



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ОБЈЕДИЊЕНИ ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈАМА ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ
ПОСЛОВАЊА**

*Правилност и ефикасност поступака набавки
у установама средњег образовања*



Број: 400-1938/2023-03
Београд, 8. фебруар 2024. године



У циљу рационалнијег коришћења јавних средстава, потребно је да средње стручне школе успоставе ефикаснији систем набавки, нарочито у делу планирања набавки и праћењу извршења уговора, што би могло допринети побољшању услова образовања и васпитања у погледу простора, опреме и наставних средстава

Стручно образовање представља значајан сегмент средњег образовања у Републици Србији, јер више од 70% свих ученика средњих школа похађа неки од програма стручног образовања у циљу оспособљавања за професионално и одговорно приступање тржишту рада и друштву у целини.



Како би ученици могли да се фокусирају искључиво на своје образовање, средње стручне школе дужне су да им, поред адекватног наставног кадра, обезбеде и одговарајуће материјалне услове за одржавање наставе, опремљене учионице, кабинете и лабораторије, неопходну наставну опрему, материјале за образовање и друге ресурсе.

Набавку добара, услуга и радова средње стручне школе спроводе путем поступка јавне набавке или набавке на коју се не примењују одредбе ЗЈН, закључивањем уговора о набавци са најповољнијим понуђачем. Школе су дужне да спроводе набавке у складу са прописима из области јавних набавки и са пажњом доброг домаћина.

С друге стране, да би се ограничена јавна средства рационално користила, корисници јавних средстава би требало да успоставе одговарајуће механизме у систему јавних и осталих набавки који обезбеђују коришћење тих средстава на транспарентан, економичан и ефикасан начин. Стога је предмет ове ревизије био сагледавање



правилности и ефикасности поступака набавки у средњим стручним школама, које се односи на планирање набавки, спровођење поступака набавки и праћење извршења уговора о јавним набавки. У поступку ревизије девет средњих школа, утврдили смо да постоје

неправилности у свим фазама поступка набавки.

Препоруке

Државна ревизорска институција је, у циљу постизања веће ефикасности поступака набавки, средњим стручним школама дала укупно 74 препоруке, а које се односе на следеће:

- 1) да унапреде процес планирања набавки тако што ће ближе уредити поступак планирања набавки, донети инструкције и утврдити методологију код исказивања потреба, истраживања тржишта, обликовања предмета набавке и утврђивања процењене вредности набавке;
- 2) да техничке спецификације предмета набавке и критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у поступцима набавке одређују у складу са резултатима истраживања и анализе тржишта, стварним потребама, а водећи рачуна да тиме не ограничавају конкуренцију;
- 3) да унапреде систем праћења извршења уговора о набавкама и спороводе набавке у складу са прописима који регулишу јавне набавке.

Планирање набавки: Већина средњих школа није целовито уредила и планирала набавке, нити су тимови/носиоци планирања набавки извршили контролу планирања набавки, што је за последицу имало да поједине активности код исказивања потреба, истраживања тржишта, обликовања предмета набавки и утврђивања процењене вредности нису у потпуности спроведене и документоване, што је могло имати утицај на ефикасност набавке. Утврдили смо да субјекти ревизије најмање пажње посвећују процесу планирања набавки, јер се у овом делу углавном ослањају на искуство својих запослених и прошлогodiшње набавке. Иако је обавеза наручиоца да документује све радње током планирања набавке, већина школа није у потпуности спровела и/или документовала све активности у фази планирања набавки.

Спровођење поступака набавки: Већина средњих школа је спровела поступке ЈН у складу са планираном динамиком, али су, због одсуства контролних активности запослених, изостанка истраживања и испитивања тржишта, као и непотпуне уређености начина сачињавања техничких спецификација, код појединих школа утврђене неправилности код техничког описа предмета набавки и постављања критеријума за избор привредног субјекта, што је могло имати утицај на обезбеђивање конкуренције и постизање веће ефикасности у поступцима набавке. Набавке на које се не примењују одредбе ЗЈН, школе су спровеле у складу са интерним актом којим су уредиле ову област.

