вршили измене плана јавних набавки више пута у току године и то:

Табела број 5: Планови и измене планова јавних набавки код ДКБС општине Врњачка Бања у ревидираном периоду

Назив корисника	2020. година		2021. година		2022. година (до 30.6.2022. године)	
	План	Измене плана у току године	План	Измене плана у току године	План	Измене плана у току године
Скупштина општине	-	-	1	1	1	-
Председник општине и Општинско веће	1	-	1	2	1	1
Општинска управа	1	7	1	8	1	2
Општинско правобранилаштво	1	-	1	1	-	-

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

Као што је претходно наведено, у ревидираном периоду (01.01.2020. – 30.6.2022. године) ДКБС општине Врњачка Бања су планирали укупно 107 поступака јавних набавки.

У току 2020. и 2021. године од 82 планирана поступка, покренут је 61 поступак, док 21 планирани поступак јавне набавке није ни покренут. Од покренутих поступака, за 53 набавке завршени су поступци и закључени уговори са добављачима, док је обустављено осам поступака, што је по годинама представљено у следећој табели:



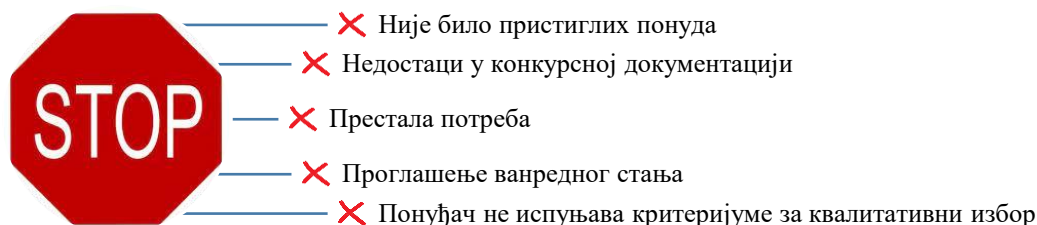
Табела број 6: Извештај о планираним и извршеним поступцима јавних набавки у 2020. и 2021. години

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	26	158.192.835	124.397.000	79%	27	196.229.348	178.962.660	91%
Непокрени	15	19.579.255			6	5.928.762		
Обушављени	5	10.918.435			3	14.895.186		
Укупно	46	188.690.525	124.397.000	66%	36	217.053.296	178.962.660	82%

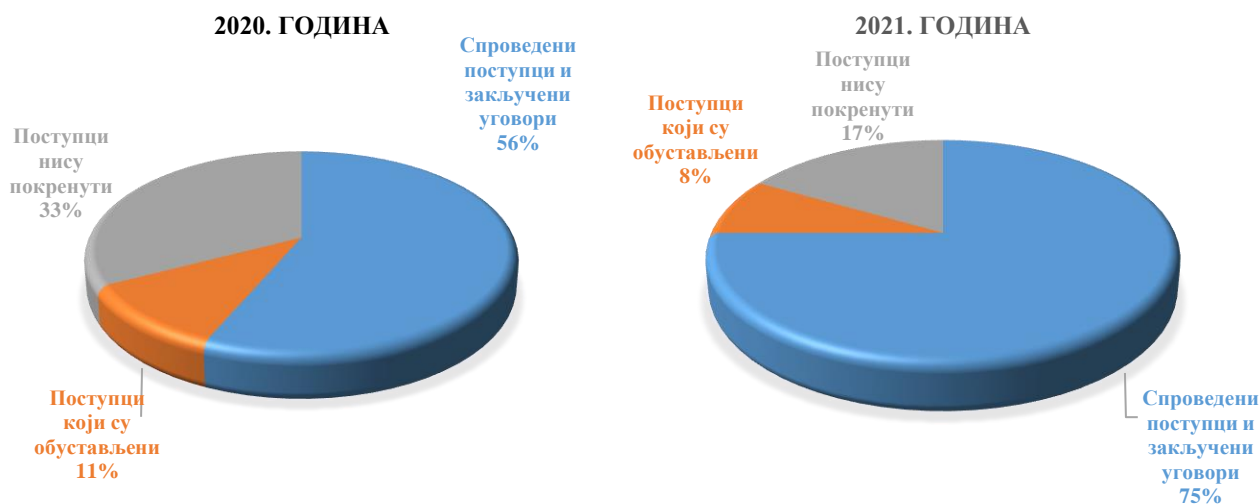
У току 2020. године обушављено је укупно седам поступака, али је за два поступка набавке након донете одлуке о обушави поступка, поступак поново покренут, спроведен и закључен је уговор са добављачем (Председник општине – Гориво и Општинска управа – Рачунарска опрема), док је у 2021. години, обушављено укупно четири поступка од чега је један поступак поновљен и закључен је уговор са добављачем (Општинска управа – Изградња објекта за колективно становање).

