



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ
ПОСЛОВАЊА**

*Правилност и ефикасност поступака набавки
у Машинско-саобраћајној школи, Чачак*



Број: 400-878/2023-03/15
Београд, 20. новембар 2023. године



СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА НАБАВКИ МОГЛО БИ БИТИ ЕФИКАСНИЈЕ УКОЛИКО БИ МСШ ЧАЧАК ВИШЕ ПАЖЊЕ ПОСВЕТИЛА ПРОЦЕСУ ПЛАНИРАЊА НАБАВКИ И ПРАЋЕЊУ ИЗВРШЕЊА УГОВОРА О НАБАВКАМА

Како би се ограничена јавна средства рационално користила, корисници јавних средстава би требало да успоставе одговарајуће механизме у систему јавних и осталих набавки, који обезбеђују



Извор: <https://mssca.edu.rs/>

Кроз поступке набавки, школа је набављала неопходна добра за обезбеђивање услова школовања ученика, као што су нафтни деривати, енергенти, услуге организовања екскурзије, као и остале материјале за образовну делатност.



Извор: <https://mssca.edu.rs/>

МСШ Чачак је интерним актом из 2020. године ближе уредила планирање набавки, спровођење поступка набавки и праћење извршења уговора о набавкама.

У поступку ревизије утврдили смо да у процесу планирања набавки нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што је од утицаја на ефикасност и економичност спроведених набавки. Код појединих набавки, као што је набавка нафтних деривата, школа је имала развијену методологију исказивања потреба, али се период планирања не поклапа са периодом уговарања, па се не може јасно утврдити да ли исказане потребе одговарају стварним. Исказивање потреба за осталим набавкама, истраживање тржишта и утврђивање процењене вредности набавки нису документовани, што је супротно прописима који уређују набавке.

У поступку спровођења набавки, МСШ Чачак није увек поштовала планирану динамику покретања поступка ЈН, нити је огласе о поступцима набавке објављивала тако да обезбеди већу транспарентност поступка набавке. Код одређивања техничких спецификација предмета набавке, утврђене су грешке техничке природе, док су код постављања критеријума за избор привредног субјекта изостале активности истраживања тржишта, што је од утицаја на постизање веће ефикасности у поступцима набавке.

МСШ Чачак није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о набавкама, што је довело до прекорачења уговорених количина у појединим набавкама, непоштовања уговорених услова плаћања и неспроведених поступака набавки. Набавке које су изузете од примене ЗЈН спроведене су на начин који је уређен интерним актом.

Препоруке

Државна ревизорска институција је МСШ Чачак дала девет препорука, између осталог да:

1) тим за планирање сачини смернице за планирање набавки са утврђеним критеријумима и роковима, као и обрасце за планирање и достави их свим учесницима у планирању;

2) процењену вредност набавки утврђује на основу резултата истраживања тржишта и испитује валидност исте пре покретања поступка набавке;

3) документује све радње током планирања набавки;

4) сачињава техничке спецификације предмета набавке и одређује критеријуме за избор привредних субјеката на основу резултата истраживања и анализе тржишта, а у циљу постизања веће конкуренције;

5) успостави ефикаснији систем праћења уговора о набавкама (количински и вредносно), утврди контролне активности и одговорности запослених код праћења извршења уговора о набавкама и исто документује.



Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме откривених неправилности/несврсисходности и препорука	6
II Увод	11
1. Проблем	11
2. Циљ ревизије	12
3. Ревизорска питања	13
4. Обим и ограничења ревизије	13
5. Методологија у поступку рада	14
III Опис предмета ревизије	15
1. Законодавни и институционални оквир	15
2. Опште информације о субјекту ревизије	18
3. Организација послова јавних набавки	21
4. Опште информације о спроведеним јавним набавкама у 2021. и 2022. години	23
IV Закључци	26
ЗАКЉУЧАК 1: Иако је поступак планирања набавки уредила интерним актом, у поступцима набавки нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што је од утицаја на ефикасност и економичност поступка набавке	27
Налаз 1.1: Потребне за набавком се не документују, а исказују се превасходно на основу потрошње из претходне године, искуства запослених и опредељених средстава у буџету јединице локалне власти, без контролних активности тима за планирање, па се не може у потпуности утврдити да ли исказане потребе одговарају стварним потребама	28
Налаз 1.2: Иако је интерним актом уредила начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке, МСШ Чачак није спроводила нити документовала ове активности код спроведених јавних набавки у посматраном периоду	32
Налаз 1.3: МСШ Чачак је предмет набавке услуга извођења екскурзије ученика обликовала у партије из објективних разлога и на основу искуства	34
Налаз 1.4: МСШ Чачак није документовала истраживање тржишта, нити методологију утврђивања процењене вредности предмета набавке, па се не може тврдити да је иста била објективна и валидна у време покретања поступка	35
ЗАКЉУЧАК 2: МСШ Чачак није увек поштовала планирану динамику покретања поступка ЈН, нити је огласе о поступцима набавке објављивала на начин да обезбеди већу транспарентност, код одређивања техничких спецификација утврђене су грешке техничке природе, док су код постављања критеријума за избор привредног субјекта изостале активности истраживања тржишта, што је од утицаја на постизање веће ефикасности у поступцима набавке	39
Налаз 2.1: МСШ Чачак није увек поштовала планирану динамику покретања поступка ЈН, нити је огласе о поступцима набавке објављивала на начин да обезбеди већу транспарентност поступка набавке	40
Налаз 2.2: Техничке спецификације предмета набавке у поступцима ЈН садрже грешке које се односе на периоде планиране потрошње електричне енергије, као и погрешно навођење прописа којима се одређују технички описи енергената који се набављају, што је могло створити ризик да испорука добара неће бити одговарајућег квалитета, као и да понуђач неће имати тачна сазнања за прихватљиве понуде	42



Налаз 2.3: МСШ Чачак није документовала истраживање и анализу тржишта на основу којих су захтевани критеријуми за избор привредног субјекта, док је у појединим поступцима ЈН изостављен захтев у вези са професионалним обављањем делатности, што је од утицаја на ефикасност поступка набавке	44
ЗАКЉУЧАК 3: МСШ Чачак није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о набавкама, што је довело до прекорачења уговорених количина у појединим набавкама, непоштовање уговорених услова плаћања и неспроведених поступака набавки	47
Налаз 3.1: Код реализације набавке електричне енергије МСШ Чачак је имала прекорачење уговорене вредности за 158.577 динара (ЈН 1/21), а код гасног уља за грејање за 1.778.754 динара (ЈН 3/21), код појединих врста нафтних деривата је имала прекорачење уговорених количина, док је код реализације плаћања услуга извођења екскурзија утврђено непоштовање уговорених одредби, што указује да систем праћења извршења уговора о ЈН није успостављен на довољно ефикасан начин	48
Налаз 3.2: МСШ Чачак је извршила измену уговора о ЈН електричне енергије услед промене цене	54
Налаз 3.3: МСШ Чачак је спроводила набавке на које се ЗЈН не примењује у складу са интерним актом којим је уредила ову област, али је набавку услуга мобилне телефоније у износу од 1.307.522 динара у 2021. години и у износу од 1.367.681 динара у 2022. години извршила без примене ЗЈН, иако нису постојали разлози за изузеће	55
<hr/>	
1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада	59
2. Прилог 2 – Спроведене јавне набавке у 2021. и 2022. години	60



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Коришћена скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Машинско-саобраћајна школа, Чачак	МСШ Чачак
Јавне набавке	ЈН
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“ број 91/2019)	ЗЈН
Правилник о начину обављања послова јавних набавки и набавки на које се закон не примењује без броја од 19.11.2020. године	Правилник о набавкама МСШ Чачак из 2020. године



I Резиме откривених неправилности/несврсисходности и препорука

1. Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности и сврсисходности пословања код Машинско-саобраћајне школе, Чачак, на тему „Правилност и ефикасност поступака набавки у установама средњег образовања“.

Јавне набавке представљају значајну компоненту у пословању јавног сектора јер омогућавају набавку добара, услуга и радова по најповољнијим условима. Од корисника јавних средстава се очекује да организују и спроводе активности планирања и спровођења јавних набавки и осталих набавки, праћење извршења уговора о набавкама, као и контролу набавки, поштујући прописе који уређују област ЈН. ДРИ је у претходним годинама утврђивала неправилности у свим фазама поступка ЈН, код корисника јавних средстава. Осим тога, очекује се и да корисници јавних средстава набавке на које се не примењују одредбе ЗЈН спроводе у складу са начелима ЈН.

МСШ Чачак је у посматраном периоду, након спроведених поступака јавних набавки закључила 8 уговора о јавним набавкама укупне вредности 35 милиона динара са ПДВ-ом. Просечан број пристиглих понуда у 2021. години износио је 2,33 понуда, док се у 2022. години тај број смањио на 2 понуде. Реализација закључених уговора о ЈН у 2021. години износила је 139% укупно уговорене вредности јавних набавки, а у 2022. години 102% укупно уговорене вредности. Прекорачење уговорене вредности је било углавном заступљено код набавке енергената (нафтних деривата, гасног уља), чије су цене биле подложне променама на тржишту.

Након испитивања правилности и ефикасности поступака набавки које је спровела МСШ Чачак утврдили смо следеће:

Спровођење поступка набавки могло би бити ефикасније уколико би МСШ Чачак више пажње посветила процесу планирања набавки и праћењу извршења уговора о набавкама.

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

ЗАКЉУЧАК 1: Иако је поступак планирања набавки уредила интерним актом, у поступцима набавки нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што је од утицаја на ефикасност и економичност поступка набавке.

- **Налаз 1.1:** Потребне за набавком се не документују, а исказују се превасходно на основу потрошње из претходне године, искуства запослених и одређених средстава у буџету јединице локалне власти, без контролних активности тима за планирање, па се не може у потпуности утврдити да ли исказане потребе одговарају стварним потребама.
- **Налаз 1.2:** Иако је интерним актом уредила начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке, МСШ Чачак није спроводила, нити документовала ове активности, код спроведених јавних набавки у посматраном периоду.
- **Налаз 1.3:** МСШ Чачак је предмет набавке услуга извођења екскурзије ученика обликовала у партије из објективних разлога и на основу искуства.



- **Налаз 1.4:** МСШ Чачак није документовала истраживање тржишта, нити методологију утврђивања процењене вредности предмета набавке, па се не може тврдити да је иста била објективна и валидна у време покретања поступка.

ЗАКЉУЧАК 2: МСШ Чачак није увек поштовала планирану динамику покретања поступка ЈН, нити је огласе о поступцима набавке објављивала на начин да обезбеди већу транспарентност, код одређивања техничких спецификација утврђене су грешке техничке природе, док су код постављања критеријума за избор привредног субјекта изостале активности истраживања тржишта, што је од утицаја на постизање веће ефикасности у поступцима набавке.

- **Налаз 2.1:** МСШ Чачак није увек поштовала планирану динамику покретања поступка ЈН, нити је огласе о поступцима набавке објављивала на начин да обезбеди већу транспарентност поступка набавке.
- **Налаз 2.2:** Техничке спецификације предмета набавке у поступцима ЈН садрже грешке које се односе на периоде планиране потрошње електричне енергије, као и погрешно навођење прописа којима се одређују технички описи енергената који се набављају, што је могло створити ризик да испорука добара неће бити одговарајућег квалитета, као и да понуђач неће имати тачна сазнања за припрему прихватљиве понуде.
- **Налаз 2.3:** МСШ Чачак није документовала истраживање и анализу тржишта на основу којих су захтевани критеријуми за избор привредног субјекта, док је у појединим поступцима ЈН изостављен захтев у вези са професионалним обављањем делатности, што је од утицаја на ефикасност поступка набавке.

ЗАКЉУЧАК 3: МСШ Чачак није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о набавкама, што је довело до прекорачења уговорених количина у појединим набавкама, непоштовање уговорених услова плаћања и неспроведених поступака набавки.

- **Налаз 3.1:** Код реализације набавке електричне енергије МСШ Чачак је имала прекорачење уговорене вредности за 158.577 динара (ЈН 1/21), а код гасног уља за грејање за 1.778.754 динара (ЈН 3/21), код појединих врста нафтних деривата је имала прекорачење уговорених количина, док је код реализације плаћања услуга извођења екскурзија утврђено непоштовање уговорених одредби, што указује да систем праћења извршења уговора о ЈН није успостављен на довољно ефикасан начин.
- **Налаз 3.2:** МСШ Чачак је извршила измену уговора о ЈН електричне енергије услед промене цене.
- **Налаз 3.3:** МСШ Чачак је спроводила набавке на које се ЗЈН не примењује у складу са интерним актом којим је уредила ову област, али је набавку услуга мобилне телефоније у износу од 1.307.522 динара у 2021. години и у износу од 1.367.681 динара у 2022. години извршила без примене ЗЈН, иако нису постојали разлози за изузеће.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања у области набавки, даје следеће препоруке Машинско-саобраћајној школи, Чачак, а у циљу постизања веће ефикасности поступка набавке и то, да:

- 1) тим за планирање сачини смернице за планирање набавки са утврђеним критеријумима и роковима, као и обрасце за планирање и достави их свим учесницима у планирању (исказивање потреба, истраживање тржишта, утврђивање процењене вредности



- набавке), како је уређено интерним актом о ближем уређењу поступка набавки (Налаз 1.1, Налаз 1.2, Налаз 1.4) – Приоритет 2¹;
- 2) процењену вредност набавки утврђује на основу резултата истраживања тржишта и испитује валидност исте пре покретања поступка набавке (Налаз 1.4) – Приоритет 2;
 - 3) документују све радње током планирања набавки и то: исказивање потреба (образац исказивање потреба), истраживање тржишта (извештаји/белешка) и начин утврђивања процењене вредности набавке (извештај/белешка), како је уређено прописима из области јавних набавки и интерним актом школе, а тим за планирање изврши контролу наведених активности (Налаз 1.1, Налаз 1.2, Налаз 1.4) – Приоритет 2;
 - 4) дефинише адекватну динамику покретања поступка ЈН и спроводе поступке набавки у складу са истом, како би обезбедила несметано функционисање школе (Налаз 2.1) – Приоритет 2;
 - 5) огласе о ЈН објављује на начин који је прописан ЗЈН (Налаз 2.1) – Приоритет 2;
 - 6) сачињава техничке спецификације предмета набавке на основу резултата истраживања и анализе тржишта и у сарадњи предлагача набавке са тимом за планирање (Налаз 2.2) – Приоритет 2;
 - 7) одређује критеријуме за квалитативни извор привредног субјекта у складу са резултатима истраживања и анализе тржишта и сагледава њихову оправданост у конкретним поступцима ЈН (Налаз 2.2) – Приоритет 2;
 - 8) успоставе ефикаснији систем праћења уговора о набавкама (количински и вредносно), утврде контролне активности и одговорности запослених код праћења извршења уговора о набавкама и исто документује (Налаз 3.1) – Приоритет 2;
 - 9) за набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних чланом 27 ЗЈН, спроводи поступке јавних набавки (Налаз 3.3) – Приоритет 2.

¹ Приоритет 2 – Неправилности / несврхисходности које је могуће отклонити у року до годину дана



2. Захтев за достављање 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 који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави 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 достави доказе о отклањању неправилности/несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно неправилности/несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјект ревизије обавезан је 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 истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

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

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности/несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности/несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг



пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
20. новембар 2023. године



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију правилности и сврсисходности пословања код Машинско-саобраћајне школе у Чачку на тему „Правилност и ефикасност поступка набавки у установама средњег образовања“, у периоду од априла до октобра 2023. године.

Ревизија правилности и сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији,² Пословником Државне ревизорске институције³ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину.

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

1. Проблем

Јавне набавке представљају значајну компоненту у пословању јавног сектора јер омогућавају набавку добара, услуга и радова по најповољнијим условима. Такође, јавне набавке захтевају значајно издвајање средстава на нивоу државе, а њихово учешће у бруто домаћем производу (БДП) у периоду 2018-2021. године се кретало у распону од 6,88% до 8,93%⁴, док је то учешће у 2022. години повећано на 9,34%⁵. У циљу ефикаснијег управљања јавним средствима, корисници јавних средстава би требало да успоставе адекватне системе набавки (јавних набавки и осталих набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН) који ће им омогућити адекватно задовољење стварних потреба кроз прибављање добара, услуга и радова одговарајућег обима, квалитета, цене и по најповољнијим условима. Просечан број понуда по поступку ЈН у Републици Србији у 2021. и 2022. години износио је 2,5 понуде.⁶

У 2022. години ДРИ је први пут спровела комбиновану ревизију правилности и сврсисходности пословања код 15 јединица локалне самоуправе и девет домова ученика средњих школа у којима је испитивала правилност и ефикасност поступка јавних набавки. Генерални закључак ових ревизија односи се на то да би субјекти ревизије требало да имају развијенији приступ ка свеобухватнијем и квалитетнијем планирању набавки и ефикаснијем спровођењу поступка и реализацији јавних набавки.

Такође, у 2021. години, ДРИ је обављајући ревизије правилности пословања утврдила неправилности у јавним набавкама код 108 од 111 субјеката ревизије у износу од 53,46 милијарди динара. Утврђене неправилности у јавним набавкама се односе на то: да није спроведен поступак јавне набавке, а да при том нису постојали разлози за изузеће од примене ЗЈН, да није донет акт о ближем уређењу поступка јавних набавки, да нису планирана нити опредељена средства за набавке, као и различите неправилности код спровођења поступка јавне набавке и закључивања и извршења уговора.⁷ Све наведено указује на ризик да се ангажована јавна средства не употребљавају у потпуности у складу са начелима доброг финансијског управљања, односно са начелима економичности, ефикасности и ефективности.

Предмет ове ревизије су јавне набавке и остале набавке у области образовања, са посебним акцентом на установе средњег стручног образовања које путем јавних набавки углавном

² „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др. закон.

³ „Службени гласник РС“, број 9/09.

⁴ Извештај КЈН за 2021. годину.

⁵ Извештај КЈН за 2022. годину.

⁶ Извештај КЈН за 2021 и 2022. годину.

⁷ Извештај о раду ДРИ за 2021. годину.



прибављају услуге организације путовања – екскурзије ученика, енергенте, електричну енергију, радове на реконструкцији објеката, рачунарску опрему, опрему за спортове, услуге осигурања и друге материјале за образовање који су повезани са стручним оспособљавањем ученика (намирнице, материјал за саобраћај, медицински материјал, текстилни материјал и материјали за машинску струку и друго). У зависности од процењене вредности набавке, школе наведене предмете набавки могу набављати и без примене одредаба ЗЈН.

У претходном периоду, од 2015. до 2020. године, ДРИ је спровела ревизију код осам средњих школа и том приликом утврдила неправилности у јавним набавкама, као што су: извршени расходи и издаци без претходно спроведеног поступка јавне набавке, необезбеђена конкуренција у поступцима, неправилности у спровођењу поступка, нетранспарентност поступка, неефикасно праћење извршења уговора о набавкама, што је за последицу имало извршавања расхода изнад уговорених вредности, неблаговремено спровођење поступака јавних набавки, плаћања супротно уговореним условима, као и избор добављача супротно прописима о јавним набавкама.

Све наведено може указивати на ризик да установе средњег образовања нису на довољно ефикасан начин спроводиле поступке јавних набавки и поступке набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН, односно да нису набављале добра, услуге и радове по најповољнијим условима, што је и определило Државну ревизорску институцију да ревизију правилности и сврсисходности пословања у области набавки спроведе код одређеног броја установа средњег стручног образовања.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије био је испитивање правилности и ефикасности поступака набавки, односно да ли су предузете активности субјекта ревизије у фази планирања, спровођења и реализације набавки обезбедиле благовремену набавку добара/услуга/радова по најповољнијим условима и у складу са стварно исказаним потребама.

У овој ревизији смо поред правилности испитали и ефикасност поступака набавки, односно да ли се ефикаснијим планирањем и спровођењем поступака набавки може обезбедити повољнија набавка добара/услуга/радова, као и да ли је реализација уговора/наруџбеница била у складу са исказаним потребама.

Ефикасно успостављен систем набавки доприноси јачању одговорности у трошењу јавних средстава. Наиме, прописима из области јавних набавки и интерним актима одређују се одређена правила по којима би требало да се спроводе поступци јавних набавки и поступци набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН, а све у циљу прибављања предмета набавке од најповољнијег понуђача. С друге стране, набавке су по самој природи изложене значајним и разноврсним ризицима, као што су корупција, преваре, нетранспарентност, неекономичност и неефективност. Због свега наведеног, поред концепта правилности поступака јавних набавки, требало би промовисати и концепт евалуације учинка и принцип сврсисходности у области јавних набавки,⁸ који смо ми и ставили у фокус ове ревизије. Такође смо сагледали и ефикасност поступака набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН.

Фокус ревизије био је испитати да ли су успостављени системи набавке добара, услуга и радова код субјекта ревизије ефикасни, односно да ли се поштују прописи и начела из области јавних набавки, да ли је постојала стварна потреба за одређеном набавком, као и да ли су све спроведене активности у поступцима набавке омогућиле задовољавајућу набавку за уложени новац.

Ревизијом смо оценили правилност и ефикасност поступака набавки код установе средњег образовања, кроз сагледавање постигнутих резултата у овој области и искоришћених ресурса. Наиме, испитивали смо да ли и у којој мери субјект ревизије примењује донете процедуре у

⁸ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, издавач Фондација за отворено друштво, Србија, Београд 2016. година.



поступцима набавки и да ли исте обезбеђују набавку предмета набавке по најповољнијим условима и у складу са прописима. Такође, испитали смо улоге, задужења и одговорности свих учесника у поступцима набавки.

Поступци набавки били би оцењени као ефикасни, уколико је субјект ревизије добро организовао и спровео све активности планирања набавки, затим уколико је поступак набавке спроведен у складу са прописима и интерним актима субјекта ревизије и уколико се адекватно прати извршење закључених уговора о набавкама. У ревизији смо ценили и утицај утврђених слабости и пропуста у поступцима јавних набавки и осталим набавкама (неправилности) на постизање циљева конкретне набавке. На основу утврђених налаза и закључака дали смо препоруке за побољшање и унапређење система набавки код субјекта ревизије.

3. Ревизорска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије испитивали смо следећа ревизијска питања:

1) Да ли је субјект ревизије спровео све активности планирања јавних набавки на начин који је уредио интерним актом, а у циљу прибављања предмета набавки који задовољавају исказане потребе?

2) Да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности?

3) Да ли је субјект ревизије успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о јавним набавкама?