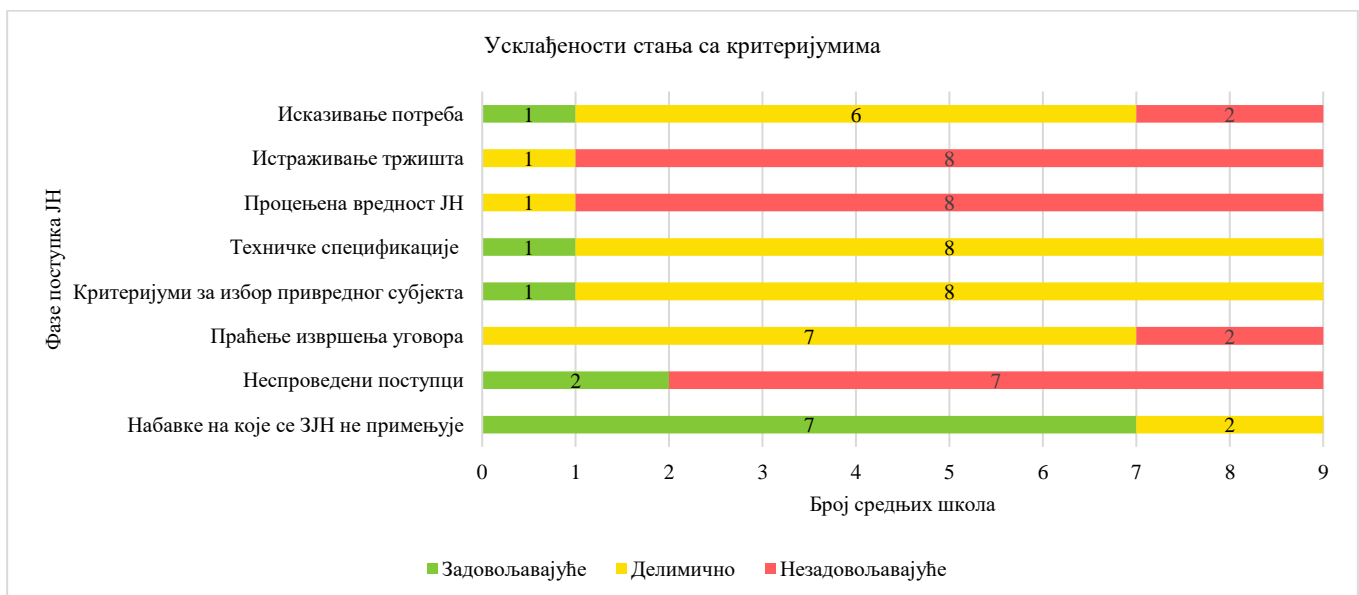


Праћење извршења уговора о набавкама: Већина средњих школа није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о набавкама, због одсуства контролних активности и устаљене праксе рада, што је за последицу имало набавке у обиму већем од уговореног, набавке без закључених уговора и спроведених поступака ЈН, прекорачење уговорених вредности и непоштовање уговорених одредби код реализације набавки.

Узроци: Основни узроци оваквог стања код средњих стручних школа су недостатак стручног кадра у области организовања и спровођења поступака набавки, као и немогућност адекватног планирања набавки због неизвесности у обезбеђивању средстава за те намене у буџету локалне власти. Наиме, правне послове у вези са јавним набавкама обавља секретар школе у сарадњи са финансијском службом установе. Правилником о критеријумима и стандардима финансирања делатности средњег образовања и васпитања није утврђено финансирање лица које обавља послове јавних набавки и набавки за потребе школе, а лица која обављају ове послове у школи углавном не поседују сертификате службеника за јавне набавке. Стога ова лица нису у могућности да посвете довољну пажњу организовању и спровођењу послова јавних и других набавки у школи, што је довело и до одређених пропуста у сагледаним поступцима набавке. Како наводе, школе своје потребе за набавкама ограничавају до износа одобрених средстава за те намене у буџету локалне власти, и често исказане потребе за набавком не представљају стварне потребе школе, односно далеко су веће.

Последице: Поступак планирања набавки код већине школа није спроведен на целовит начин, што је за последицу имало да исказане потребе за набавком не одговарају у потпуности стварним, необезбеђену конкуренцију у већем броју поступака јавних набавки и неадекватно утврђивање процењене вредности набавки. У делу сачињавања документације о набавци утврђени су пропусти код сачињавања техничких спецификација и постављања критеријума за избор привредних субјеката. Тако је на пример, једна школа извршила издатке за набавку радова у износу од 15,2 милиона динара без спроведене процедуре ЈН, јер је из техничке спецификације изоставила поједине ставке радова које су биле специфициране у идејном пројекту. Такође, неуспостављање адекватног система праћења извршења уговора довело је до тога да је седам од девет школа имало неправилности у реализацији јавних набавки у укупној вредности најмање од 14,5 милиона динара, а које се односе на набавке предмета изван закљученог уговора, прекорачење уговорених вредности и непоштовање уговорених услова набавке. У поступку ревизије, утврдили смо да су поједине школе извршиле набавке у укупном износу од 16,5 милиона динара, а да нису спровеле одговарајући поступак ЈН.

У наставку дајемо сажете податке о усклађености стања са кључним критеријумима у области јавних набавки и осталих набавки.





Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	15
<hr/>	
1. Проблем	15
2. Циљ ревизије	16
3. Ревизорска питања	16
4. Обим и ограничења ревизије	16
5. Методологија у поступку рада	17
<hr/>	
III Опис предмета ревизије	17
<hr/>	
1. Законодавни и институционални оквир	17
2. Основне информације о субјектима ревизије	18
3. Информације о јавним набавкама код субјеката ревизије	19
<hr/>	
IV Закључци - Табеларни приказ сажетих закључака	21
V Прилог	23