Најчешћи разлози који су наведени као узрок обушаве поступака у ревидираном периоду су да: (1) није било достављених понуда и (2) добављач не испуњава критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта.

Графикон број 5: Разлози за обушаву поступака



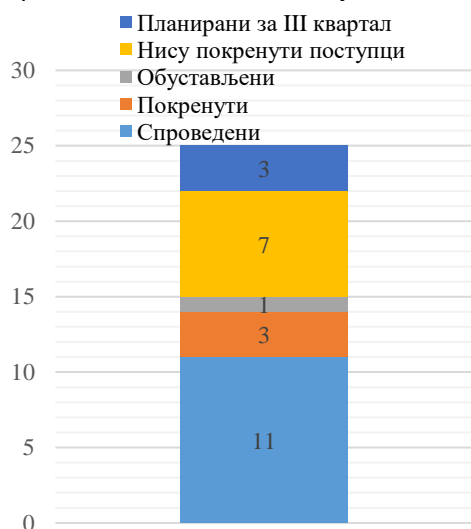
Графикон број 6: Однос броја планираних и спроведених поступака јавних набавки ДКБС општине Врњачка Бања за 2020. и 2021. годину



Плановима јавних набавки ДКБС општине Врњачка Бања за 2022. годину, планирано је укупно 25 поступака, од чега је за 22 поступка планирано покретање у току I и II квартала 2022. године. До 30.6.2022. године покренуто је 15 поступака од чега је окончано и закључени су уговори за 11 поступака, три поступка су у фази спровођења, а обушављен је један поступак, док укупно седам поступака није покренуто.



Графикон број 7: Однос планираних и спроведених поступака јавних набавки код ДКБС општине Врњачка Бања за 2022. годину



Табела број 7: однос процењене вредности јавне набавке и уговорене вредности до 30.6.2022. године

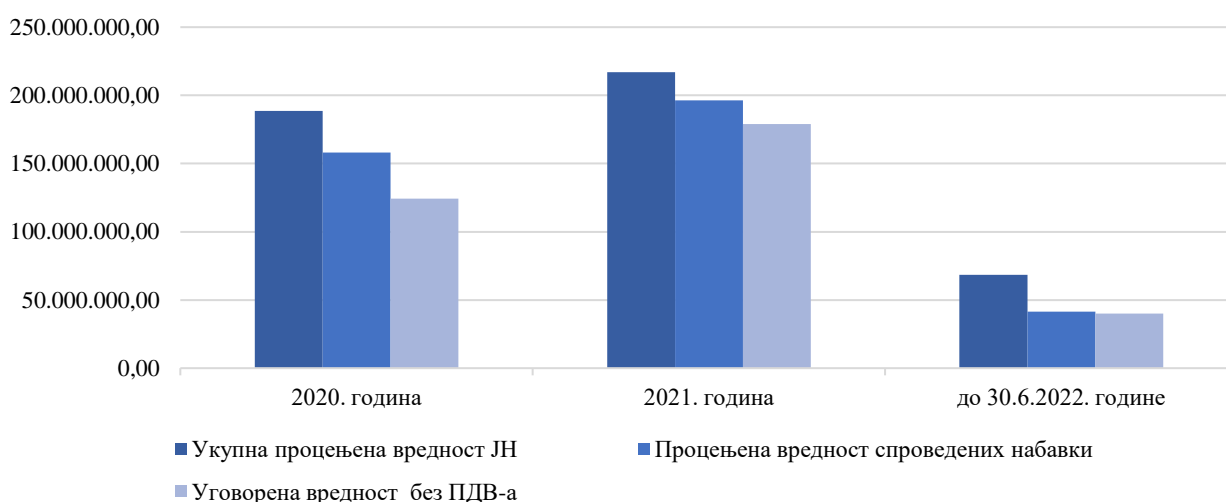
Поступци	Број поступака	Процењена вредност	Укупно уговорена вредност без ПДВ-а	%
1	2	3	4	5 (4/3)
Спроведени	11	41.345.353	40.092.652	97
Покренути	3	10.028.081		
Непокренути	7	11.026.305		
Обустаљени	1	6.045.407		
Укупно I и II квартал	22	68.445.147	40.092.652	59
Планиране набавке за III квартал	3	7.160.000		
Укупно план ЈН за 2022. годину до 30.6.2022. године	25	75.605.147	-	-