У оквиру наведених ревизијских питања обрађене су и набавке на које се одредбе Закона о јавним набавкама не примењују.

4. Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије био је сагледавање правилности и ефикасности поступака набавки у средњим стручним школама у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2022. године. Како би адекватно одговорили на постављена ревизијска питања, од субјекта ревизије прикупили смо податке о јавним набавкама и осталим спроведеним набавкама за посматрани период. Такође, прикупили смо потребну документацију и информације из претходног периода ради сагледавања активности планирања и спровођења набавки које су реализоване током 2021/2022. године, као и податке из 2023. године ради сагледавања извршења уговора о јавним набавкама и осталим набавкама.

Предмет ревизорског испитивања биле су активности субјекта ревизије у делу:

- ✓ организације послова набавки (организациона и кадровска структура),
- ✓ планирања јавних набавки и осталих набавки које укључује исказивање потреба за набавком, истраживање тржишта предмета набавке, обликовање предмета набавке и утврђивање процењене вредности набавке;
- ✓ спровођења поступка јавних набавки и осталих набавки, и то у погледу благовременог покретања поступка набавки, сачињавања техничких спецификација предмета набавке и постављања критеријума за квалитативни избор привредног субјекта;
- ✓ реализације закључених уговора о јавним набавкама и других уговора о набавци, као што су праћење извршења уговора о набавкама, поштовање уговорних услова набавке, извршене измене уговора о набавкама, као и извршене набавке без спроведених поступака јавних набавки.

У ревизији нисмо испитивали:



- да ли финансијски извештаји субјекта ревизије истинито и објективно приказују његово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима, као и
- финансијске трансакције и одлуке субјекта ревизије у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе, изузев расхода и издатака који су настали по основу спроведених поступака јавних набавки и осталих набавки.

Ограничења за спровођење ове ревизије су:

1. Ревизија обухвата 2021. годину у којој је и даље била проглашена пандемија вирусом COVID19, па су школе организовале наставу по препоруци ресорног министарства у три модела. Први модел односио се на потпуно сигурно окружење где је образовно-васпитни рад могао да се одвија у школи, за све ученике у одељењу истовремено. Други или комбиновани модел, представљао је организацију наставе путем непосредног рада и онлајн, док је трећи модел био резервисан за најугроженије општине, односно оне, који по факторима, представљају велики степен ризика по здравље опште популације.⁹ Субјекти ревизије су у овој години прилагођавали своје пословање околностима које је изазвала проглашена пандемија, што може утицати на процену ефикасности поступака набавки.

2. На ефикасност поступака јавних набавки и осталих набавки поред идентификованих интерних фактора, могу утицати и екстерни фактори који су одраз постојеће тржишне структуре и других привредних кретања и који су ван контроле субјекта ревизије (тајни и прећутни договори међу понуђачима, подела тржишта, нелојално удруживање, изненадне промене цена на појединим тржиштима).

5. Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, анализирали смо законодавни и институционални оквир и интерна акта субјекта ревизије у вези са организацијом послова набавки у делу планирања набавки, спровођења и извршења поступака јавних набавки и набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН.

Сагледали смо писане политике, процедуре, активности и друга интерна акта субјекта ревизије којима су уредили јавне набавке и набавке на које се не примењују одредбе ЗЈН, као и прикупљену документацију о спроведеним поступцима јавних набавки и осталих набавки. Такође, анализирали смо организацију послова набавки код субјекта ревизије, као и овлашћења и одговорности запослених у поступцима јавних набавки и осталих набавки.

Обавили смо интервјуе са представницима субјекта ревизије, како би утврдили ризике, узроке и евентуалне последице у поступцима јавних набавки и осталим набавкама, посебно у случајевима када су изостављене активности субјекта ревизије у планирању набавки.

Избор субјекта ревизије извршен је на основу развијене методологије избора субјекта ревизије и утврђених критеријума као што су: остварени промет на рачунима школе у 2022. години (изузети су расходи за запослене), вредност закључених уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години, број закључених уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години, спроведена ревизија у претходном периоду и територијални распоред средњих стручних школа у Републици Србији. Детаљнији опис методологије у поступку рада је описан у Прилогу 1 извештаја.

Примењујући наведене критеријуме изабрали смо девет средњих стручних школа, а једна од њих је и Машинско-саобраћајна школа у Чачку.

⁹ <https://prosveta.gov.rs/vesti/ruzic-neposredna-nastava-od-1-septembra-u-zavisnosti-od-epidemioloske-situacije-tri-modela-nastave/>



III Опис предмета ревизије

Предмет ревизије су јавне набавке и набавке на које се не примењују одредбе ЗЈН, спроведене у 2021. и 2022. години.

1. Законодавни и институционални оквир

Законом о јавним набавкама¹⁰ уређују се правила поступака јавних набавки које спроводе наручиоци или други субјекти у случајевима одређеним овим законом, ради закључења уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, оквирног споразума, као и спровођења конкурса за дизајн. Такође, овим законом уређен је поступак јавних набавки, као и начин спровођења набавки које су изузете од примене закона. У поступцима јавних набавки, корисници јавних средстава, који наступају као наручиоци, дужни су да примењују одредбе Закона о јавним набавкама код набавке добара, услуга и радова.

Јавна набавка је набавка добара, услуга и радова на основу уговора о јавној набавци који наручилац закључује са одабраним привредним субјектом, након спроведеног поступка јавне набавке. Циљ поступка јавне набавке је да добра, услуге и радови који се набављају буду одговарајућег квалитета и потребних количина и да буду набављени по најповољнијој цени. Такође, спровођење јавне набавке има за циљ да омогући наручиоцу несметано одвијање процеса рада и обављање делатности. Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке обавља активности и послове у свим фазама поступка јавних набавки у складу са начелима јавних набавки и са пажњом доброг домаћина.

Закон о јавним набавкама је прописао прагове до којих се закон не примењује¹¹. Тако се на пример, одредбе овог закона се не примењују на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара.

Систем набавки код наручиоца обухвата: планирање набавки, спровођење поступка ради закључења уговора о набавци, извршење и праћење извршења закљученог уговора о набавци, евидентирање и извештавање о спроведеним поступцима и закљученим уговорима и контролу свих горе наведених активности. Такође, како би се ограничена јавна средства рационално користила, корисници јавних средстава би требало да успоставе одговарајуће механизме у систему јавних набавки и осталих набавки који обезбеђују коришћење тих средстава на транспарентан, економичан и ефикасан начин.

Сходно одредбама Закона о јавним набавкама¹² наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавних набавки и праћење извршења уговора о јавним набавкама (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Имајући у виду различите организационе структуре и надлежности корисника јавних средстава, обавеза сваког наручиоца је да донесе посебан акт којим ће ближе уредити обављање послова јавних набавки и осталих набавки унутар своје установе, у свим фазама поступка набавки, од фазе планирања, спровођења поступка набавки до праћења извршења закључених уговора/наручбеница.

У поступцима јавних набавки и осталих набавки би требало да буду остварени циљеви поступка набавки које приказујемо у наставку.

¹⁰ „Службени гласник РС“ број 91/19.

¹¹ Члан 27 Закона о јавним набавкама.

¹² Чланом 49 ставом 2 Закона о јавним набавкама.



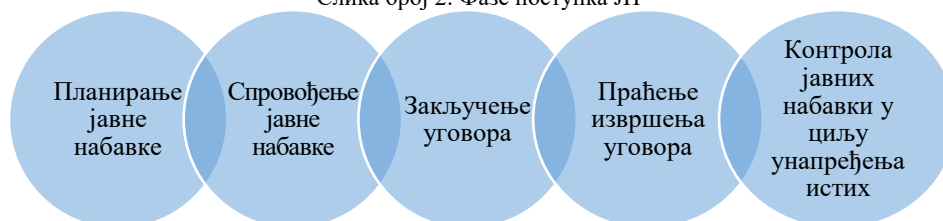
Слика број 1: Циљеви поступака јавних набавки и осталих набавки

Циљеви поступака јавних набавки и осталих набавки	1) Целисходност и оправданост јавне набавке – прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета и потребних количина, за задовољавање стварних потреба наручиоца на ефикасан, економичан и ефективан начин.
	2) Економично и ефикасно трошење јавних средстава – принцип „вредност за новац”, односно прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета по најповољнијој цени.
	3) Ефективност (успешност) – степен до кога су постигнути постављени циљеви, као и однос између планираних и остварених ефеката одређене јавне набавке.
	4) Транспарентно трошење јавних средстава.
	5) Обезбеђивање конкуренције и једнак положај свих понуђача у поступку јавне набавке.
	6) Заштита животне средине и обезбеђивање енергетске ефикасности.
	7) Благовремено и ефикасно спровођење поступка јавне набавке за потребе несметаног одвијања процеса рада наручиоца и благовременог задовољавања потреба осталих корисника.

Јавне набавке можемо посматрати у ужем и ширем смислу. Тако јавну набавку у ужем смислу чини сам поступак јавне набавке као скуп радњи и аката које предузима и доноси наручилац у циљу избора најповољније понуде са чијим понуђачем ће закључити уговор, док јавну набавку у ширем смислу, поред самог поступка јавне набавке, чини и оно што претходи спровођењу тог поступка, а то је истраживање тржишта и планирање, као и оно што следи након спроведеног поступка јавне набавке, а то је извршење закљученог уговора о јавној набавци.

На следећем дијаграму приказујемо фазе поступка јавних набавки.

Слика број 2: Фазе поступка ЈН



Наведене фазе поступка ЈН могу се применити и на остале набавке које наручилац спроводи у свом пословању.

Установе средњег образовања

Законом о основама система образовања и васпитања¹³ уређене су основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања и образовања одраслих. Специфичности обављања поједине делатности образовања уређује се посебним законом.

Средње образовање и васпитање, као део јединственог система образовања и васпитања, уређено је Законом о средњем образовању и васпитању¹⁴ и то: обављање делатности средњег образовања и васпитања, употреба језика, програми и испити, права, обавезе и одговорности

¹³ „Службени гласник РС“ бр. 88/17, 27/18 – др.закон, 10/19, 6/20 и 129/21.

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 55/13, 101/17, 27/18-др. закон, 6/20, 52/21, 129/21 и 129/21-др. закон.



ученика, евиденције и јавне исправе, штрајк запослених, као и друга питања од значаја за средње образовање и васпитање.

Делатност средњег образовања и васпитања је делатност од непосредног друштвеног интереса и остварује се као јавна служба. Носиоци обављања делатности средњег образовања и васпитања су средње школе и то: гимназије, стручне школе, уметничке школе, мешовите школе (гимназија и стручна или уметничка школа) и школе за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом.

Основни циљеви средњег образовања и васпитања су¹⁵:

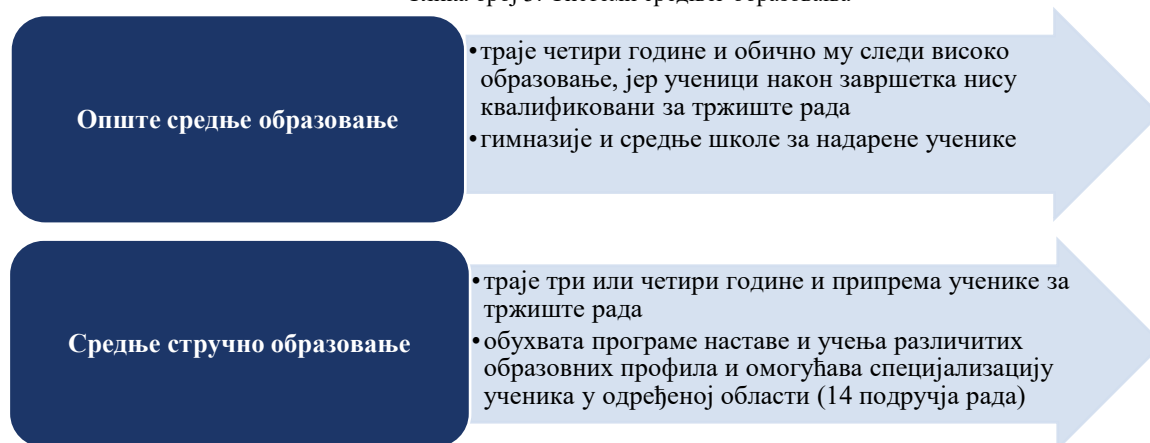
- 1) развој кључних компетенција неопходних за даље образовање и активну улогу грађанина за живот у савременом друштву;
- 2) развој стручних компетенција неопходних за успешно запошљавање;
- 3) оспособљавање за самостално доношење одлука о избору занимања и даљег образовања;
- 4) свест о важности здравља и безбедности, укључујући и безбедност и здравље на раду;
- 5) оспособљавање за решавање проблема, комуникацију и тимски рад;
- 6) поштовање расне, националне, културне, језичке, верске, родне, полне и узрастне равноправности, толеранције и уважавања различитости;
- 7) развој мотивације за учење, оспособљавање за самостално учење, самоиницијативе, способност самовредновања и изражавања сопственог мишљења.

Средња школа остварује школски програм општег, стручног и уметничког образовања, а може да остварује и индивидуални образовни план за ученике и одрасле са сметњама у развоју, индивидуалан програм српског језика, односно језика националне мањине за ученике који не познају језик на коме се изводи настава, школски програм за музичко и балетско образовање, школски програм за образовање одраслих, васпитни програм за ученике у школи са домом, програм специјалистичког и мајсторског образовања, програме стручног оспособљавања, обуке и друге програме, у складу са посебним законом.¹⁶

Установе средњег образовања може основати Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, национални савет националних мањина и друго правно или физичко лице.¹⁷ Према оснивачу, установа може бити јавна или приватна. Упис ученика у први разред школе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, врши се на основу конкурса.

У наставку дајемо приказ система средњег образовања¹⁸:

Слика број 3: Системи средњег образовања



¹⁵ Члан 2 Закона о средњем образовању и васпитању.

¹⁶ <https://prosveta.gov.rs/prosveta/srednje-obrazovanje/>

¹⁷ Члан 90. Закона о основама система образовања и васпитања.

¹⁸ <https://www.obrazovanje.rs/sr/obrazovni-sistem/srednje-obrazovanje>



Послове стручно-педагошког надзора, спољашњег вредновања рада установа и пружања подршке развоју и унапређењу квалитета рада установа врше Школске управе као организационе јединице Министарства просвете.

Јавне установе средњег образовања су индиректни корисници буџета Републике Србије и у надлежности су ресорног министарства за област просвете. Према Правилнику о Списку корисника јавних средстава¹⁹, ознака 13702 – Средње образовање, утврђено је укупно 474 установа средњег образовања, од чега 111 гимназија, 323 средње стручне школе, 24 школа са домом ученика и 16 регионалних центара за таленте и школских центара.²⁰ Број ученика који је похађао наставу у средњим школама у школској 2021/2022. години био је 240.834 ученика.²¹

Како би имали уједначен приступ у ревидирању јавних набавки и осталих набавки одабрали смо исту категорију субјеката ревизије, односно средње стручне школе (323 установе) чији је основни циљ оспособљавање младих да на професионалан и одговоран начин одговоре потребама тржишта рада и друштва у целини, али и да задовоље своје личне потребе и амбиције. Према наводима Министарства просвете, стручно образовање представља значајан сегмент средњег образовања у Републици Србији. Више од 70% свих ученика средњих школа похађа неки од програма стручног образовања. Тренутно је у средњим школама у примени више од 200 различитих програма наставе и учења стручног образовања.²²

Средства за обављање делатности средњег образовања обезбеђују се у буџету Републике Србије (Раздео 26 - Министарство просвете, Глава 26.2 - Средње образовање, Програм 2004 - Средње образовање) и буџету јединице локалне самоуправе, као и из сопствених средстава, донација и родитељског динара.

2. Опште информације о субјекту ревизије

Оснивање. Машинско-саобраћајна школа, Чачак уписана је у судски регистар код Трговинског суда у Чачку број Фи-428/03 од 20. маја 2003. године у регистарски уложак 5-32-0.

Седиште школе је у Чачку, у улици Др Драгише Мишовић број 146. Матични број школе је 07182139, а ПИБ: 101108436. Текући рачуни се воде код Управе за трезор, и то: рачун буџетских средстава 840-199660-26, рачун сопствених средстава 840-199666-08, други рачуни донација и родитељског динара 840-1147760-57, 840-1148760-64, 840-4548760-02 и остали рачуни 840-199860-08 (исплата плата). Школа је индиректни корисник буџетских средстава који је према Правилнику о списку корисника јавних средстава²³ означен са јединственим бројем 01850.

*Историјат*²⁴. О школовању ученика - будућих занатлија, говори се први пут у уредби српског кнеза Александра Карађорђевића 1858. године. Законодавство Кнежевине Србије предвидело је 1864. године оснивање школа у којима би се будуће занатлије обучавале “писању и рачунању”. Прва занатско - трговачка школа је почела са радом 25. августа 1903. године по одобрењу Министарства народне привреде и трговине. Након Другог светског рата школа започиње рад као стручна продужна школа. Настава се изводила у просторијама Основне школе „Војвода Степа“. Одлуком Општине Чачак 1. октобра 1966. године оснива се “Металски центар са практичном обуком” који добија назив “Бранко Милошевић - Металац”. Школа је преживела искушења усмереног образовања, али увек, и пре свега, у овој школи су се изучавала занимања машинске струке, па због тога 1980. године добија назив Машинска школа “Бранко Милошевић -Металац”. Од маја 2003. године, с обзиром да школује ученике у два подручја рада, школа мења име и постаје „Машинско-саобраћајна школа“. Пратећи савремене трендове и реалне потребе, школа је од 2003. године

¹⁹ „Службени гласник РС“, број 143/22.

²⁰ Установе средњег образовања према Списку корисника јавних средстава на дан 31.12.2022. године.

²¹ Извор: Републички завод за статистику <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=14050&a=11&s=1103?s=1103>

²² <https://prosveta.gov.rs/prosveta/srednje-obrazovanje/srednje-strucno-obrazovanje/>

²³ „Службени гласник РС“, број 130/21.

²⁴ <https://mssca.edu.rs/istorijat/>



укључена у Програм реформе средњег стручног образовања, а бројним активностима и пројектима додатно су унапређени капацитети за побољшање васпитно -образовног процеса. Од 2008. године у школи се образују ученици за уметничке образовне профиле, а истовремено је започето и школовање техничара мехатронике који су у подручју рада електротехника и машинство и обрада метала. Од 2017. године у школи почиње школовање ученика модних кројача у подручју рада текстилство и кожарство по моделу дуалног и кооперативног образовања. Машинско-саобраћајна школа данас представља савремену и модерну средњу школу у којој се образују ученици за различита занимања у областима машинства, саобраћаја, мехатронике, уметности и текстилства.

*Делатност.*²⁵ Школа је установа која обавља делатност средњег образовања и васпитања, у складу са Уставом Републике Србије, међународним правним актима, законом, подзаконским актима, Статутом и другим општим актима школе. МСШ Чачак је образовна васпитна установа у којој се остварује делатност средњег образовања и васпитања остваривањем школског програма општег средњег образовања, средњег стручног образовања и средњег уметничког образовања (школски програми). Поред Школског програма, школа остварује и следеће програме: преквалификације и доквалификације, и програм специјалистичког образовања, након средњег образовања у трајању од једне године.

У школи се стиче образовање у пет подручја рада и то: 1) Машинство и обрада метала; 2) Саобраћај; 3) Култура, уметност и јавно информисање; 4) Електротехника и машинство и обрада метала и 5) Текстилство и кожарство.²⁶

Образовни профили у подручју рада:

- 1) машинство и обрада метала су: у трогодишњем трајању (оператер машинске обраде, аутомеханичар, аутолимар, бравар, механичар грејне и расхладне технике, механичар гасо и пнеумо енергетских постројења, инсталатер, машинбравар, механичар медицинске и лабораторијске опреме, оптичар, механичар радних машина, механичар наоружања, заваривач, алатничар, металоглодач, металобрусач, механичар оптике, прецизни механичар и бравар – заваривач) и у четворогодишњем трајању (техничар за компјутерско управљање, машински техничар за компјутерско конструисање, машински техничар моторних возила, машински техничар за репаратуру, техничар за роботiku, машински техничар погонски техничар машинске обраде и погонски техничар – механичар за радне машине);
- 2) саобраћај су: у трогодишњем трајању (возач моторних возила) и у четворогодишњем трајању (техничар друмског саобраћаја);
- 3) култура, уметност и јавно информисање су: у четворогодишњем трајању (дрворезбар, клесар и конзерватор културних добара);
- 4) електротехника и машинство и обрада метала су: у четворогодишњем трајању (техничар мехатронике);
- 5) текстилство и кожарство су: у трогодишњем трајању (модни кројач).

Школа обавља и специјализацију у подручју рада Машинство и обрада метала и Саобраћај.

Средње образовање и васпитање у школи се остварује кроз: наставу обавезних предмета и изборних програма и активности; наставу, припремни и консултативно - инструктивни рад с ванредним учеником, допунску, додатну и припремну наставу; практичну наставу и професионалну праксу и друго.

Права ученика остварују се у складу са Уставом Републике Србије, потврђеним међународним уговорима и законом, а школа, односно сви органи школе и сви запослени у школи дужни су да обезбеде њихово остваривање, а нарочито право на: квалитетан образовно-васпитни рад који обезбеђује остваривање принципа и циљева образовања и васпитања; уважавање личности; подршку за свестрани развој личности, подршку за посебно исказане таленте и њихову афирмацију; заштиту од дискриминације, насиља, злостављања и

²⁵ Статут МСШ Чачак број 1211-2 од 29.3.2018. године.

²⁶ Члан 22 Статута МСШ Чачак број 1211-2 од 29.3.2018. године.



занемаривања; благовремену и потпуну информацију о питањима од значаја за образовање и васпитање и друго.²⁷ Обавезе ученика су, између осталог, да редовно похађа наставу и извршава школске обавезе; поштује правила понашања у школи, одлуке директора и других органа школе и ради на усвајању знања, вештина и ставова утврђених Школским програмом.²⁸

У школској 2021/2022 години у МСШ Чачак уписано је 1.057 ученика, а у школској 2022/2023 години 962 ученика.

Унутрашња организација. МСШ Чачак има органе управљања, руковођења, стручне и саветодавне органе, у складу са законом, оснивачким актом и Статутом. Школски одбор је орган управљања у школи и има девет чланова укључујући и председника. Чланове Школског одбора именује и разрешава скупштина јединице локалне самоуправе, а председника бирају чланови већином гласова од укупног броја чланова.