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Коришћена скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Угоститељско-туристичка школа Чајетина	УТШ Чајетина
Машинско-саобраћајна школа, Чачак	МСШ Чачак
Графичко-медијска школа, Београд	ГМШ Београд
Машинско-електротехничка школа, Бор	МЕШ Бор
Електротехничка школа „Никола Тесла“, Београд	ЕШ „Никола Тесла“, Београд
Техничка школа Смедерево, Смедерево	ТШ Смедерево
Медицинска школа „7. април“, Нови Сад	МШ „7. април“, Нови Сад
Средња школа „Светозар Милетић“, Нови Сад	СШ „С. Милетић“, Нови Сад
Друга економска школа, Београд	ДЕШ Београд
Јавне набавке	ЈН
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“ број 91/2019)	ЗЈН



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је током 2023. године спровела ревизију правилности и сврсисходности пословања код девет средњих стручних школа и сачинила девет појединачних извештаја на тему „Правилност и ефикасност поступака набавки у средњој стручној школи“ који су јавно доступни на интернет страници Државне ревизорске институције (<https://www.dri.rs/izvestaji>). У овим извештајима презентовани су утврђени закључци, налази и дате препоруке за сваког субјекта ревизије.

У наставку текста приказујемо обједињене налазе у вези са поступцима набавке код средњих стручних школа, које смо утврдили на основу налаза презентованих у појединачним извештајима о ревизији правилности и сврсисходности пословања.

Налази

1. Планирање јавних набавки

У овом делу наводимо налазе које смо утврдили код исказивања потреба за набавком, истраживања тржишта, обликовања предмета набавке и утврђивања процењене вредности набавке код средњих стручних школа.

Исказивање потреба	Наручилац ¹ је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава. Исказивање потреба за набавком је кључна фаза у поступку планирања набавке, којој треба посветити посебну пажњу.
---------------------------	--

У поступку ревизије утврђено је да је већина средњих школа исказивала потребе за набавком углавном на основу искуства запослених и података из претходне године, без јасно утврђених критеријума, извршених анализа и провера. Потребе за набавкама се исказују у складу са постављеним циљевима пословања, али се школе превасходно у овом делу ослањају на одобрена средства у буџетима јединица локалне власти. Како наводе, потребе за набавкама код појединих школа су много веће од оних које исказују, али су исте ограничене обезбеђеним средствима у буџету локалних власти.. Већина средњих школа није утврдила методологију исказивања потреба за набавком нити је доносила инструкције за планирање набавки, што је могло утицати на ефикасност поступка ЈН. Потребе за набавкама се у већини случајева не исказују у квантитативном и квалитативном облику, нити се исте документују. Због свега наведеног не може јасно тврдити да су исказане потребе средњих школа одговарале стварним потребама.

Илустративни примери из појединачних извештаја

Средња стручна школа из Чачка је имала развијену методологију утврђивања потребних количина нафтних деривата за одржавање часова обуке возње ученика. Исказивање ових потреба се вршило на основу Плана потрошње за дату школску годину и утврђених Норматива о потрошњи горива према врсти и типу возила. У Плану потрошње наводи се планиран број ученика који ће похађати обуку на путничким возилима „Б“ и „Ц“ категорије за дату школску годину. Потребна количина горива за школску годину утврђивала се путем следеће математичке формуле:

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

На овај начин школа је утврђивала потребне количине горива за одржавање обуке возача у школској години, а које је набављала кроз поступак ЈН. Међутим, период уговарања набавке није

¹ Члан 6 ЗЈН.



идентичан са периодом трајања школске године, па се исказане потребе за горивом на овај начин, не могу у потпуности пратити.²

Једна школа није адекватно исказала потребе за набавком радова на замени столарије у школи. Наиме, потребе су исказане на основу идејног пројекта за инвестиционо одржавање - замена столарије који је израдила пројектанска фирма. Контрола пројектне документације није извршена од стране одговорних лица школе. Како су се изјаснили, након спроведеног поступка ЈН и закључења уговора, када је изабрани понуђач започео извођење радова замене столарије, уочена је грешка у пројектној документацији, што је довело до тога да је извођач радова одступио од количине уговорених радова за осам од 23 уговорене позиције грађевинских и столарских радова. Наведено указује на то да исказане потребе за радовима нису одговарале стварним потребама.³

Код појединих школа стварне потребе за електричном енергијом нису одговарале исказаним потребама, односно исте нису биле адекватно процењене, што је код реализације саме набавке имало за последицу значајнија прекорачења уговорених количина. Наиме, школе су исказивале потребе на основу потрошње електричне енергије у претходној години и очекиваних потреба у датом години, али наведено није документовано.

Истраживање тржишта	Истраживање тржишта требало би да обухвати следеће аспекте: испитивање тржишних услова и потенцијалних добављача, цене и квалитет добара, услуга и радова, време испоруке и друге важне услове набавке, као то су гаранције, резервације и друго.
----------------------------	---

Средње стручне школе су истраживале тржиште предмета набавке претраживањем интернета, телефонским путем или слањем упита добављачима, али наведене активности нису у потпуности документовале. Три школе нису интерним актима ближе уредиле све аспекте и начине истраживања тржишта, што је могло утицати на ефикасност поступка ЈН и обезбеђивање конкуренције у појединим поступцима. Остале школе нису у потпуности спроводиле активности истраживања тржишта на начин који су уредиле интерним актом. Средње школе су у фази истраживања тржишта углавном прикупљале податке о ценама, али не и о доступности појединих предмета набавке, потенцијалним понуђачима и другим условима набавке. У овој фази планирања набавки, код већине средњих школа изостале су контролне активности тима за планирање и других запослених који су, између осталог, имали задатак да координирају и контролишу поступак планирања набавки.