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 66% процењене вредности свих јавних набавки у 2020. години, док у 2021. години се учешће уговорене у укупно процењеној вредности поступака јавних набавки повећава на 82%.

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

Година	Укупна процењена вредност ЈН	Процењена вредност спроведених набавки	Уговорена вредност без ПДВ-а	%	
1	2	3	4	5 (4/2)	6 (4/3)
2020. година	188.690.525	158.192.835	124.397.000	66	79
2021. година	217.053.296	196.229.348	178.962.660	82	91
до 30.6.2022. године	68.445.147	41.345.353	40.092.652	59	97

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





Разлог оваквог стања, осим неправилно утврђене процењене вредности (о чему је више речи било у делу 2.3. овог извештаја) је и високо учешће непокрених, односно неспроведених поступака. У 2020. години није покренуто или је обустављено чак 20 од 46 планираних поступака (43%), док у 2021. години није покренуто или је обустављено девет од 36 планираних поступака (25%).

Последица неспровођења планираних поступака јавних набавки је да средства планирана у буџету која су опредељена за спровођење поступака предвиђених планом јавних набавки, остају неискоришћена тј. „заробљена“, а да притом локална самоуправа нема могућност да финансира и извршава друге послове из своје надлежности.

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 потребе нису у потпуности добро исказане.

Анализирајући однос уговорене вредности у односу на укупно процењену вредност поступка јавне набавке у ревидираном периоду (2020. година до 30.6.2022. године) уочљив је позитиван тренд смањења разлике уговорене вредности у односу на укупно планирани износ набавки.

Приликом закључивања сваког појединачног уговора по спроведеном поступку јавне набавке, решењем одговорног лица одређен је запослени или одређена организациона јединица Општинске управе за праћење реализације уговора.

У поступку ревизије утврђено је да је:

- (1) извршена набавка услуга у одређеној количини, иако у фази иницијалног исказивања потребе нису исказане количински, односно фактурисане су услуге према броју извршених сати, иако техничка спецификација и структура цене не садржи уговорене количине (у 2020. години код Општинске управе: Обезбеђење и услуге чишћења пословних просторија);
- (2) код одређеног броја спроведених поступака реализована набавка добара, услуга и радова изнад уговорене вредности и то код Општинске управе: Интернет, Услуге чишћења пословних просторија, Електрична енергија, Канцеларијски материјал)
- (3) код одређеног броја спроведених поступака извршена набавка добара изнад или испод уговорених количина (набавка канцеларијског материјала, набавка електричне енергије),
- (4) код одређеног броја набавки набављена су и добра која нису предвиђена уговором (код Општинске управе: набавка канцеларијског материјала).

Илустративни пример број 2

Набавка канцеларијског материјала

Општина Врњачка Бања по спроведеном поступку јавне набавке закључила је уговор број 110-6/21 од 26.1.2021. године са „Папирдол“ доо, Чачак за набавку канцеларијског материјала. Праћење реализације овог уговора вршено вредносно путем апликативног софтвера за финансијско књиговодство и количински путем апликативног софтвера за материјално књиговодство.

Упоређивањем података из техничке спецификације у конкурсној документацији јавне набавке и Извештаја о утрошеном канцеларијском материјалу, утврђено је да постоје значајна одступања у квантитативном обиму испорученог канцеларијског материјала у односу на предвиђене количине из понуде, а на основу које је закључен уговор.