Школски одбор,²⁹ између осталог, доноси статут, правила понашања у школи, пословник о свом раду и друге опште акте и даје сагласност на акт о организацији и систематизацији послова; доноси програм образовања и васпитања, Развојни план школе и Годишњи план рада школе и усваја извештаје о њиховом остваривању, вредновању и самовредновању; разматра поштовање општих принципа, остваривање циљева образовања и васпитања и стандарда постигнућа и предузима мере за побољшање услова рада и остваривање образовно - васпитног рада; учествује у самовредновању квалитета рада школе; доноси финансијски план школе, у складу са законом и одлучује о пословању школе и коришћењу њених средстава.

Директор, кога именује министар из ресорног министарства, после спроведеног јавног конкурса, руководи средњом школом. Мандат директора траје четири године, а одговоран је за организовање остваривања програма образовања и васпитања, обезбеђивање квалитета и унапређење образовно - васпитног рада, за реализацију развојног плана установе, коришћење средстава утврђених финансијском планом и одговара за одобравање и наменско коришћење тих средстава у складу са законом и обављање других послова у складу са законом и статутом. Директор је одговоран за законитост рада и за успешно обављање делатности школе и за свој рад одговара министру и Школском одбору. Школа има помоћника директора, у складу са нормативом којим се утврђују критеријуми и стандарди за финансирање установе.

Одговорно лице МСШ Чачак је директор изабран Решењем председника Школског одбора број 1347-2 од 26.7.2017. године и сагласности ресорног министарства за период од 1.8.2017. године до 31.7.2021. године и Решењем министра број 119-01-00345/2021-03 од 21.6.2021. године када је поново изабран на период од четири године, почев од 1.8.2021. године.

Стручни органи МСШ Чачак су³⁰: наставничко веће, одељенско веће, стручно веће за области предмета, стручни актив за развојно планирање, стручни актив за развој Школског програм и одређен број тимова са посебним задацима. Такође, школа има и Савет родитеља кога чине по један представник родитеља ученика сваког одељења, а који учествује у образовном и васпитном раду школе.

Школа је донела Годишњи план рад МСШ Чачак за школску 2020/2021, 2021/2022 и 2022/2023 годину. Такође, школа је донела Школски развојни план за период 2019 - 2023 године.

Правилником о организацији и систематизацији послова уређено је да се у МСШ Чачак обављају следећи послови: послови руковођења, послови наставника, послови стручних сарадника, послови помоћног наставника, правни послови, административно послови, послови у рачуноводству, послови на техничком одржавању зграде и опреме и послови на одржавању чистоће.³¹ Правне послове у вези са јавним набавкама у сарадњи са финансијском службом установе обавља секретар школе. Укупан број запослених на дан 31.12.2022. године био је 137.

²⁷ Члан 177 Статута МСШ Чачак број 1211-2 од 29.3.2018. године.

²⁸ Члан 227 Статута МСШ Чачак број 1211-2 од 29.3.2018. године.

²⁹ Члан 43 Статута МСШ Чачак број 1211-2 од 29.3.2018. године.

³⁰ Члан 33 Статута МСШ Чачак број 1211-2 од 29.3.2018. године.

³¹ Правилник о организацији и систематизацији послова број 12 од 2.9.2022. године.



Начин/извори финансирања. МСШ Чачак је индиректни корисник средстава буџета Републике Србије и у надлежности је Министарства просвете. Средства за рад МСШ Чачак обезбеђују се из буџета Републике, и из буџета града, у складу са Законом о основама система образовања и васпитања. Такође, школа може да оствари и сопствене приходе по основу донација, спонзорства, уговора и других послова, у складу са законом. Остваривање прихода, евидентирање и коришћење средстава врши се у складу са прописима којима се уређује буџетски систем. Статутом школе је уређено да ради остваривања вишег квалитета образовања, школа може да стиче средства: 1) добровољним учешћем родитеља, односно старатеља ученика; 2) учешћем града; 3) учешћем спонзора или донатора; 4) од проширене делатности; 5) од рада Задруге. Наведена средства се користе за побољшање услова образовања и васпитања у погледу простора, опреме и наставних средстава, за остваривање програма који нису делатност школе, као и за исхрану ученика и помоћ ученицима.³²

3. Организација послова јавних набавки

У складу са Законом о основама система образовања и васпитања, секретар установе обавља правне послове у вези са јавним набавкама у сарадњи са финансијском службом установе.³³

Правилником о критеријумима и стандардима финансирања делатности средњег образовања и васпитања³⁴ прописани критеријуми и стандарди за финансирање делатности средњих школа, која обухватају мерила у погледу утврђивања броја запослених, мерила у погледу материјалних трошкова у школи и мерила у погледу осталих трошкова и амортизације.

Наведеним правилником није утврђено финансирање лица које обавља послове јавних набавки и набавки за потребе школе. Ови послови се обично обављају у оквиру описа послова радног места секретара школе и лица запослених у финансијској служби и нису детаљно описани. Наиме у опису послова није детаљно разграничена одговорност лица за обављање послова: припреме годишњег плана ЈН и плана набавки на које се закон не примењује, послова прикупљања, припреме и контроле података неопходних за спровођење поступака ЈН и осталих набавки; спровођења стручних анализа, проучавања тржишта и предлагања мера за унапређење јавних набавки и осталих набавки; сачињавања извештаја и евиденција о спроведеним набавкама, као и обављање послова праћења и реализације извршења уговора о набавци и контроли спроведених поступака набавки. Лица запослена на радним местима секретара и руководиоца финансијско - рачуноводствених послова обаљају и друге правне и финансијске послове установе, те стога постоји ризик да иста не посвећују довољну пажњу пословима јавних и других набавки. Такође, ова лица обично нису сертификована за обаљање послова службеника за јавне набавке.

МСШ Чачак је Правилником о организацији и систематизацији послова и задатака МСШ³⁵ уредила да правне послове у вези са јавним набавкама обавља секретар школе, у сарадњи са финансијском службом установе. Из напред наведених разлога, школа није била у могућности да актом о систематизацији предвиди посебно радно место за обављање послова јавних и осталих набавки установе.

У опису послова секретара школе налазе се и остали правни послови у школи, као што су управни послови, правни послови у вези са уписом деце, ученика и одраслих, првни послови у вези са статусним променама у установи, кадровска евиденција о запосленима и друго. Такође, у опису послова руководиоца финансијско - рачуноводствених послова и референта за финансијско – рачуноводствене послове акценат је на обављању финансијских и рачуноводствених послова.

Према изјашњењу МСШ Чачак, послове око спровођења јавних набавки на Порталу ЈН обавља секретар и шеф рачуноводства, док се набавке на које се закон не примењује спроводе у

³² Члан 29 – 32 Статута МСШ Чачак број 1211-2 од 29.3.2018. године.

³³ „Службени гласник РС“, број 91/19 – лкан 133 став 1 тачка 8)

³⁴ „Службени гласник РС“ бр. 72/15, 73/16, 45/18, 106/20, 115/20 и 93/22.

³⁵ Број 1093 од 22.3.2018 и 12 од 2.9.2022 године.



складу са интерним актом којим су уредили ову област. Лица која обављају послове јавних и осталих набавки не поседују сертификате службеника за јавне набавке и нису присуствовала обукама из области јавних набавки.

Поред наведених лица, и остали запослени, према Правилнику о организацији и систематизацији послова и задатака, учествују у пословима набавке у оквиру свог домена рада. Тако на пример, организатор практичне наставе процењује набавку ситног инвентара и потрошног материјала ради реализације практичне наставе, а помоћни наставник врши набавку материјала за потребе одржавања опреме и лабораторијских вежби. Запослени на пословима домара – мајстор одржавања врши набавку техничког материјала и води уредну евиденцију о утрошку истог, води евиденцију опреме и осталих средстава и стара се о набавци, чувању и подели потрошног канцеларијског материјала, свакодневно води радне налоге у које уписује утрошено време и утрошени материјал, стара се о благовременој набавци и требовању потребне количине горива, залихама горива и да објекти буду благовремено загрејани, води дневник дневног утрошка горива и о истом обавештава директора школе, врши благовремено подношење извештаја директору школе, као и извештај на крају грејне сезоне и врши припрема за предстојећу сезону. У опису послова техничара инвестиционог и техничког одржавања је, између осталог, да припрема инвестициону – техничку документацију, предмер и предрачун радова за извођење потребних радова на објектима, да прати реализацију радова, контролише рад спољних сарадника и евидентира послове и утрошак материјала и припрема потребну документацију за поступак набавки. Школски педагог и библиотекар исказују потребе за набавком учила и књижне грађе.

Актом о систематизацији нису јасно дефинисана лица која су задужена за праћење извршења уговора о јавним набавкама и контролу реализације уговора о набавкама (количински и вредносно), већ је наведено да запослени на радном месту Руководилац финансијско - рачуноводствених послова контролише наменско коришћење и економичност средстава приликом склапања уговора.

Табела број 1: Преглед систематизованих и попуњених радних места за 2021 и 2022. годину у чијем опису послова је учествовање у планирању, спровођењу и реализацији јавних и осталих набавки

Назив службе	Број систематизованих радних места (извршиоца) у 2021/2022	Број попуњених радних места (извршиоца) у 2021/2022
Секретар школе	1	1
Руководилац финансијско-рачуноводствених послова	1	1
Остали запослени (организатор практичне наставе, помоћни наставник, домар-мајстор за одржавање, техничар инвестиционог и техничког одржавања, библиотекар, школски педагог)	8,5	8,5
Укупно	10,5	10,5

Према усменом изјашњењу школе, у 2020. и 2021. години, била су попуњена сва систематизована радна места на којима се обављају послови набавки и реализације набавки у школи.

МСШ Чачак је Правилником о начину обављања послова јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, који се примењује од 19.11.2020. године, ближе уредио поступак јавне набавке и набавки унутар школе и то: начин планирања јавних набавки (критеријуми, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), начин спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин комуникације унутар наручиоца, правила, обавезе и одговорност лица, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и начин планирања и спровођење поступка набавки друштвених и других посебних услуга.

Поступак јавне набавке, према наведеном правилнику, одвија се на следећи начин: послове планирања набавки обавља тим за планирање који чине лица која обављају послове јавних набавки, послове припреме планирања и израде финансијских планова и то: директор, помоћник директора, организатор практичне наставе, дипломирани економиста за финансијско рачуноводствене послове – шеф рачуноводства и секретар.



Поступак планирања, припреме, израде и доношења годишњег плана јавних набавки се спроводи истовремено са израдом и доношењем финансијског плана и коригује се у складу са евентуалним ребалансом и изменама финансијског плана.³⁶ План јавних набавки доноси Школски одбор.

За законитост спровођења поступка јавне набавке, сачињавање и доношење одлука, решења и других аката у поступку јавне набавке одговорни су: директор, комисија, као и остали учесници у поступку. Акте у поступку јавне набавке (документацију о набавци), израђује комисија, као и конкурсну документацију, записник о отварању понуда у делу који није сачињен на Порталу ЈН и извештај о поступку јавне набавке. Секретар школе координира радом комисије, пружа стручну помоћ комисији у вези са спровођењем поступка.³⁷

Интерним актом је уређено да тим за планирање прати и евидентира податке о извршењу плана јавних набавки, податке о реализацији плана за поједине врсте поступка и поједине предмете набавке, податке о измени првобитно планиране набавке и друге податке и напомене које су од значаја за процес извршења плана.³⁸

За праћење и извршење уговора о јавној набавци надлежни су финансијска служба и помоћник директора.³⁹

Наведеним правилником, МСШ Чачак је уредила и набавке на које се закон не примењује, а које обухватају набавке изузете од примене ЗЈН (члан 12) и набавке испод прагова до којих се ЗЈН не примењује (члан 27). МСШ Чачак је уредила да за набавке чија појединачна вредност не прелази 500 хиљада динара без ПДВ-а не примењује поступак набавке на које се закон не примењује, већ исте спроводи директним прикупљањем понуда од понуђача, а уговор се спорадично потписује.

4. Опште информације о спроведеним јавним набавкама у 2021. и 2022. години

Јавне набавке

МСШ Чачак је донела План јавних набавки за 2021. годину и 2022. годину који су усвојени Одлуком председника Школског одбора,⁴⁰ а којим су планиране јавне набавке добара, услуга и радова за потребе школе. Такође, школа је донела План набавки изузетих од примене ЗЈН за 2021. и 2022. годину. У току 2021/2022. године измене Плана јавних набавки и Плана набавки су вршене истовремено са изменама финансијског плана.

МСШ Чачак је спровела три поступака јавних набавки у 2021. години и четири поступка јавних набавки у 2022. години. У наставку дајемо кратак преглед информација о јавним набавкама које је спроводила школа у посматраном периоду.

Табела број 2: Општи подаци о ЈН у 2020. и 2021. години

Р.бр	Опис	у динарима			
		2021. година		2022. година	
1	План ЈН	није било измена		1 измена	
2	Планирани поступци ЈН	3		5	
3	Спроведени поступци ЈН	3	100%	4	80%
4	Процењена вредност свих ЈН (без ПДВ-а)	11.694.091		/*	
5	Процењена вредност спроведених ЈН (без ПДВ-а)	11.694.091		19.903.333	
6	Укупан број пристиглих понуда	7		10	
7	Просечан број пристиглих понуда	2,33		2	
8	Укупно уговорена вредност ЈН (без ПДВ-а)	9.205.225	-21%	21.118.410	106%
9	Разлика процењене вредности ЈН и уговорене вредности ЈН	2.488.866		1.215.077	
10	Укупно уговорена вредност ЈН (са ПДВ-ом)	11.046.269		24.381.660	
11	Укупно реализована вредност закључених уговора (са ПДВ-ом)	15.314.379	139%	24.751.858	102%

*У Плану ЈН нису приказали процењену вредност

Планом ЈН за 2021. годину МСШ Чачак је планирала три поступка јавних набавки (електрична енергија, гасно уље за грејање и нафтни деривати), док је Планом ЈН за 2022. годину

³⁶ Члан 15 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

³⁷ Члан 22 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

³⁸ Члан 25 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

³⁹ Члан 47 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

⁴⁰ Број 416-2 од 21.1.2021. године и Број 469-2 од 18.1.2022. године.



планирала пет поступака јавних набавки (електрична енергија, гасно уље, нафтни деривати, изградња објекта и услуге извођења екскурзије). У 2022. години, школа је извршила једну измену плана због додавања поступка ЈН услуга извођења екскурзије 21.4.2022. године.

У току 2021. године, школа је спровела све планиране поступке, док у 2022. години није спровела поступак ЈН радова за изградњу објекта због непотпуне документације у вези са озакоњењем објекта.

Школа је спровела отворене поступке ЈН, а предмет ЈН услуга извођења екскурзија је обликовала у две партије. Процењена вредност свих јавних набавки у 2021. години износила је 11,7 милиона динара, а у 2022. години 19,9 милиона динара. Након спроведених поступака јавних набавки школа је уговорила јавне набавке у 2021. години у износу од 9,2 милиона динара без ПДВ-а (11 милиона динара са ПДВ-ом), односно у 2022. години у износу 21,1 милион динара без ПДВ-а (24,3 милиона динара са ПДВ-ом).

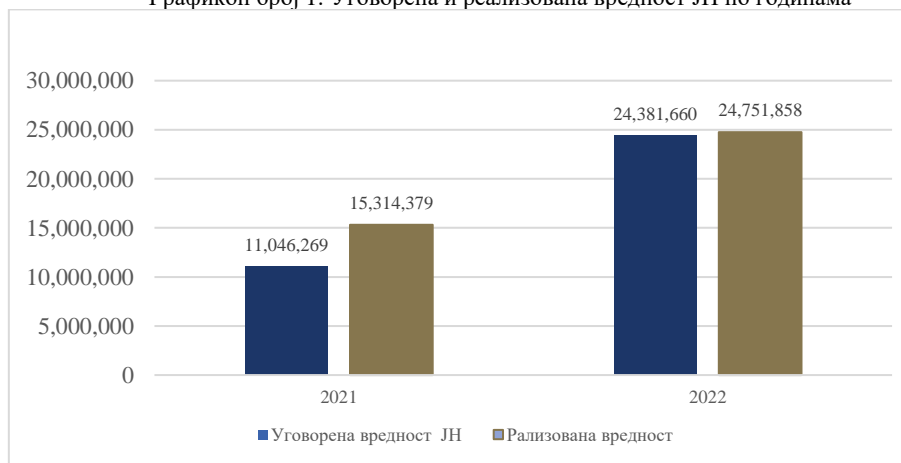
Имајући у виду да је укупно одступање уговорене вредности јавних набавки од укупно процењене вредности у 2021. години мање за 21%, указује на то да школа није адекватно проценила укупну вредност јавних набавки у овој години.

Школа је у 2021/2022. години углавном набављала различите врсте енергената. На формирање цена енергената у великој мери су утицале промена на тржишту енергената, што је довело до раста цена појединих енергената и више пута у току извршења уговора, што је био и један од главних разлога прекорачења уговорених вредности добара. У посматраном периоду, нарочито у 2022. години, услед енергетске кризе, јединичне цене нафтних деривата су се понекад мењале на недељном нивоу. Такође, слична ситуација је била и са ценом електричне енергије која је током 2022. године била уговорена са девизном клаузулом и мењала се више пута на основу одлука Владе Републике Србије. Услед промене цене енергената, школа је закључивала Анексе уговора о ЈН код набавке електричне енергије и гасног уља.

Просечан број пристиглих понуда у 2021. години је износио 2,33 понуде по набавци, а у 2022. години тај број смањено на 2 понуде. Школа за поступке ЈН електричне енергије и услуга извођења екскурзија у 2022. години није имала обезбеђену конкуренцију, имајући у виду да је у наведеним поступцима пристигла једна понуда.

Уговорену и реализовану вредност јавних набавки приказујемо на следећем графикону.

Графикон број 1: Уговорена и реализована вредност ЈН по годинама

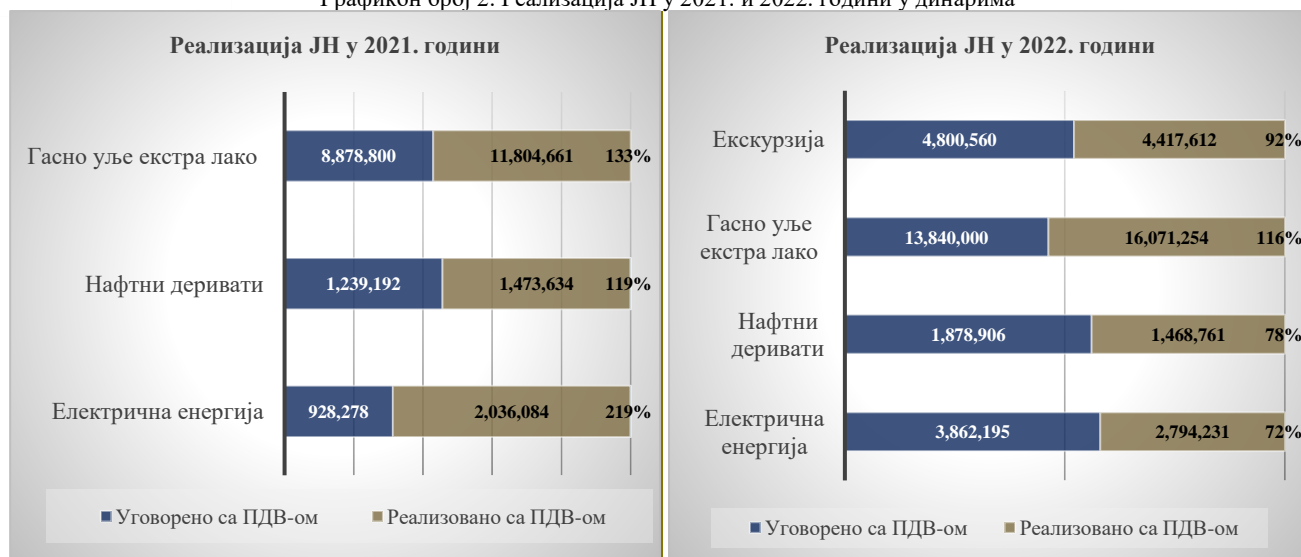


МСШ Чачак је у 2021. години имао прекорачење уговорене вредности за 39%, а у 2022. години за 2%, из разлога пораста цена енергената, на које наручилац није могао да утиче и повећања обима набавке појединих предмета набавке, што је детаљније описано код Закључака извештаја.

У наставку дајемо приказ реализације уговорене јавне набавке у 2021. и 2022. години по предметима набавке.



Графикон број 2: Реализација ЈН у 2021. и 2022. години у динарима



Школа је код набавке енергената имала већу реализацију уговора у динарима, због промене цена енергената током трајања уговора.

У поступку спровођења ревизије, у циљу одговора на ревизијска питања, ревидирали смо поступке јавних набавки, које смо приказали у Прилогу 2 извештаја.

Набавке на које се не примењују одредбе ЗЈН

Набавке на које се закон не примењује, као и јавне набавке, спроводе се у складу са Законом, тако да се обезбеди економично и ефикасно набављање добара, услуга и радова, да се обезбеди једнакост, конкуренција и заштита привредних субјеката од било ког вида дискриминације, да се транспарентно и пропорционално обезбеди благовремено прибављање добара, услуга и радова уз најниже трошкове и у складу са објективним потребама наручиоца.

МСШ Чачак је интерним актом уредила да се овај поступак покреће доношењем Одлуке директора и именовањем комисије, сачињавањем техничких спецификација предмета набавке, упућивањем Позива за подношење понуда на адресе три привредна субјекта, која су према сазнањима наручиоца способна да изврше набавку и сачињавањем белешке или записника о отварању понуда. Комисија доноси одлука о додели уговора најповољнијем понуђачу, а директор закључује уговор о набавци.

МСШ Чачак је спровела један поступак набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН и то набавку услуга израде пројекта у 2021. години и закључила Уговор о набавци.

Откривене неправилности и несврсисходности у поступцима јавних набавки и набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН засноване су на одредбама Закона о јавним набавкама, подзаконским и интерним актима из области јавних набавки као критеријумима који су важиви у периоду на који се ревизија односи и описане су у оквиру Закључака извештаја.



IV Закључци

На основу анализе података и документације достављене од стране субјекта ревизије, као и обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

1) Иако је поступак планирања набавки уредила интерним актом, у поступцима набавки нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што је од утицаја на ефикасност и економичност поступка набавке;

2) МСШ Чачак није увек поштовала планирану динамику покретања поступка ЈН, нити је огласе о поступцима набавке објављивала на начин да обезбеди већу транспарентност, код одређивања техничких спецификација утврђене су грешке техничке природе, док су код постављања критеријума за избор привредног субјекта изостале активности истраживања тржишта, што је од утицаја на постизање веће ефикасности у поступцима набавке;

3) МСШ Чачак није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о набавкама, што је довело до прекорачења уговорених количина у појединим набавкама, непоштовање уговорених услова плаћања и неспроведених поступака набавки.