Све наведено могло је имати утицај на обезбеђивање конкуренције у поступку ЈН код средњих школа, нарочито ако се узме у обзир да већина њих није имала у просеку обезбеђену конкуренцију у поступцима ЈН. Просечан број пристиглих понуда у поступцима јавних набавки код ових установа у 2021. години износио је 1,60 понуда по набавци, а у 2022. години 1,37 понуда по набавци, што је ниже од просечног броја понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки у Републици Србији који је у просеку износио 2,5 понуде.

Обликовање предмета набавке	Обавеза наручиоца је да у оквиру својих објективних потреба предмет набавке обликује тако да омогући што већу конкуренцију.
------------------------------------	---

Шест од девет средњих школа, у циљу обезбеђивања веће конкуренције у поступцима ЈН, обликовало је предмет набавке по партијама за стандардне набавне категорије које набављају сваке године, као што су материјал за образовање (нпр. медицински материјал, намирнице) и услуге екскурзије. Једна школа је услуге стручног надзора обликовала у партије, имајући у виду да је кроз предметну набавку захтевала услуге стручног надзора у грађевинарству и услуге координатора за

² Извештај о ревизији - Правилност и ефикасност поступака набавки у Машинско-саобраћајној школи, Чачак.

³ Извештај о ревизији - Правилност и ефикасност поступака набавки у Угостелско-туристичкој школи, Чајетина



безбедност и израду плана превентивних мера. Само једна школа је имала у просеку обезбеђену конкуренцију у поступцима ЈН у којима је предмет набавке био подељен у партије, док остале школе нису оствариле адекватну конкуренцију у поступцима. Код набавке услуга екскурзија ученика све школе су прибављале по једну понуду, без обзира на начин обликовања предмета набавке.

Школе нису посебно истраживале тржиште у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да понуде обликоване предмете набавке, што је могло утицати на обезбеђење конкуренције.

<p>Процењена вредност набавке</p>	<p>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. Истраживање тржишта је полазна и најбитнија фаза у поступку утврђивања реалне процењене вредности набавке.</p>
--	---

Пет од девет средњих школа није интерним актом детаљније уредила начин утврђивања процењене вредности набавке. Такође, већина школа није презентовала методологију утврђивања процењене вредности набавке, па се не може јасно утврдити да ли утврђена процењена вредност одражава реалну вредност набавке. Иако се већина школа изјаснила да код утврђивања процењене вредности узима у обзир прикупљене информације на тржишту, Порталу ЈН и податке о претходним набавкама, наведено није документовано. Процењену вредност ЈН, школе су утврђивале углавном на основу одобрених средстава у буџету јединице локалне самоуправе, а не на основу истраживања тржишта. Валидност процењене вредности у време покретања поступка набавке није вршена, односно иста није документована. И у овом делу планирања набавки изостале су контролне активности тима за планирање и других запослених који би требало да контролишу и координирају цео поступак планирања набавки. Утврђена су значајна одступања између процењених и уговорених вредности код појединих партија/поступака, па се поставља питање да ли процењена вредност одражава реалну вредност саме набавке у време покретања поступка.

Изостанак јасних смерница/упутстава код утврђивања процењене вредности предмета набавке може указивати на ризик од тога да процењена вредност набавки неће бити утврђена на објективан начин, као и да неће бити валидна у време покретања поступка.

Илустративни примери из појединачних извештаја

Већина средњих школа је имала извесне проблеме код одређивања процењене вредности набавке електричне енергије у 2022. године због наглог раста цене овог енергента на светском тржишту и енергетске кризе која је била у том периоду. Током 2022. године Влада РС је периодично утврђивала јединствену цену електричне енергије са девизном клаузулом, без обзира да ли се ради о вишој или нижој тарифи потрошње, што је за последицу имало закључивање анекса уговора са школама услед непредвиђених околности.

Процењену вредност ЈН услуга извођења екскурзија, школе су углавном утврђивале за укупан број ученика. Број заинтересованих ученика који би ишао на екскурзију се мењао током године, што је у крајњој линији утицало на то да уговорена вредност екскурзије буде углавном значајно мања у односу на процењену вредност. Школа у овом случају није проверавала валидност процењене вредности пре покретања поступка, како би сходно новонасталим околностима кориговала процењену вредност набавке. То је за последицу имало да уговорена вредност буде у појединим случајевима и до 56% мања у односу на процењену⁴, што указује на ризик да процењена вредност набавке није била објективно одређена.

Једна школа је, на пример, у 2021. години, спроводила поступак ЈН доградње објекта школе. Иницијална процена вредности радова била је 232 милиона динара без ПДВ-а, а у Плану ЈН (верзија 3) је унета вредност од 264 милиона динара без ПДВ-а, односно укупно расположива

⁴ Извештај о ревизији - Правилност и ефикасност поступка набавки у Графичко-медијској школи, Београд.