Најзначајнија одступања су приказана у следећој табели:

Табела број 9: Значајна одступања у набавци канцеларијског материјала

Р.Б.	Назив добра	Количина према понуди/техничкој спецификацији набавке	Реализована количина (количина набављена по Уговору)	% извршења
1	Коректор у оловци	100	1	1%
2	Коверат АД-1000 жути	3.000	160	5,33%
3	Коверат АД 1000 бели самолепљиви	200	1.240	620%
4	Папир А3 фотокопир 80гр 1/500	50	230	460%
5	Папир А4 фотокопир 80гр 1/500	1.720	762	44,30%
6	Регистратор А4 каталог ужи	300	30	10%
7	Регистратор А4 нормал	800	475	59,38%

Иако је код већег броја ставки набављеног канцеларијског материјала реализација према количини значајно испод планираног обима, уговор је према извршеној вредности прекорачен. Уговорена вредност са ПДВ-ом је 856.509 динара, док је реализована вредност 1.119.912 динара са ПДВ-ом (прекорачење 263.403 динара, односно 23,52%). Анализом достављених рачуна по овом уговору утврђено је да су поједине ставке од јула 2021. године фактурисане по знатно већим ценама од уговорених (фотокопир папир А4 уговорена цена 211 динара, фактурисано 311 динара). Промене цене нису предвиђене Уговором, нити постоји писана евиденција о томе, односно нису документоване промене цена на тржишту.

Поред ових неслагања приметно је да су набављена и добра која нису предвиђена уговором као што су тонери, пенкала, идентификационе картице са тракама, читач за личну карту и друго.

- (5) Планом јавних набавки ДКБС општине Врњачка Бања планиран је поступак који још увек није спроведен, а истовремено су набављане услуге (у 2022. години Председник општине и Општинско веће: угоститељске услуге).

Илустративни пример број 3

Угоститељске услуге

У поступку прикупљања и исказивања потреба за формирање плана јавних набавки за 2022. годину, Одсек за послове органа општине и Општинско веће, доставио је потребе за набавку угоститељских услуга и то само вредносно у износу од 1.666.666,67 динара, без процењених оквирних количина услуга по врсти које је потребно набавити.

Планом јавних набавки за 2022. годину предвиђен је отворени поступак јавне набавке угоститељских услуга процењене вредности 1.666.666,67 динара (2.000.000 динара са ПДВ-ом), чије је спровођење предвиђено за 1. квартал 2022. године.

Наведени поступак до тренутка спровођења ревизије (30.6.2022. године) није покренут, а према достављеним подацима, до 30.06.2022. године вршена је набавка угоститељских услуга у износу од најмање 1.165.072 динара са ПДВ-ом од 14 добављача, док су извршени расходи у износу 940.129 динара.

Препорука број 6: Препоручујемо одговорним лицима општине Врњачка Бања да План набавки доносе у складу са реално утврђеним потребама према приоритетима.

Препорука број 7: Препоручујемо одговорним лицима општине Врњачка Бања да успоставе адекватне интерне контролне механизме за праћење извршења уговора који би спречили извршавање уговора изнад предвиђених количина и вредности.



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

Законом о јавним набавкама и интерним актима 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. Општина Врњачка Бања је подзаконским актима увела обавезу контроле и верификацију рачуна према фактурисаној количини, у складу са јединичним ценама из усвојене понуде и укупно уговореном ценом, односно решењима задужила лица за праћење реализације сваког конкретног уговора и успоставила различите помоћне евиденције које прате набавке, трошкове (и вредносно и количински). Успостављене евиденције не омогућавају праћење реализације уговора, јер углавном недостаје поређење уговорених и испоручених добара и услуга по количинама и вредностима, што за последицу има извршење уговора изнад уговорених вредности, као и изнад уговорених количина.

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

Члан 51. став 4) Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке (који је био у примени до 1.7.2020. године) прописује да је Наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују ову област, најмање десет година од истека уговореног рока за извршење појединачног уговора о јавној набавци, односно пет година од доношења одлуке о обустави поступка и да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача.