У наставку извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



ЗАКЉУЧАК 1: *Иако је поступак планирања набавки уредила интерним актом, у поступцима набавки нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што је од утицаја на ефикасност и економичност поступка набавке*

Циљ је био да утврдимо да ли су субјекти ревизије одредили учеснике у планирању јавних набавки/набавки, да ли су адекватно уредили и спровели активности планирања набавки, а посебно у делу исказивања потреба за набавком, анализе тржишта и обликовања предмета набавке, као и утврђивања процењене вредности набавке, како би набавка била економична и ефикасна.

На основу постављеног циља истражили смо да ли субјекти ревизије:

- ✓ исказују потребе за набавком у складу са стварним потребама и исте адекватно образлажу са аспекта оправданости и неопходности,
- ✓ врше и документују анализе тржишта предмета набавке, у циљу прикупљања потребних информација о предмету набавке и потенцијалним понуђачима,
- ✓ обликују предмет набавки на начин који обезбеђује веће учешће у поступку (подела предмета набавке на партије),
- ✓ утврђују процењену вредност набавки код израде плана набавке и пре покретања поступка јавне набавке у циљу одговорног управљања јавним средствима.

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

Налаз 1.1: Иако је МСШ Чачак интерним актом детаљно уредила начин исказивања потреба за набавком, активности и одговорности тима за планирање и осталих учесника у планирању набавки, исказивање потреба за набавком углавном је вршено на бази искуства запослених у набавци појединих предмета набавке, података о набавци из претходне године и у зависности од одређених средстава у буџету локалне власти. Исказивање потреба за набавком није документовано, нити је презентована методологија и критеријуми који се примењују код исказивања потреба за набавком електричне енергије и гасног уља за грејање. Код набавке нафтних деривата и услуга екскурзије, школа је имала развијену методологију на основу које је исказивала потребе за набавком ових предмета набавке. Међутим, неусаглашеност периода уговарања са периодом трајања школске године код набавке нафтних деривата, довела до тога да се реализоване количине ових енергената знатно разликују од исказаних потреба. Такође, исказивање потреба за набавкама на које се закон не примењује није детаљно уређено због разноврсности предмета набавке, специфичности пословања школе која наставу обавља у пет подручја рада и недостатка запослених који би се бавили искључиво пословима набавки. Све наведено, као и изостанак јасно утврђених упутстава и параметара код исказивања потреба за набавкама и контролних активности од стране тима за планирање, може створити ризик да исказане потребе неће увек одговарати стварним потребама, што је код МСШ Чачак узроковало набавку електричне енергије, гасног уља у количинама већим од исказаних у 2021. години, и/или набавку појединих врста нафтних деривата у количинама мањим од исказаних потреба.

Налаз 1.2: Иако је препознала значај истраживања тржишта у поступцима набавке и интерним актом уредила лица задужена за вршење истраживања тржишта, начине истраживања тржишта и документовање истог кроз сачињавање белешки о спроведеном истраживању тржишта, МСШ Чачак се изјаснила да запослени нису вршили истраживање и испитивање тржишта



предмета јавних набавки, јер се ради о добрима и услугама које се набављају сваке године. Такође, у овој фази изостале су и контролне активности тима за планирање који, између осталог, има задатак да координира и контролише поступак планирања. Код поступка набавки на које се закон не примењује, школа је прибављала информативне понуде пре одлуке о додели уговора/нарудбенице. Све наведено није у сагласности са одредбама интерног акта којим је МСШ Чачак уредила начин испитивања и истраживања тржишта и коришћење резултата ових анализа за потребе планирања набавки, што је од утицаја на ефикасност и економичност поступка набавке.

Налаз 1.3: МСШ Чачак је предмет набавке услуга извођења екскурзије ученика обликовала у партије из објективних разлога и на основу искуства.

Налаз 1.4: Иако је интерним актом уредила да процењену вредност набавке утврђује након спроведеног испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке, у поступку ревизије нису достављена документа на основу којих се може утврдити да је МСШ Чачак извршила ове активности, иако је била дужана да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања набавки. При утврђивању процењене вредности набавке, субјект ревизије се првенствено ослања на опредељена средства из буџета локалне самоуправе, а не на податке добијене путем истраживања тржишта. Иако се Школа изјаснила да процењену вредност набавке утврђује на основу потрошње у претходној години увећану за очекивану инфлацију, наведено није документовано. Тако је код набавке нафтних деривата и у 2021. и 2022. години школа проценила исту вредност, без обзира на исказане количине и промену цене енергената на светском тржишту. Такође, школа није проверавала валидност процењене вредности пре покретања поступка набавке. Имајући у виду наведено, МСШ Чачак је закључивала уговоре о ЈН код свих набавки у вредности која је била већа или мања од процењене вредности. Наведено поступање створило је ризик да процењена вредност набавке није увек била објективно одређена, што је од утицаја на ефикасност самог поступка ЈН и реалније планирање финансијских средстава.

Налаз 1.1: Потребне за набавком се не документују, а исказују се превасходно на основу потрошње из претходне године, искуства запослених и опредељених средстава у буџету јединице локалне власти, без контролних активности тима за планирање, па се не може у потпуности утврдити да ли исказане потребе одговарају стварним потребама

Наручилац⁴¹ је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава. Такође, једно од важних питања сваке јавне набавке јесте њена сврсисходност, оправданост, намена, циљ који се жели постићи, односно да се задовољи потреба корисника, а не да се те потребе непотребно превазилазе, јер ће у супротном довести до већих трошкова по јавна средства (платиће се нешто што није стварно потребно). Наручиоци треба да купују предмет јавне набавке (добра, услуге, радове) одговарајућег квалитета, по најисплативијој цени, у реалним количинама, да уговор о јавној набавци закључе благовремено.⁴²

Исказивање потреба за набавком је кључна фаза у поступку планирања набавке којој треба посветити посебну пажњу. Да би се овај посао ефикасно спровео, од наручиоца се очекује да успостави јасне процедуре у планирању и исказивању потреба за набавком, као и добру комуникацију између различитих сектора/јединица унутар организације.

МСШ Чачак је интерним актом⁴³ уредила начин исказивања потреба за набавком, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку појединачну набавку на начин који приказујемо на следећем дијаграму.

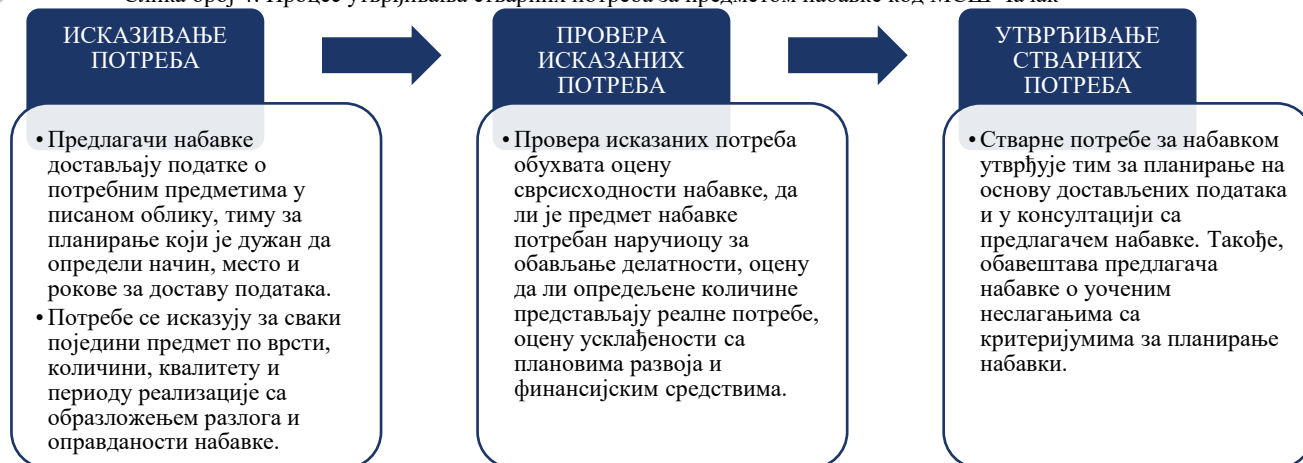
⁴¹ Члан 6 ЗЈН.

⁴² Коментар ЗЈН, страна 34.

⁴³ Члан 16 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.



Слика број 4: Процес утврђивања стварних потреба за предметом набавке код МСШ Чачак



Поступак планирања набавки требало би да спроводи тим за планирање кога чине лица која обављају послове јавних набавки, послове припреме, планирања и израде финансијских планова, односно директор, помоћник директора, организатор практичне наставе, шеф рачуноводства и секретар. Тим за планирање, решењем формира директор школе за сваку календарску годину. Такође, сва остала лица која учествују у процесу планирања набавки, односно која дају податке на основу којих се одређује предмет набавке су одговорна за сваку радњу приликом планирања набавки,⁴⁴ као на пример одговорност лица које припрема техничке спецификације или које одређује потребне количине предмета набавке.⁴⁵

Поступак планирања, припреме, израде и доношења годишњег плана јавних набавки се спроводи истовремено са израдом финансијског плана и коригује у складу са евентуалним ребалансом и изменама финансијског плана.

Тим за планирање утврђује: календар активности у поступку планирања набавки, дефинише конкретне рокове (датуме) за сваку активност, табеле које треба да садрже податке о предмету ЈН, процењеној вредности ЈН, оквирном датуму покретања поступка, закључења уговора и друге податке и напомене.⁴⁶

Такође, тим за планирање је дужан да исказане потребе упореди са реалним потребама за обављање и унапређење делатности, као и са врстом, количином и квалитетом предмета набављених у претходном планском периоду.⁴⁷

У посматраном периоду, МСШ Чачак није имала званично формиран тим за планирање, који би утврдио поступак и динамику планирања набавки за наредни период нити је запосленима достављао упутство и табеле за исказивање потреба. Сам поступак планирања набавки обављали су директор, шеф рачуноводства и секретар. Како наводе у изјашњењу исказивање потреба за јавном набавком, врши се тако што се запослени обраћају тиму за планирање дајући инфомације о врсти, квалитету и количини набавке, након чега се анализира оправданост набавке и расположива финансијска средства. Школа се изјасинила да не документује исказивање потреба, односно не сачињава белешке, из разлога постојања великог броја ситних и разноврсних набавки. Такође, указују на кадровски недостатак лица које би обављало наведене послове.

Сам поступак планирања набавки се завршава крајем текуће године када јединица локалне самоуправе усвоји буџет и достави школи информацију о одобреним средствима за финансирање материјалних трошкова (одобрене квоте). Како наводе, само планирање потреба за набавкама је ограничено износом одобрених средстава за те намене од локалне самоуправе, што може утицати на то да исказане потребе неће увек одговарати стварним.

⁴⁴ Члан 14 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

⁴⁵ Члан 15 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

⁴⁶ Члан 15 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

⁴⁷ Члан 16 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.



У наставку приказујемо начин исказивања потреба за набавкама у спроведеним поступцима јавних набавки.

Потребе за набавком електричне енергије и гасног уља исказују се на основу потрошње ових енергената у претходној години и очекиваних потреба у датој години. Исказивање ових потреба се не документује. Тако, школа није доставила интерну евиденцију потрошње електричне енергије (ЈН 1/21 и ЈН 1/22) по месецима у претходној години за вишу и нижу тарифу, и укупно утрошену електричну енергију, на основу које је и исказала потребне количине енергије за 2021/2022. годину и 2022/2023. годину у документацији о набавци, јер се изјаснила да не постоји именовано лице које прати извршење уговора о ЈН електричне енергије. Исказане потребе за набавком електричне енергије у 2021. години нису одговарале стварним потребама, имајући у виду да је школи испоручена електрична енергија у количини која је за 21% већа у односу на исказану потребну количину. Наиме, школа је за период од 1.4.2021. године до 31.3.2022. године исказала потребу за набавком 112.615 kWh електричне енергије, а набавила је 136.500 kWh електричне енергије. Такође је и у наредном уговорном периоду 1.4.2022-31.3.2023. године имала прекорачење уговорених количина за 7%.

Потребне количине гасног уља (ЈН 3/21 и ЈН 3/22), које је неопходно набавити ради несметаног процеса грејања школских просторија, исказују се искључиво на основу потрошње из претходних година и искуства запосленог лица на пословима домара. Иако наводе да набавку овог енергента одређују према Правилнику о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност средњег образовања, на основу члана 18 став 3 тачка 1 (5.570м²*18 литара=110.260 литара), у 2021. години су исказали потребу за 70.000 литара гасног уља, а 2022. години за 80.000 литара гасног уља. МСШ Чачак се изјаснила да је, приликом исказивања потреба за гасним уљем у 2021. години, техничком грешком исказала мање количине гасног уља. То је за последицу имало прекорачење уговорених количина гасног уља за 14%. Школа код ове набавке није сагледала залихе гасног уља у резервоару и исте није укључила у планирања потребних количина овог енергента за наредни период.

Недостатак утврђене методологије у исказивању потреба може довести до тога да исказане потребе за предметима набавке неће увек одговарати сопственим потребама.

Школа је имала развијену методологију за исказивање потребних количина нафтних деривата (ЈН 2/21 и ЈН 2/22) за одржавање часова обуке вожње ученика. Исказивање ових потреба се врши на основу Плана потрошње за дату школску годину и утврђених Норматива о потрошњи горива према врсти и типу возила.

Школа је доставила План потрошње горива за школску 2021/2022 годину и школску 2022/2023 годину.

Тако је на пример у Плану потрошње за школску 2022/2023. годину наведен планирани број ученика за обуку вожње на путничким возилима за „Б“ категорију (117 ученика) и планирани број ученика за обуку вожње на путничком возилу за „Ц“ категорију (27 ученика), док је Плану потрошње за школску 2021/2022 годину планиран број ученика за обуку вожње износио 151 ученик из шест одељења.

Такође, школа је доставила утврђен Норматив о потрошњи и правдању потрошње горива намењеног за обуку возача у практичној настави (без броја и датума) у којем се наводи да се гориво правда по одржаном часу обуке. За један час обуке вожње, потрошња према врсти и типу возила износи:

- 1) Камион, марке Iveco, 2,8l /час,
- 2) Путничко возило, марке Škoda Fabia 1l /час и
- 3) Путничко возило, марке Škoda Citigo 0,9l /час.

Према изјашњењу одговорног лица школе, норматив о потрошњи се доноси на основу реалних потреба школе. У обзир се узима просечна потрошња на 100 km, коју прописује



произвођач возила, старост возила као и анализа потрошње у претходном периоду, која је најрелевантнији показатељ. Ако би се придржавали Правилника о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност средњег образовања и васпитања Школа би поручивала нафтне деривате у знатно већим количинама. Наведени норматив се примењивао у 2021. и 2022. години које су предмет ревизије.

У наставку приказујемо развијену методологију за исказивање потреба нафтних деривата:

$\text{Потребна количина нафтних деривата} = \text{Планирани број ученика} \times \text{Број часова војње} \times \text{Норматив потрошње горива по часу}$
--

Према усвојеној методологији Школа је израчунала да јој је за обављање часова обуке ученика у школској 2022/2023. години потребно 4.680 литара бензина „Премијум БМБ 95“ и 3.024 литара дизел горива. У документацији о набавци захтевана је већа количина нафтних деривата, у односу на методолошки израчунату количину, односно 5.500 литара бензина БМБ и 4.000 литара дизел горива.

У току 2022. и 2023. године, на основу закљученог уговора број 684 од 28.3.2022. године и достављених рачуна (ЈН 2/2022), школа је набавила за 29% мање нафтних деривата у односу на процењене количине. Нафтни дериват „Премијум БМБ95“ набавила је у количини мањој за 48% у односу на исказану потребу, иако је имала развијену методологију и усвојене параметре за утврђивање стварних потреба. Како су се изјаснили, количина утрошеног горива, зависи од тога да ли се настава одржавала „он-лајн“, у периоду када није било одржавања обуке ученика. ТНГ гас је набавила у количини мањој за 80 литара (67%).

У току 2021. и 2022. године, на основу закљученог уговора број 65/21 од 1.4.2021. године и достављених рачуна (ЈН 2/2021) школа је набавила гориво „Премиум БМБ 95“ у количини мањој за 36% у односу на исказану потребу, иако је имала развијену методологију и усвојене параметре за утврђивање стварних потреба. Набавку Евро дизела Школа је извршила у количини већој за 16% од утврђене потребе. Према изјашњењу МСШ Чачак, мања количина Премиум БМБ 95 бензина је набављена из разлога мањег броја ученика на ванредном школовању, преквалификацији и доквалификацији.

Наведено може имати за последицу веће ангажовање средстава за одређене предметне набавке који се неће реализовати у обиму који је планиран, као и немогућност пласирања тих средстава за набавку предмета који у датом моменту могу бити боље искоришћени у обављању и унапређењу делатности установе.

Овде посебно истичемо да се План потрошње горива доноси за школску годину која почиње 1. септембра текуће године, а завршава се 30. јуна наредне године, док су се Уговорима о ЈН нафтних деривата уговарале испоруке нафтних деривата у периоду од 1.4.2021. године до 31.3.2022. године (ЈН 2/2021) и у периоду од 1.4.2022. године до 31.3.2023. године (ЈН 2/2022). Периоди уговарања се не поклапају са трајањем школске године, па се исказане потребе за горивом не могу у потпуности пратити. Потребно је ускладити наведене периоде, како би се реалније сагледало да ли исказане потребе одговарају стварним потребама школе.

Потребе за извођење екскурзија ученика (ЈН 4/22) планирају се годишњим планом рада школе за дату школску годину. Годишњим планом рада школе за школску 2022/23 годину, Школа је предвидела могућност организовања екскурзија ученика на територији Републике Србије, Републике Српске, а изузетно, за ученике завршног разреда, екскурзија се може организовати и у иностранству. За III и IV разред планирана је екскурзија у иностранство у Италију и/или Македонију, док је за II и III разред планирана екскурзија у БиХ (Вишеград, Требиње, Сарајево). Исказивање потребе за овом набавком почиње тако што одељенска и стручна већа школе предлажу програм



екскурзија. Одлуком Наставничког већа⁴⁸ усвојени су следећи програми екскурзије: 1) Програм екскурзије у Северну Македонију (Охрид) у периоду 13.9-16.9.2022. године за ученике завршног разреда и 2) Програм екскурзије у БиХ (Требиње) у периоду 7.5-9.5.2023. године за ученике другог разреда. Такође, Савет родитеља је дао сагласност на Програме и организовање екскурзије за ученика.⁴⁹ У Извештајима о реализацији екскурзије ученика у школској 2022/2023. години наведено је да је Програм екскурзије реализован по предвиђеном редоследу и динамици.

Исказивање потреба за набавкама на које се не примњују одредбе ЗЈН, врши се спорадично на захтев запосленог који је задужен за реализацију наставе у одређеној области. Настава у средњој школи се реализује кроз пет подручја рада, која су специфична у свом пословању, те стога исказују различите врсте потреба за набавком, које не могу да обједине. У средњој стучној школи МСШ Чачак настава се реализује у области машинстава, саобраћаја, мехатронике, уметности и текстила. Набавке које су изузете од примене закона се исказују у моменту кад настане потреба за набавком, односно не планирају се и не сагледавају кроз исказивање потреба на годишњем нивоу. Наведено би могло створити ризик да ће се одређене набавке спровести без спроведеног поступка ЈН, а да нису постојали разлози за изузеће. Стога је потребно да тим за планирање набавки сагледава врсту, количину и квалитет предмета набавки на које се закон не примењује кроз исказивање ових потреба на годишњем нивоу (утврдити образац за исказивање ових потреба).

МСШ Чачак није документовала да је тим за планирање или друго лице извршило проверу исказаних потреба за набавком у смислу да ли су испоштовани критеријуми за планирање утврђени интерним актом, као и да ли исказане потребе одговарају реалним потребама. Све наведено може створити ризик да исказане потребе за набавком одређених предмета набавке неће одговарати у потпуности стварним потребама.

Налаз 1.2: Иако је интерним актом уредила начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке, МСШ Чачак није спроводила нити документовала ове активности код спроведених јавних набавки у посматраном периоду

Истраживање тржишта је процес који се спроводи у фази планирања поступка набавке ради прикупљања информација о одређеним добрима и услугама који су заступљени на тржишту и броју и структури потенцијалних понуђача. Истраживање тржишта представља радњу, односно важан корак у поступку јавних и других набавки који претходи планирању и спровођењу поступка набавки, а од којег у великој мери зависи ефикасност и економичност набавке. Истраживање тржишта подразумева прикупљање података о ценама и другим перформансама предмета набавке, односно техничким спецификацијама, квалитету, периоду гаранције, одржавању и слично.

Наручилац мора да спроведе истраживање тржишта како би објективно утврдио процењену вредност предмета јавне набавке.⁵⁰ Такође, пре спровођења поступка јавне набавке наручилац може да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка јавне набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком.⁵¹

Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања јавне набавке, па би стога и спроведено истраживање тржишта предмета набавке требало документовати у писаној форми.⁵²

Истраживање тржишта треба да обухвати следеће аспекте⁵³:

- Испитивање тржишних услова и потенцијалних добављача,

⁴⁸ Одлука број 663 од 27.4.2022. године.

⁴⁹ Одлука број 11 од 2.9.2022. године.

⁵⁰ Члан 29 ЗЈН.

⁵¹ Члан 89 ЗЈН.

⁵² Члан 41 ЗЈН.

⁵³ Извештај о ревизији сврсисходности „Ефикасност и економичност примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда“, број: 400-3096/2016-08 од 18. септембар 2017. године.



- Поређење цена производа / услуга које су потребне између потенцијалних добављача,
- Поређење квалитета неопходних производа / услуга између потенцијалних добављача,
- Испитивање времена испоруке и капацитета испоруке,
- Испитивање других важних услова (гаранције, резервације, итд).

МСШ Чачак је, у посматраном периоду, интерним актом уредила начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке на начин који приказујемо на следећој слици.

Слика број 5: Задужења за испитивање и истраживање тржишта у поступку јавне набавке

Правилник о ЈН
из 2020. године (члан 18)

- Тим за планирање испитује и истражује тржиште предмета набавке и прикупља потребне податке за планирање.
- Истраживање тржишта се спроводи за сваки предмет набавке
- О испитивању и истраживању тржишта се сачињава белешка коју потписује лице које је спровело истраживање

Испитивање и истраживање тржишта обухвата прикупљање података на терену (непосредно, телефоном, путем публикација, интернета, доступних база података и огласа потенцијалних понуђача).