средства за ове намене, што је за 32 милиона више. У току 2021. године извршена је још једна процена вредности инвестиције и она је тада износила 279 милиона динара без ПДВ-а, на основу које је измењен План ЈН (верзија 4). Школа је закључила уговор о ЈН радова у износу од 278 милиона динара. У току извођења радова закључен је анекс уговора којим је уговорена вредност повећана за 17 милиона (6,17%) и износила је 295 милиона динара без ПДВ-а. Анексом је увећана вредност уговора за изградњу АБ резервоара са опремом за хидрантску мрежу, што је било предвиђено иницијалном проценом вредности радова. Због наведених измена, не може се јасно утврдити да ли процењена вредност набавке утврђена објективно и да ли реално одражава саму вредност набавке. Ова школа је у току 2021. године имала пет измена плана ЈН, а у 2022. години шест измена и допуна Плана ЈН, а измене су вршене и због промене процењене вредности набавке, што може указивати на неадекватно планирање набавки.⁵

2. Спровођење поступака јавних набавки

У овом делу наводимо налазе које смо утврдили у код покретања поступка јавне набавке, дефинисања техничких спецификација и одређивања додатних критеријума за квалитативни избор привредних субјеката код средњих стручних школа.

Покретање поступка ЈН	Планом ЈН дефинишу се оквирни датуми покретања поступка, закључења уговора и извршења уговора о ЈН, како би се обезбедио континуитет у пословању установе и остваривање постављених циљева набавке.
------------------------------	---

Већина средњих школа спроводила је поступке ЈН у роковима предвиђеним Планом ЈН. Поједине школе (три од девет школа) су покретале поступке ЈН у кварталима који нису одговарале планираним, јер се каснило у обезбеђивању финансијских средстава за предметне набавке. Тако је једна школа изводила радове на текућем одржавању зграде у време трајања школске године, чиме је могла бити угрожена безбедност ученика у школи. Такође, према изјашњењу одговорних лица школе, померање рока за покретање поступка набавке радова се десио из разлога што су у 2021. години још увек биле на снази мере условљене пандемијом COVID19, што је одлагало набавке за каснији период.

Већина средњих школа није објавила огласе о поступцима јавних набавки чија је процењена вредност била 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 од мање транспарентности поступка ЈН и могућности учествовања већег броја понуђача у поступку.

Техничке спецификације	Техничким спецификацијама 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.). ⁶ Техничке спецификације се утврђују тако да не дискриминишу привредне субјекте, односно да се одређеном привредном субјекту не да предност неоправдано или да се не доведе у неповољан положај.
-------------------------------	---

Иако је пет од девет средњих школа предмет набавки описивало кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, код сачињавања техничког описа предмета утврђени су и одређени пропусти. Наиме, две школе нису сачиниле техничке спецификације радова на начин који је био предвиђен Предмером радова и идејним/инвестиционим пројектом. Ове школе су у техничким спецификацијама изоставиле одређене позиције радова које су биле предвиђене идејним пројектом, без јасних образложења за овакво поступање. Тако је на пример једна школа

⁵ Извештај о ревизији - Правилност и ефикасност поступака набавки у Медицинској школи „7. април“, Нови Сад.

⁶ Члан 98 ЗЈН.



код набавке замене сторалије у школи одступила од утврђеног предмера радова због, како наводе, грешака у идејном пројекту, док је друга школа из техничке спецификације радова изоставила АБ резервоар са опремом за хидрантску мрежу који је иницијално био планиран у Предмеру радова, а исти је набавила закључењем Анекса уговора. Наведено је имало за последицу да је школа извршила издатке у износу од најмање 15,2 милиона динара без спроведеног поступка ЈН.

Неправилности код сачињавања техничких спецификација односе се на: навођење погрешних периода испоруке електричне енергије, затим навођење неважећих прописа у документацији на основу којих се одређују технички описи појединих врста енергената, описивање предмета набавке на начин који упућује на посебну марку производа, као и нејасно и непрецизно одређивање техничких карактеристика појединих предмета набавке. Наведено је могло створити ризик да испорука добара неће бити одговарајућег квалитета, као и да понуђачи неће имати прецизне информације за припрему прихватљиве понуде.

Такође, поједине школе нису интерним актима ближе уредиле начин сачињавања техничких спецификација предмета набавке и/или нису поштовале начин израде спецификација, који су предвиделе интерним актом. Већина школа није доставила документа у вези са истраживањем тржишта приликом дефинисања техничких карактеристика предмета набавке, нити је доставила документа на основу којих су извршене провере и усаглашавање истих са критеријумима за планирање.