Евидентирање, чување документације у вези с набавкама и вођење евиденција у Одлуци о уређивању правила поступка јавних набавки (који је у примени од 11.9.2020. године) одређено је чланом 17. којим је предвиђено да се у писаној или електронској форми се евидентирају и документују све радње током спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

У складу са чланом 55. Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке као и чланом 41. Одлуке о уређивању правила поступака јавних набавки, решењима одговорног лица одређена су лица за квалитативно и квантитативно праћење извршења закључених уговора, које укључује: (1) размену информација и предузимање потребних активности за извршење уговора; (2) контролу и верификацију рачуна према фактурисаној количини, у складу са јединичним ценама из усвојене понуде и укупно уговореном ценом и (3) у случају утврђене неправилности у вези са извршењем уговора, сачињавање предлога мера у вези са даљим поступањем. У случају закљученог уговора за набавку електричне енергије по уговору из 2022. године поред лица задуженог за праћење извршења уговора, задужен је и Одсек за буџет и финансије, иако то већ стоји у опису послова поменутог Одсека.

За потребе праћења реализације уговора, односно набавке добара, услуга и радова, успостављене су различите евиденције које прате извршење вредносно и по количинама (ликвидатура, финансијско и материјално књиговодство, набавка и потрошња горива по возилу, евиденција потрошње електричне енергије). Међутим, успостављене евиденције се воде у различитим службама и дешава се да се за исту набавку у различитим службама евидентирају различити подаци који нису упоредиви, пошто не садрже све податке о уговорима, датумима, вредности или количини уговорених и извршених набавки.

Како се помоћне евиденције воде по различитим критеријумима са различитим подацима, а при том се не врши усаглашавање стања и промена у оквиру различитих евиденција, нити се врши поређење уговорених и испоручених добара и услуга по количинама



и вредностима, не постоји успостављен ефикасан интерни контролни механизам који би спречио да се изврши набавка добара, услуга и радова изнад уговорених количина или вредности, нити лица задужена за праћење реализације уговора благовремено упозоре надлежне да је испуњење уговора близу и да треба ући у процедуру закључења новог уговора, иако је ово предвиђено чланом 47. Одлуке.

Због наведеног поступања, у ревидираном периоду код дела набавки, извршена је набавка добара и услуга изнад уговорене вредности, а да при том није закључен анекс уговора.

Код узоркованих набавки, лица која су решењем била задужена за контролу извршења уговора односно праћење извршења уговора по количинама и квалитету, евидентирала су и документовала све радње током извршења уговора о јавној набавци (извештаји, записници).

Препорука број 8: Препоручујемо одговорним лицима општине Врњачка Бања да обезбеде све услове да се успоставе адекватне помоћне евиденције које обезбеђују детаљно евидентирање и документовање свих радњи приликом извршења уговора.

V Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању 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

Методолошки оквир за прво ревизијско питање

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

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

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 иницијалним актима отпочиње, како се спроводе и окончавају предметне активности, улоге учесника, обавезе и одговорности сваког од њих. Да ли се и на који начин евидентирају и документују радње 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.

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

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

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

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

Методолошки оквир за друго ревизијско питање

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Методолошки оквир за треће ревизијско питање

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

У циљу добијања одговора на треће ревизијско питање, извршили смо преглед општих и појединачних аката (решења, белешке, записници, захтеви, извештаји и сл.), како би спознали и анализирали организациону структуру везану за послове и активности спровођења поступака јавних набавки и праћење извршења закључених уговора.

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



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

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

Анализирали смо одређени број предмета јавних набавки код којих су уочена неслагања у техничким спецификацијама у односу на исказане квалитативне потребе у фази планирања набавке, као и код оних предмета јавних набавки где у фази планирања потребе нису исказиване у квалитативном и квантитативном смислу.

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

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

Извори неопходних информација су план јавних набавки, општа и појединачна акта субјекта ревизије (Акт о организацији послова набавки, Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавезама и одговорностима, писана документација субјекта ревизије везана за процес спровођења поступака јавних набавки (одлуке, белешке, записници, захтеви, извештаји и сл.), конкурсне документације спроведених поступака јавних набавки, писане процедуре и друга интерна акта субјекта ревизије везане за процес планирања набавки и интервјуи са одговорним лицима.