Слика број 6: Информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта



Подаци добијени испитивањем и истраживањем тржишта морају бити валидни у време покретања поступка. Такође, о испитивању и истраживању тржишта сачињава се белешка која садржи податке о времену и начину испитивања и истраживања тржишта, предузетим радњама и добијеним подацима, донетим закључцима и стеченим сазнањима. Белешку сачињава и потписује лице које је спровело истраживање.⁵⁴

Интерним актом је уређено да се у поступку ЈН омогућава што је могућа већа конкуренција и то је обавеза лица овлашћених за спровођење радњи у поступку, пре свега у фази планирања, при обликовању предмета набавке, одређивању услова за учешће у поступку, одређивању техничких спецификација и друго.⁵⁵

⁵⁴ Члан 18. Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

⁵⁵ Члан 60 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.



МСШ Чачак је интерним актом уредила и да планирању и спровођењу поступака набавке на које се Закон не примењује, претходи истраживање тржишта које спроводи тим за планирање позивањем потенцијалних понуђача, претраживање специјализованих огласа, интернет страница и друго.⁵⁶

У поступку ревизије, код узоркованих поступака јавних набавки и осталих набавки, нисмо могли да се уверимо да је МСШ Чачак у потпуности вршила активности истраживања тржишта предмета набавке на начин који је уредила интерним актом, имајући у виду да исто није документовала.

Наиме, МСШ Чачак се изјаснила да у 2021. и 2022. години код спроведених поступака јавних набавки није вршила испитивање и истраживања тржишта, имајући у виду да се ради о специфичним добрима која се набављају сваке године (електрична енергија, нафтни деривати, гасно уље). Имајући у виду да се ради о енергентима чија цена и доступност у великој мери зависе од кретања и промена на светским тржиштима, потребно је посебну пажњу усмерити на испитивање и истраживање тржишта ових предмета набавки, а посебно код утврђивања процењене вредности предмета набавки.

Према изјашњењу субјекта ревизије, истраживање тржишта код набавке услуга извођења екскурзија се своди на прикупљање података непосредно телефоном позивањем туристичких агенција и/или претраживањем интернета, али наведено није документовано. Школа се изјаснила да је прибавила информативну понуду од једне туристичке агенције, са којом је касније и закључен уговор о јавној набавци.

Код узоркованих набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН, школа је пре закључивања уговора/наруџбенице прибављала понуде од потенцијалних понуђача и на тај начин сагледавала доступност предмета набавке на тржишту и услове набавке.

Све наведено није у сагласности са одредбама интерног акта којим је МСШ Чачак уредила начин испитивања и истраживања тржишта и коришћење резултата ових анализа за потребе планирања набавки.

Просечан број пристиглих понуда у поступцима ЈН у 2021. години износио је 2,33 понуде, а у 2022. години 2 понуде, али су уговори о јавним набавкама у обе године закључени са истим понуђачима. У поступцима набавке електричне енергије и услуга екскурзија у 2022. години, школа је прибавила по једну понуду.

Налаз 1.3: МСШ Чачак је предмет набавке услуга извођења екскурзије ученика обликовала у партије из објективних разлога и на основу искуства

Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију⁵⁷. Омогућавање већем броју привредних субјеката да поднесу понуду у конкретном поступку јавне набавке је основни начин обезбеђења економичније употребе јавних средстава. Обавеза наручиоца је да у оквиру својих објективних потреба предмет набавке одреди тако да омогући што већу конкуренцију.

Такође, наручилац може да одлучи да предмет јавне набавке обликује у више партија на основу објективних критеријума (према врсти, количини, својствима, намени, месту или времену извршења и сл.), при чему одређује предмет и обим поједине партије, узимајући у обзир проширење конкуренције и давање могућности учешћа малих и средњих предузећа у поступку јавне набавке када је то оправдано.⁵⁸

⁵⁶ Члан 63 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

⁵⁷ Члан 7 ЗЈН.

⁵⁸ Члан 36 ЗЈН, Коментар страна 245.



МСШ Чачак је интерним актом уредила да се предмет јавне набавке одређује тако да исти представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину, да се обликује у складу са начелима прописаним ЗЈН, као и да се уситњавањем предмета набавке не избегне примена појединих одредби закона. У поступку планирања, тим за планирање у сарадњи са предлагачем набавке одређује посебне целине (партије) предмета набавке.⁵⁹ Такође, тим за планирање коначно одређује предмет набавке као саставни део Плана ЈН.

МСШ Чачак је у посматраном периоду спровела један поступак набавке у којима је предмет набавке обликовала по партијама. Поступак ЈН услуга извођења екскурзије ученика за школску 2022/2023. годину је обликован у две партије, обзиром да је програмом екскурзије предвиђен различит период одржавања екскурзија и различите дестинације. Иако је предмет ЈН обликован у две партије, школа је прибавила по једну понуду за сваку партију. У наведеном поступку набавке није била обезбеђивања конкуренција, што је могло имати утицај на постизање веће економичности набавке.

Ради подстицаја конкуренције, предмете јавних набавки би требало обликовати по партијама на основу објективних критеријума, према врсти, количини и намени. МСШ Чачак није посебно прибављала информације на тржишту у погледу доступности предмета јавне набавке и конкуренције.

Налаз 1.4: МСШ Чачак није документовала истраживање тржишта, нити методологију утврђивања процењене вредности предмета набавке, па се не може тврдити да је иста била објективна и валидна у време покретања поступка

Процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавања примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки.⁶⁰

Да би наручилац објективно одредио процењену вредност јавне набавке, као саставни податак плана јавних набавки, важно је да добро дефинише своје потребе, те да након тога испита тржиште проучавајући цене на тржишту за ниво квалитета који му је потребан, те да у зависности од информација до којих дође истраживањем тржишта одреди процењену вредност јавне набавке. Такође, уколико наручилац, пре покретања поступка ЈН, не испита поново тржишне цене за производ који набавља, већ само у одлуци о спровођењу поступка препише процењену вредност из плана ЈН може доћи до тога да све понуде које добије буду по цени неприхватљиве, односно да прелазе процењену вредност јавне набавке. Да се то не би дешавало законодавац је прописао да процењена вредност јавне набавке мора бити валидна у време покретања поступка.

Наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања.⁶¹

Након спроведених активности планирања набавки, наручилац доноси годишњи План јавних набавки. План јавних набавки и све његове касније измене или допуне наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Изменом и допуном плана јавних набавки сматра се планирање нове јавне набавке, измена предмета јавне набавке и повећање процењене вредности јавне набавке за више од 10%.⁶² План јавних набавки би требало ускладити са развојним и годишњим планом рада школе, имајући у виду да се развојним планом

⁵⁹ Члан 17 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

⁶⁰ Члан 29 ЗЈН.

⁶¹ Члан 41 ЗЈН.

⁶² Члан 88 ЗЈН.

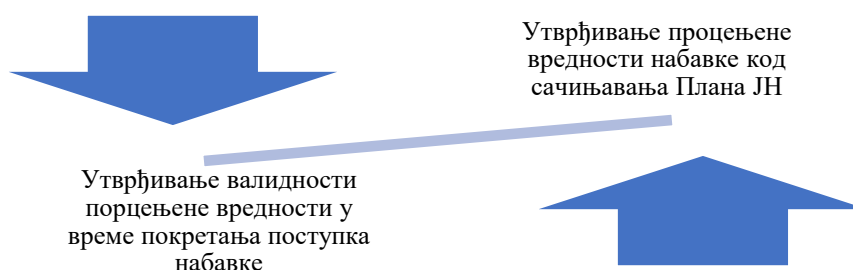


установе, поред приоритета у остваривању образовно - васпитног рада школе уређују и друга питања од значаја за развој установе, док се годишњим планом утврђују време, место, начин и носиоци остваривања програма образовања и васпитања.⁶³

Процењену вредност набавке би требало одредити кроз истраживање тржишта и прикупљањем података о јединичним ценама које одговарају траженом квалитету и које се примењују на планирану количину предмета набавке. Такође, истраживање тржишта би требало да обухвати довољан број доступних и проверљивих информација у вези са планираном набавком, као што је кретање цена, количина, квалитет, временски период набавке, статистички подаци, објављивање информација надлежних институција, комора или удружења, степен развијености тржишта предмета ЈН, број потенцијалних понуђача и друго. За ове сврхе могу се користити упити потенцијалним понуђачима, важећи јавно доступни ценовници, увиди у интернет странице, статистички подаци, искуствене информације поткрепљене документима. Изворе података неопходно је обезбедити из што више извора (нпр. минимално три понуђача предмета набавке уколико је то могуће или образложење уколико је то немогуће учинити за поједине предмете набавке). Прикупљени подаци користе се за калкулацију – утврђивање процењене вредности набавке. Вредност укупне набавке се рачуна на основу прибављених цена и количина које се набављају. Уколико се прибављене јединичне цене предмета набавке значајно разликују међусобно, требало би размотрити начин усвајања цене која ће служити као параметар код утврђивања процењене вредности (просечна цена, највиша, најнижа цена или друго). Такође при утврђивању процењене вредности набавке треба узети у обзир очекивану инфлацију (за све набавке), промену курса динара у односу на евро или другу валуту када се набављају добра/услуге/радови из иностранства.⁶⁴

Процењена вредност набавке се према одредбама Закона о јавним набавкама утврђује два пута, како је приказано на следећој слици:

Слика број 7: Утврђивање процењене вредности набавке



Наручилац није дужан да објави процењену вредност јавне набавке и податке 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 податак.⁶⁵

Интерним актом, МСШ Чачак је уредила да процењена вредност јавне набавке мора да буде објективна, и да се утврђује након спроведеног испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке. Тим за планирање одређује процењену вредност предмета набавке на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта, а у складу са расположивим средствима.⁶⁶ Истраживање тржишта је полазна и најбитнија фаза у поступку утврђивања реалне процењене вредности набавке.

⁶³ Члан 50 и 62 Закона о основама система образовања и васпитања.

⁶⁴ Пример добре праксе, инструкције и додатна појашњења утврђивања процењене вредности набавке и истраживање тржишта једног КЈС.

⁶⁵ Члан 88 ЗЈН.

⁶⁶ Члан 20 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.



МСШ Чачак се у Изјашњењу⁶⁷ изјаснила да процењену вредност набавке утврђује на основу потрошње у претходној години, увећану за очекивану стопу инфлације. Наведену методологију утврђивања процењене вредности набавке, школа није документовала ни код једног поступка набавке. Такође се изјаснила и да утврђивање процењене вредности набавке врше у сарадњи секретар школе, шеф рачуноводства и остали запослени (предлагачи набавки) и то приликом израде Предлога финансијског плана за наредну годину, који се израђује по упутству јединице локалне самоуправе. При утврђивању процењене вредности набавке, субјект ревизије се првенствено ослања на одређена средства из буџета локалне самоуправе, а не на податке добијене путем истраживање тржишта. То је и један од разлога што се процењена вредност набавке разликује и нижа је од понуђених цена.

Сагледавајући спроведене поступке ЈН у 2021/2022. години, утврдили смо да МСШ Чачак није документовала испитивање и истраживање тржишта у циљу објективнијег одређивања процењене вредности. Такође, МСШ Чачак није интерним актом/инструкцијом ближе уредила начине/методе утврђивања процењене вредности набавке за поједине предмете набавке. Једино код одређивања процењене вредности набавке услуга извођења екскурзије ученика, школа је имала одређену методологију утврђивања вредности набавке. Школа се изјаснила да је процењену вредност ЈН услуга извођења екскурзија утврдила тако што је помножила укупан број ученика са јединичном ценом путовања коју је добила путем информативне понуде агенције. Такође, наводи да до закључења уговора, број заинтересованих ученика који би ишли на екскурзију се мења, па то утиче на евентуалну разлику процењене и уговорене вредности.

Школа није документовала да ли је процењена вредност предмета набавке које је набављала у поступцима ЈН у 2021. и 2022. години била валидна у време покретања поступка.

У Плану ЈН за 2021. и за 2022. годину није објавила податке о процењеној вредности предмета ЈН, иако се ради о добрима у услугама који не би требало да представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података.

У наставку дајемо преглед утврђене процењене вредности набавке и уговорене вредности набавке за спроведене поступке ЈН у 2021. и 2022. години.

Табела број 3: Преглед утврђене процењене вредности и уговорене вредности

Година	Број ЈН	Предмет	Процењена вредност	Уговорена вредност ЈН без ПДВ-а	Разлика	Напомена (Одступање уговорене вредности од процењене вредности)
2021.	ЈН 1/21	Електрична енергија	2.027.500	773.565	-1.253.935	Школа није проценила вредност потребне количине електричне енергије, већ укупно плативе трошкове
	ЈН 2/21	Нафтни деривати	1.340.000	1.032.660	-307.340	Уговорена вредност је мања од процењене за 23%
	ЈН 3/21	Гасно уље екстра лако евро-ел	8.326.591	7.399.000	-927.591	Уговорена вредност је мања од процењене вредности за 11%.
2022.	ЈН 1/22	Електрична енергија	2.083.333	3.218.496	1.135.163	Уговорена вредност је за 50% већа у односу на процењену вредност набавке, због раста цене енергената на тржишту и неспроведеног истраживања тржишта.
	ЈН 2/22	Нафтни деривати	1.340.000	1.565.755	225.755	Иста процењена вредност као и претходне године, утврђена без истраживања тржишта. Уговорена вредност је већа од процењене вредности набавке за 17%.
	ЈН 3/22	Гасно уље екстра лако евро-ел	10.500.000	11.533.600	1.033.600	Уговорена вредност је већа од процењене вредности за 10%.
	ЈН 4/22	Услуга извођења екскурзије	4.000.000	2.965.100	-1.034.900	Уговорена вредност набавке услуга екскурзија је мања од процењене вредности набавке за 26% код путовања у Северну Македонију и 7,3% код путовања у БиХ.
1.980.000			1.835.460	-144.540		

⁶⁷ Изјашњење МСШ Чачак на захтев за доставу податак 12.6.2023. године.



Иако у свом пословању МСШ Чачак сваке године врши набавку добара и услуга који су по својој природи стандардни (нпр. различите врсте енергената и услуге организације екскурзије ученика), нису рађене упоредне анализе цена ових добара/услуга из претходних година и текућих цена добијених истраживањем тржишта, а које су могле послужити као основа одређивања процењене вредности предмета набавке. Такође, потребно је сагледати и остале факторе који могу утицати на цене појединих предмета набавке, као што је очекивана стопа инфлације, очекиване промене на тржишту и друго.

Изостанак јасне методологије у утврђивању процењене вредности предмета набавке може указивати на ризик да процењена вредност набавки неће бити утврђена на објективан начин, као и да неће бити валидна у време покретања поступка.

На пример, Школа није адекватно преценила вредност набавке електричне енергије, нафтних деривата и гасног уља јер је имала значајна одступања уговорених вредности од процењене вредности набавки, што је приказано у Табели број 3.



ЗАКЉУЧАК 2: МСШ Чачак није увек поштовала планирану динамику покретања поступка ЈН, нити је огласе о поступцима набавке објављивала на начин да обезбеди већу транспарентност, код одређивања техничких спецификација утврђене су грешке техничке природе, док су код постављања критеријума за избор привредног субјекта изостале активности истраживања тржишта, што је од утицаја на постизање веће ефикасности у поступцима набавке

Циљ је био да утврдимо да ли субјекти ревизије спроводе поступке јавних набавки и набавки благовремено и да ли предмете набавки описују на јасан и објективан начин који одговара њиховим стварним потребама, а у циљу постизања најбољег односа цене и квалитета предмета набавке.

На основу постављеног циља испитивали смо да ли субјекти ревизије:

- ✓ спроводе поступке јавних набавки у складу са Планом јавних набавки,
- ✓ описују техничке карактеристике предмета набавке на јасан и објективан начин који одговара стварним потребама наручиоца,
- ✓ постављају критеријуме за избор привредног субјекта који су неопходни за извршење јавне набавке и који су у логичкој вези са предметом набавки.

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

Налаз 2.1: МСШ Чачак је интерним актом уредила да тим за планирање одређује/планира динамику покретања и окончања поступка и одређује оквирно време за покретање поступка, закључење уговора и извршење уговора. Динамика покретања поступка и закључења уговора се одређује у складу са роковима које прописује Закон. Школа није адекватно планирала оквирно време покретања поступка у Плану ЈН за 2021. годину и 2022. годину, јер је већину поступака јавних набавки покретала у првом кварталу године, иако је планом планирано покретање у другом кварталу године. Школа није објавила огласе о поступцима јавних набавки гасног уља (ЈН 3/21 и ЈН 3/22) и услуга извођења екскурзија (ЈН 4/22), чија је процењена вредност већа од 5 милиона динара на Порталу службених гласила и бази прописа, што није у складу са чланом 105 став 8 ЗЈН. Све наведено је могло угрозити континуитет пословања школе, већу транспарентност поступка и већу конкуренцију у поступцима.

Налаз 2.2: Интерним актом МСШ Чачак је уредила да техничке спецификације предмета набавке сачињава предлагач набавке на основу резултата истраживања и анализе тржишта у сарадњи предлагача набавке са тимом за планирање. Такође, уредила је да један члан комисије треба да има одговарајућа стручна знања из области која је предмет набавке, као и да сва лица која учествују у поступку набавке су у обавези да предузимају све потребне мере за спречавање корупције и сукоба интереса у поступку набавки. У 2021. и 2022. години МСШ Чачак није доставила документа у вези са истраживањем тржишта, нити је тим за планирање усагласио техничке спецификације предлагача набавке са утврђеним критеријумима за планирање. Техничке спецификације енергената који су набављени у поступцима ЈН биле су дефинисане прописима из области енергетике. Увидом у документацију о набавци утврдили смо техничке грешке код одређивања карактеристика предмета набавке, и то код дефинисања периода планиране потрошње електричне енергије у 2020. и 2021. години. Код набавке енергената (нафтни деривати и гасно уље) школа је захтевала да ова добра испуњавају захтеве из неважећег Правилника о техничким и другим захтевима за течна горива нафтног порекла из 2013. године.



Наведено може створити ризик да добра која се испоручују неће бити одговарајућег квалитета, као и да понуђач неће имати тачна сазнања за припрему одговарајуће понуде. МСШ Чачак је у свим спроведеним поступцима ЈН у 2021. и 2022. години, изузев поступка за услуге извођења екскурзија, именовала исте чланове комисије, који у три од шест спроведених поступака нису потврдили непостојање сукоба интереса у поступку набавке. Наведено поступање, као и неуспостављање сарадње свих учесника у планирању набавки може створити ризик да техничке спецификације (квалитет) одређеног предмета набавке неће увек одговарати стварним потребама наручиоца, што је од утицаја на ефикасност поступка ЈН.

Налаз 2.3: Иако је интерним актом уредила да именована комисија одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у поступку ЈН у складу са резултатима истраживања и анализе тржишта, МСШ Чачак није документовала ове активности. Код појединих поступака ЈН (електрична енергија, нафтни деривати, гасно уље), школа није захтевала доказе за обављање професионалне делатности, чиме је створила ризик од прихватања понуде понуђача који не поседује дозволу за обављање делатности, што би могло утицати на адекватну реализацију саме набавке. С друге стране, код набавке услуга извођења екскурзија, школа је поставила критеријуме у делу професионалног обављања делатности, техничког и стучног капацитета који су у логичкој вези са предметом набавке, али није документовано истраживање тржишта у погледу доступности потенцијалних понуђача који могу да испуне захтеване услове, што може бити један од разлога прибављања једне понуде у овом поступку набавке. Наведено поступање ствара ризик ограничења конкуренције и постизања веће ефикасности у поступцима набавке.

Налаз 2.1: МСШ Чачак није увек поштовала планирану динамику покретања поступка ЈН, нити је огласе о поступцима набавке објављивала на начин да обезбеди већу транспарентност поступка набавке

Наручилац је дужан да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и уговор додели у роковима и на начин прописан овим законом, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке.⁶⁸

Ефикасност подразумева спровођење поступака јавних набавки на начин који обезбеђује благовремено закључење и реализацију уговора о јавној набавци, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке. Од ефикасности у доброј мери зависи и обављање делатности наручиоца, као и задовољења потреба крајњих корисника.⁶⁹

МСШ Чачак је интерним актом уредила да тим за планирање одређује/планира динамику покретања и окончања поступка и одређује оквирно време за: покретање поступка, закључење уговора и извршење уговора. Динамику покретања поступка и закључења уговора се одређује у складу са роковима које прописује Закон, док се динамика извршења уговора одређује у складу са предметом набавке, односно са унапред одређеним потребама и објективним околностима које условљавају извршење уговора. Тим за планирање прати динамику реализације плана јавних набавки.⁷⁰

Израда предлога плана јавних набавки је обавеза тима за планирање, а План јавних набавки доноси школски одбор. Такође, тим за планирање прати и евидентира податке о извршењу плана јавних набавки.

Интерним актом је уређено да директор доноси одлуку о спровођењу поступка ЈН, којим се именује и комисија која спроводи поступак.⁷¹ Члан комисије који је регистрован на Порталу ЈН, објављује оглас о ЈН на Порталу ЈН и Порталу службених гласила РС и бази прописа.

⁶⁸ Члан 6 став 2 ЗЈН.

⁶⁹ Коментар ЗЈН.

⁷⁰ Члан 21 Правилника о ЈН МСШ Чачак из 2020. године.

⁷¹ Члан 26-27 Правилника о ЈН МСШ Чачак из 2020. године.



Комисија је одговорна за припрему и израду конкурсне документације, одређивање критеријума за доделу уговора, критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, за спровођење поступка ЈН и сачињавање извештаја о поступку. Директор на основу извештаја, доноси одлуку којом окончава поступак ЈН и то може бити: Одлука о додели уговора или Одлука о обустави поступка.⁷²

У поступку ревизије, код узоркованих поступака јавних набавки, утврдили смо да поступак ЈН започиње доношењем одлуке о покретању поступка од стране директора, а окончава се закључењем уговора о ЈН. Планом ЈН дефинисани су оквирни датуми покретања поступка, како би се обезбедио континуитет у пословању установе и остваривање постављених циљева набавке.

У наставку дајемо приказ започетих и окончаних поступака ЈН у посматраном периоду код МСШ Чачак.