Критеријуми за избор привредног субјекта	Наручилац одређује критеријуме за избор привредног субјекта, увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке и тако да обезбеди конкуренцију у поступку. Критеријуми за избор привредног субјекта су испуњеност услова за обављање професионалне делатности, финансијски и економски капацитет, технички и стручни капацитет.
---	---

Већина школа је утврђивала критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта без претходног истраживања тржишта у погледу постојања потенцијалних понуђача који могу да одговоре на задате критеријуме. Захтевани критеријуми за избор привредног субјекта могли су ограничити конкуренцију код већине поступака ЈН, имајући у виду да је у тим поступцима набавке обезбеђена углавном по једна понуда. Постављени услови у поступцима набавке нису се могли довести у јасну логичку везу са предметима набавке код три средње школе. Критеријуми за избор привредног субјекта су углавном захтевани код набавке услуга екскурзије ученика како би се обезбедио адекватан квалитет услуге и безбедност ученика на путовању. Такође, критеријуми су захтевани и код набавке радова на одржавању и реконструкцији објекта.

Илустративни примери из појединачних извештаја

Једна школа је у јавној набавци услуга путовања другог, трећег и четвртог разреда у школској 2022/2023. години као критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, поред осталог, одредила да понуђач мора у моменту подношења понуде, да има радно ангажовано најмање четворо туристичких водича који поседују лиценце туристичких водича дуже од 20 година (лиценце издате 2002. године или раније), чиме је начињена дискриминацијама према потенцијалним понуђачима који имају радно ангажоване туристичке водиче са лиценцама које су стекли у периоду након 2002. године.⁷

Код набавке услуга извођења екскурзије, једна школа је поставила критеријуме за избор привредног субјекта у делу професионалног обављања делатности, техничког и стручног капацитета, као на пример: најмање осам спроведених екскурзија у иностранство за ученике средњих школа са најмање 200 учесника (Партија 1), односно 120 учесника (Партија 2); закључени уговор са лекаром – пратиоцем групе; најмање петоро радно ангажованих лица, од

⁷ Извештај о ревизији - Правилност и ефикасност поступака набавки у Другој економској школи, Београд.



којих су најмање троје туристички водичи са лиценцом; поседовање минимум пет аутобуса високе туристичке класе, истог превозника, не старијих од пет година (година производње 2017 или касније). У поступку набавке услуга извођења екскурзија је пристигла једна понуда. Школа се изјаснила да се код одређивања критеријума за избор привредног субјекта ослањала на Правилник о организацији и остваривању екскурзије у средњој школи и прописима из области туризма. Постављени услови су образложени и у складу са предметом набавке, али су изостале активности истраживања тржишта по питању броја потенцијалних понуђача који могу да одговоре на постављене захтеве, што је могло створити ризик од ограничења конкуренције.⁸

Код набавке текућег одржавања, школа је поставила детаљне критеријуме за избор привредног субјекта, које је утврдила, како наводе, увидом у истоврсне набавке на Порталу ЈН. Тако је на пример, школа између осталог захтевала следеће: да је понуђач у последње две године остварио пословни приход у износу од минимум 70 милиона динара, иако је процењена вредност набавке радова износила 19,7 милиона динара; да је понуђач извео у 2020. години следеће радове на текућем одржавању код наручиоца у систему образовних установа у вредности од минимум 19.350.000 динара без ПДВ-а и то: 1) Молерски радови минимум два уговора у збирној вредности од 12.000.000 динара без ПДВ-а; 2) Електро радови минимум два уговора у збирној вредности од 450.000 динара без ПДВ-а; 3) Столарија - радови минимум два уговора у збирној вредности од 4.000.000 динара без ПДВ-а; 4) Подополагачки - радови минимум два уговора у збирној вредности од 1.100.000 динара без ПДВ-а; 5) ВиК - радови минимум два уговора у збирној вредности од 1.800.000 динара без ПДВ-а; да понуђач мора да има најмање 24 радно ангажована лица која ће бити одговорна за извршење ЈН (минимум 2 електричара, 4 молера, 2 столара, 2 зидара, 2 керамичара, 2 водоинсталатера, 2 подополагача, 4 помоћна радника, 1 лице за БЗР, минимум 1 одговорног извођача радова са важећом лиценцом 410, минимум 1 одговорног извођача радова са важећом лиценцом 381 и минимум 1 лице са лиценцом за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања), као и да поседује теретно возило носивости 3 тоне и 500 кг и неопходан ситан алат (вибрациона бушилица, мешалица за бетон 125л, машина за машинску израду кошуљице, дизалица врабац носивости 500 кг). У наведеном поступку ЈН школа је прибавила једну прихватљиву понуду, а критеријуми су захтевани без спроведеног истраживања броја потенцијалних понуђача који могу да одговоре на постављене захтеве.⁹

3. Праћење извршења уговора

У овом делу наводимо налазе које смо утврдили у делу праћења извршења уговора о јавним набавкама, измене уговора о јавним набавкама, спроведених набавки које су изузете од примене ЗЈН и неспроведених поступака ЈН.