Табела број 4: Динамика спровођења поступка ЈН у 2021/2022. години

Година	Број ЈН	Предмет набавке	План ЈН - оквирно време покретања поступка	Спровођење и извршење ЈН						Трајање поступка
				Датум покретања поступка ЈН	Објављен јавни позив на Порталу ЈН	Објављен позив на Порталу служ. гласила и бази података	Датум закључења уговора / Оквирног споразума	Захтев за заштиту права	Датум извршења	
2021.	ЈН 1/21	Електрична енергија	2. квартал	26.2.2021	1.3.2021	/	26.3.2021	Не	12 месеци	30 дана
	ЈН 2/21	Нафтни деривати	2. квартал	2.3.2021	2.3.2021	/	1.4.2021	Не	12 месеци	30 дана
	ЈН 3/21	Гасно уље екстра лако евро-ел	2. квартал	5.3.2021	8.3.2021	Не	27.4.2021	Не	12 месеци	53 дана
2022.	ЈН 1/22	Електрична енергија	2. квартал	24.2.2022	28.2.2022	/	18.3.2022	Не	12 месеци	23 дана
	ЈН 2/22	Нафтни деривати	2. квартал	24.2.2022	1.3.2022	/	31.3.2022	Не	12 месеци	36 дана
	ЈН 3/22	Гасно уље екстра лако евро-ел	2. квартал	15.4.2022	18.4.2022	Не	6.6.2022	Не	12 месеци	52 дана
	ЈН 4/22	Услуга извођења екскурзије	2. квартал	11.5.2022	21.5.2022	Не	10.6.2022	Не	до извршена услуге	30 дана
	/	Изградња објекта	1.квартал	/	/	/	/	/	/	/

Школа није адекватно планирала оквирно време покретања поступка у Плану ЈН за 2021. годину и 2022. годину, јер је већину поступака јавних набавки покретала у првом кварталу године, иако је планом планирано покретање у другом кварталу године. Неадекватно планирање покретања поступака набавки, може имати за последицу застоје у обављању делатности установе и неадекватном планирању потребних средстава за реализацију набавке. Једино је поступак набавке услуга извођења екскурзије покренут благовремено у време кад је и планиран, док планирани поступак ЈН изградње објекта у 2022. години није ни покренут због недостатка неопходне документације за почетак изградње.

Школа није објавила огласе о поступцима јавних набавки гасног уља и услуга извођења екскурзија, чија је процењена вредност већа од 5 милиона динара на Порталу службених гласила и бази прописа, што није у складу са чланом 105 став 8 ЗЈН. На овај начин створен је ризик веће транспарентности поступка ЈН и могућности учествовања већег броја понуђача у поступку.

На основу наведеног се може закључити да МСШ Чачак није увек поштовала планирану динамику спровођења поступка ЈН, нити је огласе о ЈН објављивала на начин да обезбеди већу транспарентност поступка ЈН.

⁷² Члан 28-42 Правилника о ЈН МСШ Чачак из 2020. године.



Налаз 2.2: Техничке спецификације предмета набавке у поступцима ЈН садрже грешке које се односе на периоде планиране потрошње електричне енергије, као и погрешно навођење прописа којима се одређују технички описи енергената који се набављају, што је могло створити ризик да испорука добара неће бити одговарајућег квалитета, као и да понуђач неће имати тачна сазнања за припрему прихватљиве понуде

ЗЈН је детаљније прописао начин сачињавања техничких спецификација предмета набавке у делу Техничке спецификације у којима је прописао општа правила о техничким спецификацијама, начин одређивања техничких спецификација, коришћење техничких спецификација, као и коришћење ознака приликом састављања техничке спецификације.⁷³

Техничким спецификацијама, које се наводе у конкурсној документацији, утврђују се тражене карактеристике радова, добара или услуга које се набављају и све друге околности које су од значаја за извршење уговора, а тиме и за припрему понуде (место и рокови извршења, посебни захтеви у погледу начина извршења предмета набавке и сл.).⁷⁴

Одређивањем техничких спецификација наручилац жели бити сигуран да ће добити оно што му је потребно при чему мора посебно водити рачуна да не дискриминише већи број потенцијалних понуђача, односно неоправдано у великој мери искључи конкуренцију.⁷⁵ Приликом описа техничких спецификација, наручиоци морају да воде рачуна да оне представљају објективну потребу наручиоца и не смеју да буду дефинисане да фаворизују једног понуђача. Са друге стране, објективност у опису техничких спецификација не значи ни да наручилац дефинише техничке спецификације тако да сви привредни субјекти који се баве предметом јавне набавке могу да испуне захтеве наручиоца. Треба наћи меру између објективних потреба наручиоца и обезбеђивања конкуренције, што значи да не сме да постоји неоправдана дискриминација понуђача преко техничких спецификација.⁷⁶

Сходно наведеном, техничке спецификације не могу бити усмерене ка избору одређеног понуђача, или одређеног произвођача, већ морају бити описане на објективан начин који одговара потребама наручиоца (намена и примена предмета набавке) и који је као такав у складу са понудом на тржишту.

Предлагач набавке би требало да дефинише основне минималне техничке карактеристике - спецификације које предмет јавне набавке мора да задовољи и које га ближе одређују (особине, квалитет, структура и друго). Наведено је значајно, имајући у виду да се процењена вредност набавке утврђује узимајући у обзир цене за тражени квалитет, односно минималне спецификације предмета. Основне техничке карактеристике служе као основ (оквир) за израду детаљнијих техничких спецификација које чине саставни део конкурсне документације за предметну набавку и коју сачињава лице или именована комисија за спровођење ЈН.⁷⁷

Чланом 50 ЗЈН прописано је да је наручилац дужан да предузме све мере у циљу утврђивања, спречавања и отклањања сукоба интереса у вези са поступком јавне набавке, да би се избегло нарушавање начела обезбеђења конкуренције и једнакости привредних субјеката.

Интерним актом МСШ Чачак је уредила да техничке спецификације и пројектну документацију одређује предлагач набавке, на начин да не дискриминише привредне субјекте, односно да одређеном привредном субјекту неоправдано да предност или да се доведе у неповољан положај.⁷⁸ Такође је уредила да, на основу истраживања и анализе тржишта, тим за планирања планира количине, својства и техничке спецификације предмета набавке и води

⁷³ Члан 98 до 104 ЗЈН.

⁷⁴ Члан 98 ЗЈН.

⁷⁵ Коментар ЗЈН, страна 251 и 252.

⁷⁶ Коментар ЗЈН, стране 286-287.

⁷⁷ Пример добре праксе из интерног акта једног КЈС/коментар ЗЈН.

⁷⁸ Члан 17 Правилника о ЈН МСШ Чачак из 2020. године.



рачуна о доступности предмета набавке по квалитету, обиму и другим условима набавке.⁷⁹ Припрема и израда конкурсне документације је обавеза комисије.

Интерним актом уређено је да комисија за спровођење поступка има непаран број чланова и да један члан комисије треба да има одговарајућа стручна знања из области која је предмет набавке или може именовати лице које није запослено код наручиоца. Такође, ако је комисији потреба стручна помоћ, писаним путем се обраћа директору за пружање помоћи, а сви запослени су дужни да писаним путем одговоре на захтеве комисије у року одређеном у захтеву.⁸⁰ Сва лица која учествују у поступку набавке су у обавези да предузимају све потребне мере за спречавање корупције и сукоба интереса у поступку набавки дефинисане чланом 49 ЗЈН. Школа је уредила да чланови комисије након отварања пријава/понуда потписују изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса.⁸¹

Иако је МСШ Чачак уредила начин сачињавања техничке документације предмета набавке, односно да исту дефинише предлагач набавке након спроведеног испитивања и истраживања тржишта, који након тога у сарадњи са тимом за планирање коначно одређује предмет набавке као техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину,⁸² наведен поступак сачињавања техничких спецификација предмета набавке није документован, што је детаљније описано код Закључка 1 овог извештаја.

Увидом у дефинисане Описе, спецификације, техничке услове предмета набавке, утврдили смо да је Школа код набавке енергената (електрична енергија, нафтни деривати и гасно уље) захтевала да се тражена добра испоручују у складу са прописима из области енергетике. Увидом у техничке спецификације ових предмета набавке утврдили смо низ пропуста, за које се МСШ Чачак изјаснила да се ради о техничким грешкама.

Тако је на пример у документу Опис, спецификација, технички услови за набавку електричне енергије (ЈН 1/21) наведена планирана потрошња електричне енергије за 2021. годину по месецима. У табели која је саставни део овог документа је грешком стављен период 2020. године, а планирана потрошња је дата за период јануар-децембар 2020. године, иако се уговор о ЈН закључује на период април 2021 - март 2022. година. Иста грешка је начињена и у документацији о набавци електричне енергије у 2022. години (ЈН 1/22). Наведено може утицати на то да понуђач неће имати сва неопходна сазнања за припрему понуде.

У документацији о набавци нафтних деривата и гасног уља у 2021. и 2022. години, изостао је детаљнији опис карактеристика предмета набавке који га ближе одређује у погледу особина, квалитета и структуре. Уместо тога, школа је у техничком опису ових предмета набавке захтевала да карактеристике добара морају бити у складу правилником који прописује техничке и друге захтеве које морају да испуњавају течна горива нафтног порекла и енергетска горива које се стављају у промет на тржиште Републике Србије. У техничком опису ових предмета набавке, школа се позивала на неважећи правилник, односно на Правилник о техничким и другим захтевима за течна горива нафтног порекла („Службени Гласник РС“ бр. 123/12, 63/13 и 75/13), иако је на снази нови правилник којим се уређује ова област од 2020. године.⁸³ Иако, се МСШ Чачак изјаснила да се ради о техничкој грешки, наведено може створити ризик да добра која се испоручују неће бити одговарајућег квалитета и да неће испунити прописане захтеве за испоручена енергетска горива, посебно имајући у виду да у техничком опису предмета набавке није детаљније описала карактеристике предмета набавке (наводи се само гасно уље екстра лако „Евро ЕЛ“, Еуро-дизел ЕД5, Премиум БМБ 95, ТНГ). Такође, наведено може утицати на понуђаче да сачине неодговарајућу понуду.

⁷⁹ Члан 18 и 19 Правилника о ЈН МСШ Чачак из 2020. године.

⁸⁰ Члан 28-29 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

⁸¹ Члан 40 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

⁸² Члан 17 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

⁸³ Правилник о техничким и другим захтевима за течна горива нафтног порекла („Службени гласник РС“ број 150/20, 127/21 и 129/22).



У техничком опису предмета набавке услуге извођења екскурзија (ЈН4/22) наведени су програми екскурзије за обе партије, оквирни број ученика и врста превоза која ће се користити на путовања. У техничком опису набавке наведено је да су у цену урачунати превоз туристичким аутобусом високе туристичке класе, смештај ученика у хотелу са 3*, трошкови обиласка и улазница, трошкови водича, платног промета, трошкови лекара и остали трошкови. Такође су наведени гратиси за ученике 1/20 плативих ученика, гратиси за одељенске старешине на минимум 10 плативих ученика (Македонија) и гратис за вођу пута (БиХ).

МСШ Чачак је у свим спроведеним поступцима ЈН у 2021. и 2022. години, изузев поступка за услуге извођења екскурзија, именовала исте чланове комисије и то: професора рачунарства и информатике, секретара школе и шефа рачуноводства. У комисијама нису именована лица, као што су на пример домар, организатори практичне наставе и друга лица која могу имати одговарајућа стручна знања из области која је предмет набавке. Такође, чланови комисије нису потписивали изјаве о одсуству сукоба интереса, након отварања пристиглих понуда у поступцима ЈН 1/21 Набавка електричне енергије, ЈН 2/21 Набавка нафтних деривата и ЈН 3/21 Набавка гасног уља, што није у складу са чланом 50 став 1 и 8 ЗЈН. У поступку ЈН 4/22 – Услуге извођења екскурзија, чланови комисије нису потписали Изјаву о одсуству сукоба интереса за предметну набавку, а у саставу комисије није било представника Савета родитеља, како је прописано чланом 11 Правилника о организацији и остваривању екскурзије у средњој школи. Све наведено може створити ризик од постојања сукоба интереса чланова комисије у појединим поступцима ЈН, што може утицати на ефикасност и економичност поступка ЈН.

Код набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН, школа је сачињавала Образац понуда у којима је наводила опис предмета набавке (снимање постојећег стања, пројекат текућег одржавања зграде, израда елабората о енергетској ефикасности објекта).

Налаз 2.3: МСШ Чачак није документовала истраживање и анализу тржишта на основу којих су захтевани критеријуми за избор привредног субјекта, док је у појединим поступцима ЈН изостављен захтев у вези са професионалним обављањем делатности, што је од утицаја на ефикасност поступка набавке

Критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке могу да се односе на⁸⁴:

- Испуњеност услова за обављање професионалне делатности,
- Финансијски и економски капацитет и
- Технички и стручни капацитет.

Наручилац одређује критеријуме за избор привредног субјекта, увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Приликом одређивања критеријума за избор привредног субјекта, наручилац може да захтева само ниво капацитета који обезбеђује да ће привредни субјект бити способан да изврши уговор о јавној набавци. Критеријуми за избор морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке. Ако наручилац одреди критеријуме за избор привредног субјекта, дужан је да у јавном позиву одреди потребни ниво капацитета и одговарајуће начине њиховог доказивања.⁸⁵

Критеријуме за избор привредних субјеката, наручилац не мора да тражи и они првенствено зависе од предмета јавне набавке. Уколико се наручилац определи да их ипак тражи (све или неке од њих) те критеријуме мора јасно да дефинише и одреди у конкурсној документацији. Њих ће наручилац захтевати увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Смисао одређивања критеријума за избор привредног субјекта јесте да наручилац буде сигуран да ће уговор закључити са понуђачем који има капацитете да успешно реализује предметни уговор, односно да одбије све понуде понуђача који тражене капацитете немају. Приликом одређивања минималних капацитета понуђача као критеријума за избор привредног

⁸⁴ Члан 114 ЗЈН.

⁸⁵ Члан 114 ЗЈН.



субјекта, наручилац је дужан да води рачуна да тако одређени критеријуми буду у логичкој вези са предметом јавне набавке и сразмерни предмету набавке. Такође, дужан је да води рачуна да захтева само ниво капацитета који обезбеђује да ће понуђач бити способан да изврши уговор о јавној набавци, али не више од тога.⁸⁶

Такође, наручилац је дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај.

Наручилац је дужан да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да постигне. Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке, техничке спецификације, критеријуми за доделу уговора и рокови, као и докази морају да буду сразмерни обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произлази из те набавке.⁸⁷ То значи да захтеви не могу да превазилазе оно што је неопходно за постизање постављеног циља (по правилу се не може тражити већи број кадрова уколико се уговор може извршити и са мањим бројем).

Стога, наручилац не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских услова и критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора.

Правилником о ЈН из 2020. године, МСШ Чачак је уредила да комисија одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у поступку ЈН у складу са резултатима истраживања и анализе тржишта, и одређује начин доказивања испуњености критеријума. Финансијски, економски, технички, стручни капацитет и други критеријуми се опредељују у складу са потребама наручиоца и примерено предмету набавке.⁸⁸

У наставку дајемо приказ захтеваних критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у спроведеним поступцима ЈН у 2021. и 2022. години.

Табела број 5: Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта

Година	Број ЈН	Предмет набавке	Основи за искључења	Критеријуми за избор привредног субјекта	
				Обављање професионалне делатности	Технички и стручни капацитет
2021.	ЈН 1/21	Електрична енергија	Да	Да Овлашћење, дозвола или чланство (лиценца)	Не
	ЈН 2/21	Нафтни деривати	Да	Да Овлашћење, дозвола или чланство (лиценца) и да на подручју града Чачка има најмање једно продајно место	Не
	ЈН 3/21	Гасно уље екстра лако евро-ел	Да	Не	Не
2022.	ЈН 1/22	Електрична енергија	Да	Не	Не
	ЈН 2/22	Нафтни деривати	Да	Не	Не
	ЈН 3/22	Гасно уље екстра лако евро-ел	Да	Не	Не
	ЈН 4/22	Услуга извођења екскурзије	Да	Да Овлашћење, дозвола или чланство (лиценца)	Да -Списак пружених услуга - најмање 8 екскурзија у иностранство за ученике средњих школа са најмање 200 учесника (Партија 1), односно 120 учесника (Партија 2); - Закључен уговор са лекаром – пратиоцем групе; - Најмање петоро радно ангажованих лица, од којих су најмање троје туристички водичи са лиценцом; - Да поседује минимум 5 аутобуса високе туристичке класе, истог превозника, не старијих од 5 година (година производње 2017 или касније)

⁸⁶ Коментар ЗЈН, стране 331-332.

⁸⁷ Члан 10 ЗЈН.

⁸⁸ Члан 33 Правилника о ЈН МСШ Чачак.



Критеријуме за избор привредног субјекта за учешће у поступку јавне набавке одређивала је именована комисија за ЈН сходно конкретном предмету набавке. За захтеване критеријуме за избор привредног субјекта у поступцима ЈН, не може се тврдити да су дефинисани у складу са резултатима истраживања и анализе тржишта, обзиром да наведене активности МСШ Чачак није документовала.

У наставку дајемо кратак опис захтеваних услова/критеријума за избор привредних субјеката у поступцима ЈН спроведених у 2021/2022 години.

Код набавке електричне енергије (ЈН 1/21) и нафтних деривата (ЈН 2/21) осим дефинисаног основа за искључење привредног субјекта из поступка набавке, МСШ Чачак је захтевала и доказивање испуњености услова привредног субјекта за обављање професионалне делатности. У осталим поступцима ЈН енергената није захтевано да привредни субјект мора да поседује одређено овлашћење, односно дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет набавке. МСШ Чачак се изјаснила да услове за обављање професионалне делатности није постављала услед техничке грешке, приликом уноса података на Портал ЈН. Наведено може створити ризик од прихватања понуде понуђача који не поседује дозволу за обављање делатности која је предмет ЈН.

Код набавке гасног уља (ЈН 3/21 и ЈН 3/22) и нафтних деривата (ЈН 2/21 и ЈН 2/22) нису постављени додатни критеријуми за избор привредног субјекта.

Код набавке услуга извођења екскурзије (ЈН 4/22), постављени су критеријуми за избор привредног субјекта у делу професионалног обављања делатности, ако и техничког и стучног капацитета који је наведен у Табели број 5. У поступку набавке услуга извођења екскурзија је пристигла једна понуда. Школа је доставила доказе да изабрани понуђач испуњава постављене критеријуме за избор привредног субјекта код ЈН организације екскурзија. МСШ Чачак се изјаснила да се код одређивања критеријума за избор привредног субјекта ослањала на Правилник о организацији и остваривању екскурзије у средњој школи⁸⁹ у којем је наведено следеће: „Приликом одређивања додатних услова за учешће у поступцима јавних набавки, потребно је нарочито водити рачуна о дефинисању услова пословног капацитета у вези са претходним искуством понуђача, а што се доказује референтним листама и потврдама референтних наручилаца путовања“. Постављени услови су образложени и у складу су са предметом набавке. Такође, школа се руководила прописима из области туризма, којима је прописно обезбеђивање туристичког пратиоца или водича током путовања. У изјашњењу се даље наводи да, у складу са ЗЈН, наручилац може спровести истраживање тржишта у циљу припреме документације о набавци, али не мора. Међутим, наглашавамо да је МСШ Чачак, интерним актом уредила да комисија одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у поступку ЈН у складу са резултатима истраживања и анализе тржишта, што у овом поступку није документовано.

Код набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН, школа није постављала додатне захтеве за учешће у поступку.

Постављање критеријума за избор привредног субјекта, без извршених анализа и истраживања тржишта, може довести до тога да у поступку ЈН не буде обезбеђена задовољавајућа конкуренција, што може утицати и на економичност саме набавке.

⁸⁹ „Службени гласник РС“ број 30/19.



ЗАКЉУЧАК 3: МСШ Чачак није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о набавкама, што је довело до прекорачења уговорених количина у појединим набавкама, непоштовање уговорених услова плаћања и неспроведених поступака набавки

Циљ је био да утврдимо да ли субјекти ревизије прате извршење уговора о јавним набавкама, да ли су набавке извршене у складу са уговореним условима и понудом понуђача и под којим условима су вршене измене закључених уговора о јавним набавкама, као и на који начин спроводе набавке на који се закон не примењује.

На основу постављеног циља истражили смо да ли субјекти ревизије:

- ✓ прате извршење закљученог уговора о јавним набавкама, односно да ли спроводе набавке у складу са уговореним условима и понудом понуђача (рокови испоруке, квалитет и квантитет испоручених предмета набавке, уговорне казне -пенали),
- ✓ врше измене уговора о јавним набавкама у складу са условима из конкурсне документације и
- ✓ спроводе набавке које су изузете од примене одредби ЗЈН, на начин који су уредили интерним актом и да ли је било набавки ван спроведених поступака.

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

Налаз 3.1: Законом о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. Такође, МСШ Чачак је интерним актом уредила да су за праћење и извршење уговора о јавној набавци надлежни финансијска служба и помоћник директора. МСШ Чачак није задужила лица која би пратила извршење уговора о ЈН количински и вредносно. Лица која обављају финансијско-рачуноводствене послове су пратила извршење уговора кроз финансијско рачуноводство, односно евидентирање пословних промена на основу достављених рачуна. У поступку ревизије нису нам достављени извештаји или евиденције о праћењу извршења закљученог уговора о ЈН који садрже податке о уговореним количинама, набављеним количинама, утврђеним јединичним ценама и укупној реализованој вредности уговора. Неуспостављање ефикасног система праћења извршења уговора може довести до тога да МСШ Чачак прекорачи уговорене количине и уговорену вредност, што може имати за последицу набавку добра и услуга изван поступка ЈН. Тако је МСШ Чачак имала прекорачење уговора о набавци електричне енергије из 2021. године за 17% (158.577 динара), уговора о набавци гасног уља из 2021. године за 20% (1.778.754 динара), прекорачење количина појединих врста нафтних деривата (дизел горива), као и непоштовања уговорних обавеза код услуга извођења екскурзија. Школа није водила у потпуности ажурну евиденцију потрошње горива у вези са одржавањем обуке возача ученика, јер достављени месечни извештаји нису били у потпуности попуњени, или су имали неслагање утрошене количине горива и одржаних часова возача. Такође, школа се изјаснила да није интерним актом уредила начин мерења и нормативе утрошка гасног уља за грејање, већ је искуствено исто набављала три пута по грејној сезони. МСШ Чачак не врши попис гасног уља, нити залихе гасног уља у резервоарима исказује у пословним књигама, па се не може тачно утврдити количина и утрошак овог енергента. Све наведено указује на постојање ризика да систем праћења уговора није успостављен на довољно ефикасан начин.

Налаз 3.2: Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке, ако су испоштоване одредбе Закона о јавним набавкама које уређују ову област. Интерним актом МСШ Чачак је уредила да се Уговор о ЈН може изменити



уколико су испоштоване одредбе ЗЈН. МСШ Чачак је вршила измене уговора о ЈН гасног уља за грејање, услед усклађивања цене овог енергента са променама на тржишту и на основу достављених обавештења продавца. Такође у 2022. години је више пута изменила уговор о испоруци електричне енергије, на захтев добављача ЈП „ЕПС“, Београд, а на основу утврђивања јединствене цене електричне енергије уз поштовање девизне клаузуле, како би се пребродила енергетска криза и нагли скок цена електричне енергије. МСШ Чачак је уговорима о набавци енергената предвидела начин промене цене добара током трајања уговора.

Налаз 3.3: Законом о јавним набавкама, чланом 27, прописани су прагови до којих се закон не примењује. Тако је, између осталог уређено да се одредбе овог закона не примењују на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара. Код ових набавки, ЗЈН је прописао да се примењују начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке. МСШ Чачак је спроводила набавке на које се ЗЈН не примењује у складу са интерним актом којим је уредила ову област, прикупљањем три понуде. Код набавке услуга мобилне телефоније у 2021. и 2022. години школа није спроводила поступке ЈН. На основу закљученог уговора и анекса уговора и испостављених рачуна у 2021. години МСШ Чачак је извршила плаћање добављачу „Теленор“, Београд у укупном износу од 1.307.522 динара. У 2022. години, школа је извршила плаћање услуга мобилне телефоније у укупном износу од 1.367.681 динара, од чега добављачу Теленор“ Београд износ од 343.987,02 динара, а добављачу „Yettel“, Београд износ од 1.023.694 динара. МСШ Чачак се изјаснила да укупан уговорени број претплатничких бројева које плаћа кроз месечне рачуне износи 184, од чега се девет претплатничких бројева односи на коришћење службених телефона. Увидом у узорковане рачуне утврдили смо да је у појединим месецима било и преко 200 умрежених претплатничких бројева. Остале бројеве користе запослени у школи и њихове породице, као и бивши запослени, који самостално измирују своје обавезе за утрошени саобраћај у мобилној мрежи, тако што готовински уплаћују школи средства преко благајне или им се одбија од плате. Наведено поступање имало је за последицу набавку услуга мобилне телефоније ван поступка ЈН.

Налаз 3.1: Код реализације набавке електричне енергије МСШ Чачак је имала прекорачење уговорене вредности за 158.577 динара (ЈН 1/21), а код гасног уља за грејање за 1.778.754 динара (ЈН 3/21), код појединих врста нафтних деривата је имала прекорачење уговорених количина, док је код реализације плаћања услуга извођења екскурзија утврђено непоштовање уговорених одредби, што указује да систем праћења извршења уговора о ЈН није успостављен на довољно ефикасан начин

Уговор о јавној набавци се извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, а наручилац је обавезан да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.⁹⁰ Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци. Такође, наручилац је дужан да, у складу са прописима којима се уређује област документарне грађе и архива, чува целокупну документацију везану за јавне набавке. Документација која је настала током планирања јавне набавке, спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци, наручилац чува најмање пет година од закључења појединачног уговора о јавној набавци или оквирног споразума, односно пет година од обуставе или поништења поступка јавне набавке.⁹¹

Наручилац је дужан да примењује начело економичности и ефикасности у поступцима јавних набавки и да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи са што мање трошкова

⁹⁰ Члан 154 ЗЈН.

⁹¹ Члан 41 ЗЈН.



везаних за поступак и извршење јавне набавке.⁹² Стога је ефикасност потребна и у фази извршења уговора о јавној набавци, што подразумева обавезу наручиоца да прати реализацију уговора и предузима одговарајуће мере како би се уговор реализовао на начин и под условима из конкурсне документације. Остварењу начела економичности и ефикасности може да допринесе и интерна организација наручиоца у вези са обављањем послова јавних набавки, односно наручилац може ефикасније и неефикасније да користи своје ресурсе (нпр. кадровске).⁹³ С тим у вези је и обавеза да наручилац посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица).⁹⁴

МСШ Чачак је интерним актом уредила да су за праћење и извршење уговора о јавној набавци надлежни финансијска служба и помоћник директора.⁹⁵ Комуникацију са привредним субјектом са којим је закључен уговор врши директор, помоћник директора и дипломирани економиста за рачуноводствене и финансијске послове.⁹⁶ Такође, директор, помоћник директора или домар врши квантитативни и квалитативни пријем предмета уговора и проверава да ли количина, врста и квалитет испоручених добара и услуга одговара захтеваним техничким спецификацијама и прихваћеној понуди. О пријему предмета набавке се сачињава записник који потписује задужено лице из школе и овлашћени представник привредног субјекта.⁹⁷ Школа је интерним актом уредила и правила поступања у случају рекламација у вези са извршењем уговора.

Правилником о организацији и систематизацији послова⁹⁸ утврђено је да руководиоца финансијско-рачуноводствених послова контролише спровођење законитости наменског и економичног трошења финансијских средстава, нарочито приликом склапања уговора, координира и контролише формирање документације за пренос новчаних средстава за исплату материјалних трошкова (члан 30), да техничар инвестиционог и техничког одржавања врши набавку техничког материјала и води уредну евиденцију о утрошку исте, да врши контролу и оверу грађевинског дневника, књига и изведених радова (члан 33), да организатори практичне наставе надзиру и контролишу извршење годишњег плана рада везано за практичну наставу и подносе извештај о реализацији часова практичне наставе (члан 25), да домар врши благовремено подношење извештаја директору школе, као и извештај на крају грејне сезоне и врши припрему за предстојећу сезону (члан 32 и 34).

Праћење извршења уговора о ЈН

МСШ Чачак није задужила лица која би пратила извршење уговора о ЈН количински и вредносно. Лица која обављају финансијско-рачуноводствене послове су пратила извршење уговора кроз финансијско рачуноводство, односно евидентирање пословних промена на рачунима расхода и добављача, на основу достављених рачуна. У поступку ревизије нису нам достављени извештаји или евиденције о праћењу извршења закљученог уговора о ЈН који садрже податке о уговореним количинама, набављеним количинама, утврђеним јединичним ценама и укупној реализованој вредности уговора. Недостатак оваквих евиденција може довести до тога да МСШ Чачак прекорачи уговорене количине и уговорену вредност, што може имати за последицу набавку добра и услуга изван поступка ЈН. Из свега наведеног, произилази да МСШ Чачак није успоставила систем праћења извршења уговора о ЈН и другим набавкама у потпуности и на ефикасан начин.

⁹² Члан 6 ЗЈН.

⁹³ Коментар ЗЈН, страна 35.

⁹⁴ Члан 49 став 2 ЗЈН.

⁹⁵ Члан 47 Правилника о ЈН МСШ Чачак из 2020. године.

⁹⁶ Члан 48 Правилника о ЈН МСШ Чачак из 2020. године.

⁹⁷ Члан 49 Правилника о ЈН МСШ Чачак из 2020. године.

⁹⁸ Број 1093 од 22.3.2018. године и број 12 од 2.9.2022. године.



МСШ Чачак је након спроведених поступака ЈН електричне енергије (ЈН 1/21 и ЈН 1/22) закључила Уговоре о набавци и испоруци електричне енергије са добављачем ЈП „ЕПС“, Београд. У наставку дајемо приказ реализације набавке електричне енергије по спроведеним поступцима.

Табела број 6: Реализација уговора о ЈН електричне енергије

Број ЈН	Предмет набавке	Опис	Уговор о ЈН и анекси		Праћење извршења уговора		% Реализације	
			Процењена количина у kWh	Вредност са ПДВ-ом	Набављене количине	Вредност испоручене ел. енергије са ПДВ-ом	Количине	Вредност
ЈН 1/21	Електрична енергија	Виша тарифа	84.833	928.278	91.260	1.086.855	108%	117%
		Нижа тарифа	27.782		45.240		163%	
		Укупно	112.615		136.500		121%	
ЈН 1/22	Електрична енергија	Виша тарифа	83.927	1.841.154	108.317	1.723.978	129%	94%
		Нижа тарифа	42.803		27.147		63%	
		Укупно	126.730		135.464		107%	

У току 2021/2022. године, на основу закљученог Уговора број 577 од 26.3.2021. године и месечних рачуна, у периоду 1.4.2021-31.3.2022. године, Школа је извршила плаћање добављачу ЈП ЕПС, Београд у укупном износу од 2.036.084 динара, од чега се износ од 1.086.855 динара са ПДВ-ом (53%) односи на испоручену електричну енергију, а износ од 949.229 динара (47%) на пратеће трошкове приступа и коришћења система за пренос и дистрибуцију електричне енергије, подстицаје повлашћених произвођача, акцизе и камате.

Увидом у обрачуне електричне енергије утврдили смо да је Школа за уговорени период набавила 136.500 kWh електричне енергије што је за 21% више у односу на исказану потребу за предметном набавком (112.615 kWh). Неадекватно планирање предметне набавке и изостанак праћења извршења уговора о ЈН је довело до тога да је школа набавила електричну енергију у вредности која је за 17% већа од уговорене вредности. На овај начин школа је прекорачила вредност Уговора број 577 од 26.3.2021. године за износ од 158.577 динара. МСШ Чачак није вршила измену датог уговора, нити је пратила извршење уговора о ЈН електричне енергије. Уговор број 577 од 26.3.2021. године је закључен на период од 12 месеци и важио је у периоду од 1.4.2021. године до 31.3.2022. године. Уговором није прецизирано да ће се уговор извршавати до износа уговорене вредности, што је довело до прекорачења уговора о ЈН и пропуста да школа благовремено покрене следећи поступак ЈН електричне енергије.

У току 2022. и 2023. године испоручена количина електричне енергије по Уговору број 627 од 15.3.2022. године, у периоду од 1.4.2022. године до 31.3.2023. године, била је већа за 7% од исказаних потреба, али није било прекорачења уговорене вредности.

МСШ Чачак је након спроведених поступака ЈН нафтних деривата (ЈН 2/21 и ЈН 2/22) закључила Уговоре о набавци нафтних деривата са добављачем „Спонит“, доо из Чачка. У наставку дајемо приказ реализације набавке нафтних деривата по спроведеним поступцима набавке.

Табела број 7: Реализација уговора о ЈН нафтних деривата

Број ЈН	Предмет набавке	Опис	Уговор о ЈН и анекси		Праћење извршења уговора		% Реализације	
			Процењена количина у литрима	Вредност са ПДВ-ом	Набављене количине	Вредност са ПДВ-ом	Количине	Вредност
ЈН 2/21	Нафтни деривати	Еуро дизел - ЕД 5	4.000	1.239.192	4.645	1.473.634	116%	119%
		Премниум БМБ 95	6.500		4.168		64%	
		ТНГ	120		50		42%	
		Укупно	10.620		8.862		83%	
ЈН 2/22	Нафтни деривати	Еуро дизел - ЕД 5	4.000	1.878.906	4.145	1.468.761	104%	78%
		Премниум БМБ 95	6.500		3.389		52%	
		ТНГ	120		40		33%	
		Укупно	10.620		7.574		71%	



У школској 2021/2022 години МСШ Чачак је набавила за 17% мање нафтних деривата у односу на процењене количине. Највећа разлика је код набавке горива „Премиум БМБ 95“ које је набавила у количини мањој за 36% у односу на исказану потребу, иако је имала развијену методологију и усвојене параметре за утврђивање стварних потреба. Набавку Евро дизела школа је извршила у количини већој за 16% од исказане потребе. Добављач „Спонит“ доо из Чачка је током трајања уговора више пута мењао цену нафтних деривата, услед промена на тржишту енергената о чему је достављао обавештења школи електронском поштом. У наставку приказујемо цене нафтних деривата у 2021. и 2022. години.

Табела број 8: Промена цена нафтних деривата у 2021/2022. години током трајања уговора

Р.бр.	Опис	Уговорена цена без ПДВ	Цена без ПДВ-а током трајања уговора	Напомена
1	Еуро дизел - ЕД 5	101,17	130,33-165,00	Раст цена од 29 % до 63%
2	Премиум БМБ 95	95,42	124,92-146,92	Раст цена од 31% до 54%
3	ТНГ	64,58	162,50-200,00	Раст цена од 152% до 210%
	Укупно			

У школској 2022/2023 години МСШ Чачак је набавила за 29% мање нафтних деривата у односу на процењене количине. Школа је „Премиум БМБ 95“ набавила у количини мањој за 48% у односу на исказану потребу, иако је имала развијену методологију и усвојене параметре за утврђивање стварних потреба. ТНГ гас је набавила у количини мањој за 80 литара (67%).

Цена нафтних деривата се мењала током трајања уговора. У наставку дајемо приказ промене цене горива за школску 2022/2023. годину.

Табела број 9: Промена цена нафтних деривата у 2022/2023. години током трајања уговора

Р.бр.	Опис	Уговорена цена без ПДВ	Цена без ПДВ-а током трајања уговора у динарима	Напомена
1	Еуро дизел - ЕД 5	145,42	од 158,33 до 185,00	Раст цена од 9 %до 27%
2	Премиум БМБ 95	138,75	од 136,67 до 167,50	Раст цена је био до 20,7%
3	ТНГ	79,08	од 216,67 до 225,00	Раст цена је био до 185%

МСШ Чачак није одредила лице које ће пратити извршење уговора о ЈН нафтних деривата. Како су се изјаснили, контролу потрошње нафтних деривата врши инструктор у сарадњи са организатором практичне наставе, који сачињавају извештај по сваком испостављеном рачуну. У месечном извештају наводе колико је горива потрошено за обуке ученика по врсти деривата, а колико ван обуке (трећим лицима). Извештаји о месечном утрошку горива се достављају надлежном органу Града Чачка. Такође се сачињава и месечни извештај по возилу са следећим колонама: пренето гориво из прошлог месеца, датум, шифра, име и презиме лица које се обучава, марка и тип возила, количина и врста горива, одржани часови за „Б“ и „Ц“ категорију и одржавање возила и сервисна радионица. На крају месеца лице одговорно за практичну наставу - обуку возача сагледава количине наточеног горива и одржаних часова наставе примењујући утврђене нормативе потрошње. Уколико се не утроши целокупна количина горива преноси се у наредни месец. МСШ Чачак се изјаснила да се за потребе обуке користе три путничка аутомобила и то два аутомобила марке „Škoda Fabia 1.2“ и један аутомобил марке „Škoda Citigo 1.0“ и један камион модел „IVEKO 160vE25“. Обуку ученика врши 6 наставника/инструктора. Поред возила за обуку ученика, школа поседује још једно возило марке „Zastava101 POLY“, који се користи за службене потребе школе.

Увидом у документацију узорковану за одређене месеце, сагледали смо евиденцију потрошње горива за одржане обуке. Достављени извештаји нису потпуни јер не садрже податке о лицима који су возили часове вожње, пренето стање горива из претходног периода, а у



појединим извештајима смо утврдили и неслагање потрошње горива са одржаним часовима. На основу наведеног следи да евиденције о потрошњи горива нису биле у потпуности ажурне.

Такође, потрошња горива се не прати по пређеним километрима, имајући у виду да на фискалним рачунима приликом точења горива се не уноси тренутна километража. Према изјашњењу одговорног лица МСШ Чачак, код возила која служе за обуку возача, потрошња горива се не може пратити само по пређеној километражи, већ се узимају у обзир и други фактори као што су обука возача на полигону, где се за један час у просеку пређе 10 km, а уколико је у питању градска возња, просечна километража по школском часу је 30 km. Такође, наводе да је режим рада возила знатно тежи, јер се на њима изводи обука за будуће возаче. Сервисирање возила се обавља у школској радионици у периодима по препоруци произвођача о чему се води сервисна књига за свако возило.

Школа води евиденцију ученика који похађају обуку за возаче. У поступку ревизије су нам достављени примери ових евиденција које садрже: Књижицу обуке кандидата за возаче са подацима о теоријском испиту и часовима који су реализовани у практичној обуци на возилу, Потврда о завршеној практичној обуци, Записници о положеном или не положеном практичном испиту. Организатор практичне наставе води евиденцију о издатим уверењима о положеном практичном испиту. Обуку возача у школској 2021/2022 години је завршило 116 ученика. Поред обуке возача, гориво се користи и приликом припреме ученика саобраћајних струка за општинска и републичка такмичења.

За путничко возило које школа користи за службене потребе (Zastava101 POLY), су достављени примери евиденције коришћења службеног ауто са пређеним километрима на месечном нивоу (Књига путних налога за путнички аутомобил).

МСШ Чачак је након спроведених поступака ЈН гасног уља (ЈН 3/21 и ЈН 3/22) закључила Уговоре о набавци гасног уља екстра лако „ЕВРО ЕЛ“ са добављачем „Кнез Петрол доо“, Батајница. Реализацију закључених уговора за набавку гасног уља за грејање приказујемо у следећој табели.

Табела број 10: Реализација уговора о ЈН гасног уља за грејање

Број ЈН	Предмет набавке	Уговор о ЈН и анекси		Праћење извршења уговора		% Реализације	
		Количина у литрима	Вредност са ПДВ-ом	Набављене количине	Вредност са ПДВ-ом	Количине	Вредност
ЈН 3/21	Гасно уље екстра лако евро-ел	70.000	8.878.800	79.993	12.168.661	114%	137%
ЈН 3/22	Гасно уље екстра лако евро-ел	80.000	13.840.320	80.000	16.071.254	100%	116%

МСШ Чачак је у школској 2021/2022. години, по Уговору о набавци гасног уља екстра лако „ЕВРО ЕЛ“ број 983/ЈН од 27.4.2021. године и достављених рачуна, извршила плаћање добављачу „Кнез Петрол“ доо, Батајница у укупном износу од 12.168.661,00 динара. Школа је прекорачила уговорену вредност за 37% због промене цена овог енергента током трајања уговора, али и због и прекорачења уговорених количина. Наиме, у поступку ревизије утврдили смо да је школа набавила гасно уље у количини која је за 9.993 литара већа у односу на уговорену количину (14%). Према изјашњењу МСШ Чачак, до прекорачења уговорених количина је дошло због техничке грешке приликом уношења података у документацији о набавци на Порталу ЈН. Изостанак контролних активности у фази планирања набавке и изостанак праћења извршења уговора о ЈН је довео до тога да је школа прекорачила вредност закљученог уговора за 1.778.754,00 динара са ПДВ-ом ($9.993 \text{ литара} * 178,00 = 1.778.754 \text{ динара}$), односно за 20%.⁹⁹

У школској 2022/2023 години, по Уговору о набавци гасног уља екстра лако „ЕВРО ЕЛ“ број 1145/ЈН од 6.6.2022 године, школа је набавила уговорену количину гасног уља од 80.000

⁹⁹ 154 став 1 и 2 ЗЈН.



литара колико је исказала потребу, али је имала прекорачење уговорене вредности за 16% због промене цена, током трајања уговора.

Уговором је предвиђено да ће се испорука гасног уља вршити у ф-цо спремиште наручиоца, школе, сукцесивно према потреби наручиоца, у року до 48 сати од момента захтева наручиоца, као и да је овлашћено лице које ће вршити надзор над извршењем уговорених количина домар школе.

Лице за праћење извршења Уговора о ЈН гасног уља су домари који потписују отпремнице и воде евиденције о залихама гасног уља у цистернама у см. Према достављеној евиденцији потрошње лож уља, утврдили смо да се мерење уља врши бар једном месечно и обавезно наредног дана по точењу. Количина гасног уља у цистернама се мери у см уз помоћ мерене шипке. Према изјашњењу МСШ Чачак, лож уље се складишти у две цистерне од по 100.000 литара, на начин да се гасно уље точи у једну, али се аутоматски пуни и друга цистерна. Мерење се врши месечно, понекад и седмично. Минимална граница испод које не би смело да буде гасно уље је 30 см. Школа се изјаснила да није интерним актом уредила ову област, али да потребну количину гасног уља набавља три пута по грејној сезони. Такође се изјаснила да не врши попис гасног уља нити залихе гасног уља у резервоару исказује у пословним књигама.

МСШ Чачак је након спроведеног поступка ЈН услуга организације екскурзије ученика (ЈН 4/22) закључила Уговоре о извршењу услуге организације и реализације екскурзије ученика за Групом понуђача „Фантаст турист доо“, Нови Сад и „Fantast travel & services doo“, Нови Сад за обе партије. Реализацију закључених уговора за набавку услуга екскурзија приказујемо у следећој табели.

Табела број 11: Реализација уговора о ЈН услуга извођења екскурзија

Број ЈН	Предмет набавке	Опис	Уговор о ЈН			Праћење извршења уговора			% Реализације
			Број плативих ученика	Јединична цена	Вредност са ПДВ-ом	Број путника*	Јединична цена	Вредност са ПДВ-ом	
ЈН 4/22	Услуге извођења екскурзије	Партија 1 - Северна Македонија	149	19.900	2.965.100	155	19.900	2.724.101	92%
		Партија 2 - БиХ	103	17.820	1.835.460	106	17.820	1.692.911	92%

* број плативих ученика и гратис путовања за ученике и наставнике

Уговорима о ЈН уговорено је авансно плаћање у висини 70% укупне цене, пре реализације путовања, и након достављања банкарске гаранције у висини аванса. Увидом у извршена плаћања добављачу „Фантаст турист доо“, Нови Сад, утврдили смо да приликом реализације уговора о ЈН није испоштован члан 4 Уговора о извршењу услуге организације и реализације екскурзије ученика завршних разреда број 27 од 7.9.2022. године (Северна Македонија) и број 196 од 31.10.2022. године (Босна и Херцеговина). Наиме, школа је по уговору број 27 од 7.9.2022. године извршила авансно плаћање у износу 1.200.000 динара (40,47%), а по уговору број 196 од 31.10.2022. године у 1.272.000 динара (69%).

Добављач „Фантаст турист доо“, Нови Сад је 14.10.2022. године доставио школи обавештење да реализацију екскурзије ученика која је планирана за период 7.5-9.5.2023. године у БиХ -Требиње (Партија 2) није у могућности да реализује у уговореној цени која је предвиђена Оквирним споразумом број 922 од 3.6.2022. године, због неочекиваног раста цена инпута који одређују цену екскурзије (порастан цена горива, цена смештаја, услуга водича, осигурања ученика, улазница и друго). Стога је добављач обавестио школу да се, уколико постоји жеља за реализацијом екскурзије, јединична цена путовања по ученику мора кориговати за 8%. Школа се сагласила са наведеним и закључила Уговор о извршењу услуге организације и реализације



екскурзије ученика број 196 од 31.10.2022. године којим је уговорена цена од 17.820,00 динара са урачунатим ПДВ-ом. Екскурзија је реализована у предвиђеном року.

Према изјашњењу МСШ Чачак, банкарске гаранције су враћене понуђачу након реализације екскурзије. Нису достављени докази о пријему и враћању банкарских гаранција добављачу.

Лице у финансијама је задужено за праћење извршења уговора, а стручни вођа пута за реализацију путовања. Код праћења извршења уговора о ЈН услуга извођења екскурзија сачињени су извештаји вођа пута у којима је наведено да је екскурзија реализована по усвојеним Програмима путовања. Извештаји са екскурзија су усвојени Одлукама Школског одбора. Међутим, ученици нису сачињавали анкетне листове о обављеном путовању, па се нису могли сагледати утисци са путовања и евентуална незадовољства, што није у складу са чланом 13 Правилника о организацији и остваривању екскурзије у средњој школи.

Законом о основама система образовања и васпитања је прописано да Савет родитеља даје сагласност на програм и организовање екскурзије, односно наставе у природи и разматра извештај о њиховом остваривању.

Законом о средњем образовању и васпитању прописано је да школа планира извођење екскурзије на основу Програма екскурзије који је саставни део школског програма и годишњег програма рада школе, као и да се приликом извођења екскурзије нарочито мора водити рачуна о свим видовима заштите и безбедности ученика.

Правилник о организовању и остваривању екскурзије у средњој школи прописује да се екскурзија може реализовати уколико је савет родитеља дао сагласност на програм екскурзије. Истим правилником је уређено да програм екскурзије садржи: образовно-васпитне циљеве и задатке; садржаје којима се постављени циљеви остварују; планирани обухват ученика; носиоце предвиђених садржаја и активности; трајање, путне правце, техничку организацију, начин финансирања и друга питања од значаја за реализацију програма екскурзије.

Даље је Правилником уређено да се приликом припреме предлога одлуке о додели уговора комисија води прописаним критеријумима, посебно водећи рачуна о квалитету програма путовања, цени, условима целодневне бриге о ученицима и условима плаћања.

МСШ Чачак се изјаснила да је бруто накнаду за целодневну бригу о ученицима током трајања екскурзије одредио Савет родитеља, да је иста исплаћена наставницима кроз дневнице за службено путовање у иностранство, након завршетка екскурзије.

Важећим позитивним прописима није уређено право на накнаду, начин утврђивања накнаде нити висина накнаде која се исплаћује наставницима на име целодневне бриге о ученицима за време трајања екскурзије.

Све наведене ситуације у реализацији уговора о ЈН, могу указивати да систем праћења уговора није успостављен на довољно ефикасан начин.

Квантитативни и квалитативни пријем добара/услуга/радова

Квантитативни и квалитативни пријем уговорених добара/услуга вршила су лица којима је то у опису посла (домар/инструктори вожње) или лица који су крајњи корисници предмета ЈН који се набавља. Својим потписом на рачуну/отпремници или записнику о квантитативном и квалитативном пријему добара/радова, ова лица су потврђивала да испоручен предмет набавке одговара уговореном квалитету и количини.

Налаз 3.2: МСШ Чачак је извршила измену уговора о ЈН електричне енергије услед промене цене



Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке, ако су испоштоване одредбе Закона о јавним набавкама¹⁰⁰ које уређују ову област. Измене уговора о јавној набавци могу се вршити по основу уговорних одредби, у погледу додатних добара, услуга и радова, услед непредвиђених околности, промене уговорне стране, повећања обима набавке и замене подизвођача.

МСШ Чачак је интерним актом уредио да лице задужено за праћење извршења уговора, доставља образложен захтев за измену и раскид уговора комисији, која цени да ли је поднети захтев у складу са прописима из области јавних набавки. Обавештења о изменама се објављују на Порталу ЈН.¹⁰¹

У поступку ревизије утврдили смо да је МСШ Чачак током 2022/2023. године извршила измене Уговора о набавци и испоруци електричне енергије број 627 од 15.3.2022 године услед непредвиђених околности, односно енергетске кризе која је утицала на то да Влада РС утврђује периодично јединствену цену електричне енергије са девизном клаузулом, без обзира да ли се ради о вишој или нижој тарифи потрошње. У наставку дајемо приказ измена уговора о испоруци електричне енергије током 2022/23 године.

Табела број 12: Измене уговора о испоруци електричне енергије током 2022/2023. године

Р.бр.	Опис	Број	Предмет	Период	Цена ВТ без ПДВ	Цена НТ без ПДВ
1	Уговор	627 од 15.3.2022	Испорука електричне енергије	1.4.2022-31.3.2023	28,98 дин.	18,37 дин.
2	Анекс 1	658 од 22.3.2022	Измена цене ел. енергије за период 1.4-30.6.2022.г	1.4.2022-30.6.2022	јединствена цена у ВТ и НТ износи 75 ЕУР/МWh без ПДВ	
3	Анекс 2	1021 од 22.6.2022	Утврђивање цене ел. енергије за период 1.7-31.8.2022.г.	1.7.2022-31.8.2022	јединствена цена у ВТ и НТ износи 75 ЕУР/МWh без ПДВ	
4	Анекс 3	21 од 6.9.2022	Измена цена ел. енергије у складу са одлуком Надзорног одбора ЈП ЕПС Београд	1.9.2022-31.12.2022	јединствена цена у ВТ и НТ износи 95 ЕУР/МWh без ПДВ	
5	Анекс 4	441 од 10.1.2023	Утврђивање цене ел. енергије за период 1.1-30.4.2023.г.	1.1.2023-30.4.2023	јединствена цена у ВТ и НТ износи 102,6 ЕУР/МWh без ПДВ	

Имајући у виду да је МСШ Чачак у посматраном периоду спроводила набавке енергената (гасно уље, нафтни деривати) чије су цене подложне променама на тржишту, начин промене цена школа је предвидела одредбама уговора. Наиме, уговори о набавци садрже одредбу о усклађивању цене са унапред јасно одређеним параметрима.

У току трајања уговора о набавци нафтних деривата у обе школске године цена нафтних деривата се мењала више пута током трајања уговора, некада на недељном нивоу, на основу достављених обавештења продавца о промењеним ценама. У овим ситуацијама Школа није вршила измене уговора јер се променом цена не сматра усклађивање цена са унапред јасно дефинисаним параметрима који су наведени у уговору о јавној набавци¹⁰².

У току трајања уговора о набавци гасног уља у обе школске године, добављач је вршио промену цена гасног уља, из разлога усклађивања цена нафтних деривата датих у понуди са кретањима цена на тржишту РС, о чему је обавештавао школу кроз достављање одлука о промени цена. У току 2021/2022. године цена гасног уља је бележила раст од 23% до 40%, док је у 2022/2023. години забележен раст цена од 7% до 22%.

Налаз 3.3: МСШ Чачак је спроводила набавке на које се ЗЈН не примењује у складу са интерним актом којим је уредила ову област, али је набавку услуга мобилне телефоније у износу од 1.307.522 динара у 2021. години и у износу од 1.367.681 динара у 2022. години извршила без примене ЗЈН, иако нису постојали разлози за изузеће

¹⁰⁰ Члан 156-161 ЗЈН.

¹⁰¹ Члан 51 Правилника о ЈН МСШ Чачак из 2020. године.

¹⁰² Став 4 члана 156 ЗЈН.



Законом о јавним набавкама прописани су изузеци од примене закона.¹⁰³ Такође, чланом 27 ЗЈН прописани су прагови до којих се закон не примењује. Тако је, између осталог уређено да се одредбе овог закона не примењују на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара. Код ових набавки, ЗЈН је прописао да се примењују начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке.¹⁰⁴

Такође, Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.¹⁰⁵

МСШ Чачак је интерним актом уредила да се набавке на које се закон не примењује спроведу по правилима прописаним правилником о ЈН уз примену начела ЗЈН, на начин који је примерен околностима конкретне набавке. Набавке на које се закон не примењује обухватају: набавке које су изузете од примене закона дефинисане чланом 12 ЗЈН и набавке испод прагова до којих се закон не примењују (члан 27 ЗЈН).¹⁰⁶

Код ових набавки, интерним актом је уређено поштовање начела ЈН које су прописане законом, истраживање тржишта, начин спровођења поступка набавки, као и евиденција о набавкама које су изузете од примене закона. Планирању и спровођењу поступка набавки претходи истраживање тржишта које спроводи тим за планирање набавки. Поступак набавки се покреће доношењем одлуке од стране директора.

Позив за подношење понуда се упућује на адресе три привредна субјекта (поштом, електронским или телефонским путем), која су према сазнањима наручиоца способна да изврше набавку. У документацији о набавци се чувају докази о пријему (уручењу) позива за подношење понуда. О отварању понуда сачињава се белешка или записник који је саставни део документације о набавци. Након тога се закључује уговор, а набавка се реализује на основу спецификације предмета набавке и закљученог уговора. Овај поступак се не примењује на набавке чија појединачна вредност не прелази 500.000,00 без ПДВ-а, односно 600.000,00 динара са ПДВ-ом.¹⁰⁷

У 2021. и 2022. години, МСШ Чачак је доносила План набавки које су изузете од примене Закона, позивајући се на члан 12 став 1 тачку 11) ЗЈН и члан 27 став 1 тачку 1) ЗЈН.

МСШ Чачак је на наведени начин спровела само један поступак набавке и то набавку израде пројектне документације у 2021. години. Предмет набавке је снимање постојећег стања и израда: 1) Пројекта текућег одржавања на замени подова, обради зидова, замени инсталација, водовода и канализације, електро и машинских инсталација, реализација у катастру Пројекта парцелације и 2) Пројекта текућег одржавања на термоизолацији фасаде, подова, крова и замена фасадне столарије и браварије и израда Елабората о енергетској ефикасности. Школа је упутила позиве понуђачима и прикупила три понуде. Уговор о изради техничке документације – главни извођачки пројекат број 186 од 20.10.2021. године је закључила са најповољнијим понуђачем „R&M“ доо, Чачак.

МСШ Чачак се изјаснила да због разноврсности набавки и специфичности наставе која се реализује кроз пет подручја рада, остале набавке, чија појединачна вредност не прелази 500.000,00 динара без ПДВ, је спроводила прикуљањем три понуде, бирајући најповољнију. У поступку ревизије узорковали смо остале набавке школе које приказујемо у наставку.

¹⁰³ Члан 11-21 ЗЈН.

¹⁰⁴ Члан 27 ЗЈН став 1, тачка 1) и став 2.

¹⁰⁵ Члан 49 став 2 ЗЈН.

¹⁰⁶ Члан 61 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.

¹⁰⁷ Члан 63-68 Правилника о набавкама МСШ Чачак из 2020. године.



Табела број 13: Остале набавке у 2021/2022. години

Р.бр.	Опис	Добављач	Износ	Прикупљене понуде	Уговор /наруџбеница	Конто
2021. година						
1	Израда виртуелне шетње на Google Mars	„Panorate Media“, Чачак	126.971	Да (две)	905 од 12.7.2021	423431
2	Замена врата и прозора	ЗЗ „Универзал“, Чачак	186.000	Да (три)	/	425112
3	Гаражу за школски камион направили ученици са наставником практичне наставе.	Набавка материјала за израду гараже од више добављала	106.344	/	/	511226
			267.115	/	/	
4	Монитор и лед ТВ	„Успон“ доо, Чачак	294.976	Да (три)	/	512221
5	Видео надзор, Пројекат "Заједници заједно 2020", донација НИС ад, Нови Сад	„Macchina Security" СА 032 до, Чачак	497.423	Да (три)	број 374 од 22.12.2020. год.	512611
6	Осигурање имовине (зграде, машине, опреме)	„Сава осигурање", Београд, филијала Чачак	58.402	Да (две)	Полиса осигурања POL-500359, POL-500360, POL-500362, POL-500358	421511 421513
7	Рачунари	„Успон" доо, Чачак	199.995	Да (три)	/	512221
9	Смарт ЛЕД ТВ	„Успон" доо, Чачак	269.000	Да (три)	/	512611
2022. година						
1	Израда процене од катастрофе и Плана заштите и спасавања	„Есо rules", Прељина	320.500	Да (три)	1211 од 31.8.2022	423599
2	Осигурање ученика	„Миленијум осигурање", адо Чачак	176.400	Да (четири)	Полиса 90000007793	423911 ДЈ
3	Лед цеви	„Novoster 2010“, доо, Чачак	399.307	Да (три)	/	425117
4	Кречење 4 учионице (мехатроника)	ЗЗ „Универзал", Чачак	348.701	Да (три)	/	425119
5	Кречење учионица на хошку	„С-Ентеријери", Чачак	256.998	Да (три)	/	
6	Кречење	ЗЗ "Универзал", Чачак	106.128	Да (три)	/	
7	Практикум радна свеска	„Lucdruck", Чачак	191.928	Да (три)		426611 ДЈ
8	Израда полигона за обуку возача	„В.И.Б" Инжењеринг", Чачак	204.987	Да (три)	232 од 14.11.2022	512811
9	Осигурање имовине (зграде, машине, опреме)	„Миленијум осигурање", адо Чачак	59.745	Да (три)	Полисе осигурања 3000029179, 3000029178, 3000029177	421511 421513

У поступку ревизије увидом у узорковане остале набавке, утврдили смо да је МСШ Чачак прибављала по три понуде од потенцијалних понуђача како би обезбедила конкуренцију у поступку набавке. Предмете набавке је набављала од најповољнијег понуђача.

Набавка услуга мобилних телефона

МСШ Чачак је у току 2021. и 2022. године имала закључен уговор за „Теленор“, Београд (односно „Yettel“, Београд), ради пружања услуга мобилних телефона. Основни уговор о коришћењу услуга ГСМ мреже јавних мобилних телекомуникација закључен је са добављачем „Теленор“ д.о.о, Београд, 2009. године.

МСШ Чачак је закључила Анекс број 1 кровног уговора дана 8.11.2019. године (деловодни број: В/20191114/34808) са добављачем „Теленор“ д.о.о. Београд, којим се утврђују посебни услови коришћења телефонског саобраћаја у мобилној мрежи Теленора. Анексом се прецизира минимална месечна потрошња у јавној мобилној електронској комуникационој мрежи Теленора, уговорна обавеза минималног трајања претплатничког односа (33 месеца), укупан уговорени број претплатничких бројева (175 бројева). Повластице на тарифним пакетима „Biznis konekt special+“ остварује 115 бројева, а тарифног пакета „Biznis total 5“, 60 бројева.

Дана 23.10.2020. године, МСШ Чачак је закључила Анекс број 2 кровног уговора (деловодни број В/20200823/53427), којим је изменила посебне услове коришћења телефонског саобраћаја у мобилној мрежи Теленора. Укупан уговорени број претплатничких бројева износи 192 броја. Повластице на тарифним пакетима „Biznis konekt special+“ остварује 109 бројева, а тарифног пакета „Biznis total 5“, 83 бројева.

На основу закљученог уговора и анекса уговора и испостављених рачуна у 2021. години МСШ Чачак је извршила је плаћање добављачу „Теленор“, Београд у укупном износу од 1.307.522 динара. У 2022. години, МСШ Чачак је извршила плаћање услуга мобилне телефоније



у укупном износу од 1.367.681 динара, од чега добављачу “Теленор“ Београд износ од 343.987 динара, а добављачу „Yettel“, Београд износ од 1.023.694 динара. МСШ Чачак у 2021. и 2022. години није спроводила поступак ЈН за набавку услуга мобилних телефона.

МСШ Чачак се изјаснила да је укупан уговорени број претплатничких бројева које плаћа кроз месечне рачуне 184, од чега се девет бројева односи на службене бројеве које користе директор, секретар, шеф рачуноводства, два организатора практичне наставе, помоћни наставник, два домара и радник на одржавању машине. Остале бројеве користе остали запослени у школи и њихове породице, који самостално измирују своје обавезе за утрошени саобраћај у мобилној мрежи, тако што готовински уплаћују средства преко благајне, који се касније кроз дневни пазар евидентира на рачуну сопствених прихода или директним уплатама на рачун сопствених прихода. Рачуни за услуге мобилне телефоније се измирују делом са рачуна сопствених прихода (уплате запослених и осталих лица, обуставе од зараде), а делом са буџетског рачуна (за службене претплатничке бројеве). Увидом у узорковане рачуне утврдили смо да је у појединим месецима било и преко 200 умрежених претплатничких бројева. Претплатнички пакет је до 31.3.2023. године износио 660,00 динара са ПДВ-ом, а обухватао је бесплатне разговоре ка свим мрежама и 16 GB интернета.

МСШ Чачак је 2021. године донела Правилник о коришћењу службених мобилних телефона број 416/3 од 21.1.2021. године, којим је уредила права и обавезе запослених по основу коришћења службених телефона, утврдила месечни лимит трошкова, као и обавезу коришћења мобилног телефона у службене сврхе. Право на службене мобилне телефоне имају директор школе, организатори практичне наставе, помоћници директора и остали запослени који по природи посла имају потребе за континуираном комуникацијом са лицима у и ван школе. Школа је доставила Списак запослених који користе службене мобилне телефоне (девет лица).



1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, анализирали смо законодавни и институционални оквир и интерна акта субјекта ревизије у вези са организацијом послова:

1. Јавних набавки и активностима планирања, спровођења поступка јавних набавки и извршења уговора о јавним набавкама и
2. Набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН и активностима планирања, спровођења и извршења уговора/наруџбеница за набавке.

У поступку ревизије, анализирали смо набавке у свим фазама поступка, сагледавајући писане политике, процедуре, активности и друга интерна акта субјекта ревизије којима је уређена област јавних набавки, као и прикупљену документацију о спроведеним поступцима набавки. Такође смо анализирали организацију послова набавки код субјекта ревизије, као и овлашћења и одговорности запослених у поступцима јавних набавки.

Обавили смо интервјуе са представницима субјекта ревизије, како би утврдили ризике, узроке и евентуалне последице у поступцима набавки, посебно у случајевима када су изостављене све неопходне активности субјекта ревизије у поступцима набавки.

Избор субјекта ревизије извршен је на основу развијене методологије избора субјекта ревизије и прикупљених података о набавкама од установа средњег образовања у фази планирања ревизије, а сходно утврђеним критеријумима као што су: вредност и број закључених уговора о јавним набавкама у 2020/2021. години са Портала ЈН, као и остварен промет на рачунима школе у 2021/2022. години. Такође смо узели у обзир да ли је у претходним година вршена ревизија код појединих средњих школа и територијални распоред средњих школа у Републици Србији.

Како би имали уједначен приступ у ревидирању јавних набавки одабрали смо исту категорију субјекта ревизије, односно средње стручне школе (323 установе) чији је основни циљ оспособљавање младих да на професионалан и одговоран начин одговоре потребама тржишта рада и друштва у целини али и да задовоље своје личне потребе и амбиције.

Предлог за избор субјекта ревизије је извршен на основу следећих критеријума:

- 1) Остварен промет на рачунима школе у 2022. години, из којег су изузети расходи за запослене,
- 2) Вредност закључених уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години,
- 3) Број закључених уговора о јавним набавкама у 2021 и 2022. години,
- 4) Спроведена ревизија у претходном периоду и
- 5) Територијални распоред школа (АП Војводина, Град Београд, Централна Србија и АП Косово и Метохија).

Примењујући наведене критеријуме изабрали смо девет установа средњег образовања код којих смо испитали правилност и ефикасност поступака набавки, а једна од њих је и Машинско-саобраћајна школа, Чачак.



2. Прилог 2 – Спроведене јавне набавке у 2021. и 2022. години

Р. Бр.	Предмет	Партије	Процењена вредност	Изабрани добављач	Уговор о ЈН			Период закључења	Анеке уговора		Укупно плаћено по уговору са ПДВ-ом	Разлика између уговорене и процењене вредности		Разлика између уговорене и реализоване вредности	
					број и датум	вредност без ПДВ-а	вредност са ПДВ-ом		Број	разлог		износ	%	износ	%
1	Електрична енергија	/	2.027.500	ЈП "ЕПС" Београд	577 од 26.3.2021	773.565	928.278	1 година	/	/	1.086.855*	-1.253.935	-62%	158.577	117%
2	Нафтни деривати	/	1.340.000	"Спонит" доо Чачак	579 од 29.3.2021	1.032.660	1.239.192	1 година	/	/	1.473.634	-307.340	-23%	440.974	119%
3	Гасно уље екстра лако евро-ел	/	8.326.591	"Кнез петрол" доо, Батајница	644/1 од 22.4.2021	7.399.000	8.878.800	1 година	539/1 од 10.2.2022	промена цене	11.804.661	-927.591	-11%	4.405.661	133%
Укупно 2021.			11.694.091			9.205.225	11.046.269				14.365.150	-2.488.866		5.005.212	
1	Електрична енергија	/	2.083.333	ЈП "ЕПС" Београд	627 од 15.3.2022	3.218.496	3.862.195	1 година	658 од 22.03.2022; 1021 од 22.06.2022; 21 од 6.09.2022; 441 од 10.01.2023	промена цене Анекс 4 (1.841.154 са ПДВ-ом)	1.723.978*	-1.135.163	6%	117.176	94%
2	Нафтни деривати	/	1.340.000	"Спонит" доо Чачак	684 од 28.3.2022	1.565.755	1.878.906	1 година	/	/	1.468.761	225.755	17%	-410.144	78%
3	Гасно уље екстра лако евро-ел	/	10.500.000	"Кнез петрол" доо, Батајница	898 од 31.5.2022	11.533.600	13.840.000	1 година	1064/1 од 26.08.2022; 609 од 02.03.2023;	промена цене	16.071.254	1.033.600	10%	2.231.254	116%
4	Услуга извођења екскурзије	Партија 1 - Охрид	4.000.000	"Фантаст турист" доо, Нови Сад	27 од 7.9.2022	2.965.100	2.965.100	до извршења обавезе обе уговорне стране	/	/	2.724.701	-1.034.900	-26%	-240.399	92%
		Партија 2 - Требиње	1.980.000		196 од 31.10.2022	1.835.460	1.835.460		/	/	1.692.911	-144.540	-7%	-142.549	92%
Укупно 2022.			19.903.333			21.118.410	24.381.660	0	0		23.681.605	-1.055.248		1.555.337	

Напомена: * Податак је дат за испоручену електричну енергију са ПДВ-ом, без пратећих трошкова испоруке.