Праћење извршења уговора о ЈН	Уговор о јавној набавци требало би да се извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, док је наручилац обавезан да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. ¹⁰
--------------------------------------	---

Лица у школама која обављају финансијско-рачуноводствене послове су пратила извршење уговора кроз финансијско рачуноводство, односно евидентирање пословних промена на рачунима расхода, издатака и добављача, на основу достављених рачуна. Нису нам достављене евиденције о праћењу извршења уговора количински и вредносно. Већина средњих школа није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о набавкама, нити је успоставила контролне активности, односно задужила лица која ће пратити извршење уговора, што је за последицу имало одређене неправилности у реализацији јавних набавки. Седам од

⁸ Извештај о ревизији - Правилност и ефикасност поступака набавки у Машинско-саобраћајној школи, Чачак.

⁹ Извештај о ревизији - Правилност и ефикасност поступака набавки у Графичко-медијској школи, Београд.

¹⁰ Члан 154 ЗЈН.



девет средњих школа је имало неправилности у реализацији јавних набавки у укупној вредности најмање од 14,5 милиона динара. Неправилности се односе на набавке предмета изван закљученог уговора, затим прекорачење уговорених вредности и непоштовања уговорених обавеза. У наставку дајемо преглед утврђених неправилности које су последица неуспостављеног система праћења уговора.

Табела број 1: Преглед неправилности у средњим школама у извршењу уговора о набавкама

Р.бр	Средње школе	Утврђене неправилности	Износ
1	УТШ Чајетина	Набавка намирница без закљученог уговора у 2021. и 2022. години	1.554.178
		Непоштовање уговорених услова код испоруке пелета за грејање	892.202
2	МСШ Чачак	Прекорачење уговорене вредности код набавке гасног уља у 2021. години за 20%, због прекорачења уговорених количина	1.778.754
		Прекорачење уговорене вредности код набавке електричне енергије у 2021. години за 17%	158.577
3	ГМШ Београд	Прекорачење уговорене вредности код набавке електричне енергије у 2022/2023.години за 12%	298.119
4	МЕШ Бор	Прекорачења уговорене вредности код набавке услуга екскурзије ученика	478.875
5	ЕШ „Никола Тесла“, Београд	Прекорачења уговорене вредности код набавке услуга екскурзије ученика у 2022. години	39.500
6	ТШ Смедерево	Прекорачења уговорене вредности код набавке уља за грејање-мазута за грејање у 2021.години	1.999.930
		Извршени расходи за набавку станичних услуга које нису биле уговорене у 2021. и 2022. години	245.917
		Набавка уља за грејање-мазута новембру и децембру 2022. године без закљученог уговора	6.033.646
7	МШ „7. април“, Нови Сад	Неправилности у вези са извршењима уговора о набавци услуга екскурзије у 2021 и 2022. години (gratis за ученике)	/
8	СШ „Светозар Милетић“, Нови Сад	Прекорачење уговорене вредности код набавке материјала за одржавање хигијене у 2021. години	560.854
		Набавка добара која нису садржана у спецификацији предмета набавке и по ценама које се разликују од уговорених у 2021. и 2022. години	458.901
9	ДЕШ, Београд	Није интерним актом уредила начин праћења извршења закључених уговора	/
Укупно			14.499.453

Квантитативни и квалитативни пријем уговорених добара/услуга/радова био је делимично успостављен код пет од девет средњих школа. Четири школе нису уредиле квантитативни и квалитативни пријем предмета набавке нити су сачињавале записнике којима би потврђивали наведено. То је за последицу имало набавку добара која нису била садржана у прихваћеним понудама и по јединичним ценама које су се разликовале од уговорених. Код плаћања услуга екскурзије ученика, школе нису увек поштовале уговорену динамику плаћања, имајући у виду да се плаћање аванса за екскурзије ученика вршило сходно прикупљеним средствима на рачуну „родитељски динар“. Све наведено може указивати на то да систем праћења уговора код већине средњих школа није био успостављен на довољно ефикасан начин.

Измене уговора о ЈН	Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке, ако су испоштоване одредбе Закона о јавним набавкама ¹¹ које уређују ову област.
----------------------------	---

Средње школе су у посматраном периоду вршиле измене уговара о ЈН у складу са одредбама ЗЈН. Већина школа је у 2022. години, на захтев добављача, анексирала уговоре о ЈН електричне енергије, због ситуације на тржишту енергената, а у вези са променама цена. По истом основу поједине школе су извршиле измене уговора о ЈН енергената за грејање. Једна школа је извршила измену уговора у вези са реконструкцијом и изградњом објекта.

Набавке на које се примењују одредбе ЗЈН	ЗЈН прописани су изузеци од примене закона. ¹² 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. У наведеним случајевима примењују се начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке. ¹³ ЗЈН прописано је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин
---	---

¹¹ Члан 156-161 ЗЈН.

¹² Члан 11-21 ЗЈН.

¹³ Члан 27 став 2 ЗЈН.



планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.¹⁴

Шест од девет средњих школа је интерним актима уредило да се набавке на које се закон не примењује спроводе по правилима прописаним правилником о ЈН уз примену начела ЗЈН, на начин који је примерен околностима конкретне набавке. Једна школа је делимично уредила ове набавке, док две школе нису интерним актима уредиле начин спровођења набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН. Осам средњих школа је сачинило Планове набавки на које се ЗЈН не примењује за 2021. и 2022. годину. Школе су у овим поступцима упућивале захтеве за достављање понуда на адресе три потенцијална понуђача. Након стручне оцене прикупљених понуда, школе су закључивале уговоре/нарудбенице. Увидом у узорковане набавке, утврдили смо да је седам од девет школа у поступцима набавке обезбедило конкуренцију јер су у истим прибавиле најмање три понуде за предметне набавке. Две школе¹⁵ су делимично обезбедиле конкуренцију у поступцима набавке, што је за последицу имало набавке у износу од 9,3 милиона динара у којима школе нису примениле начела ЗЈН који су примерени околностима конкретне набавке. На основу наведеног можемо рећи да је већина средњих стручних школа спроводила набавке које су изузете од примене ЗЈН у складу са интерним актом којим су ближе уредиле ову област набавке.

Неспроведени поступци набавке

ЗЈН су прописане врсте поступка ЈН, као и да доделу уговора, јавни наручилац по правилу врши у отвореном или рестриктивном поступку, а може да врши и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани овим законом, изузев преговарачког поступка са објављивањем јавног позива.¹⁶ Чланом 27 ЗЈН су прописани прагови до којих се закон не примењује, док је чланом 29 ЗЈН уређено да се одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може вршити на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки.

У поступку ревизије утврдили смо да су две школе извршиле набавку у укупној вредности од 4,03 милиона динара без спроведеног поступка ЈН код набавке услуга мобилних телефона и рачунарске опреме, односно супротно прописима из области ЈН.¹⁷

Такође, две школе су вршиле поделу предмета набавки радова и добара на више набавки, иако предмети набавки представљају објективно одредиву техничку, технолошку и функционалну целину, што није у складу са чланом 29 став 2 и 3 ЗЈН и на тај начин избегле примену одредби ЗЈН. На тај начин једна школа је извршила набавку радова за текуће одржавање зграде у 2021. и 2022. години у укупном износу најмање од 11,9 милиона динара¹⁸, а друга школа набавку канцеларијског материјала у износу од 537 хиљада динара¹⁹.

¹⁴ Члан 49 став 2 ЗЈН.

¹⁵ Извештаји о ревизији – Правилност и ефикасност поступака набавки у Техничкој школи, Смедерево и Правилност и ефикасност поступака набавки у Средњој школи „Светизар Милетић“, Нови Сад.

¹⁶ Члан 51 ЗЈН.

¹⁷ Извештаји о ревизији – Правилности и ефикасност поступака набавки у Машинско-саобраћајној школи, Чачак и Правилност и ефикасност поступака набавки у Графичко-медијској школи, Београд.

¹⁸ Извештај о ревизији – Правилност и ефикасност поступака набавки у ЕШ „Никола Тесла“, Београд.

¹⁹ Извештај о ревизији – Правилност и ефикасност поступака набавки у СШ „Светозар Милетић“, Нови Сад.



Препоруке

Државна ревизорска институција је, након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања у делу јавних набавки, одговорним лицима средњих стручних школа дала укупно 74 препоруке.²⁰ Препоруке су дате у делу планирања набавки, спровођења поступка јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама.

У наставку приказујемо број датих препорука по областима ревизије.



Детаљнија објашњења, закључци и утврђене неправилности/несврсисходности, као и дате препоруке садржане су у појединачним извештајима о ревизији правилности и сврсисходности пословања – Правилност и ефикасност поступака набавки у средњим стручним школама.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
 Државна ревизорска институција
 Макензијева 41
 11000 Београд, Србија
 8. фебруар 2024. године

²⁰ 71 препоруке су другог приоритета, а три препоруке су првог приоритета.



II Увод

Стратешким планом за период 2019 - 2023. године ДРИ се определила да утврђује проблеме и предлаже решења за међусекторске проблеме на свим нивоима, а ради унапређивања одговорности и транспарентности у трошењу јавних средстава (Циљ 2). Овај извештај повезан је са Потциљем 2.4 који се односи на обезбеђивање правилног управљања јавним набавкама у јавној управи.

ДРИ се одлучила да спроведе ревизију правилности и сврсисходности јавних набавки имајући у виду да је ова област по самој природи изложена значајним и разноврсним ризицима, као што су: корупција, превара, нетранспарентност, неекономичност и неефективност. 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 спроведе активности планирања и спровођења ЈН, праћење извршења уговора о ЈН, као и контролу набавки, поштујући прописе који уређују област ЈН. Унапређење система јавних набавки представља један од стратешких циљева сваке државе јер се на тај начин омогућава остваривање других стратешких циљева као што су: економски развој и привредни раст, запошљавање и социјална заштита, побољшање услова живљења и рада, подстицање страних улагања.

Обједињени извештај о набавкама у установама средњег образовања резултат је сагледавања поступака набавки код девет средњих стручних школа, узимајући у обзир специфичност рада и изазове са којима су се ове установе суочавале током 2021/2022. године.

1. Проблем

Јавне набавке представљају значајну компоненту у пословању јавног сектора и захтевају значајно издвајање средстава на нивоу државе, а њихово учешће у бруто домаћем производу (БДП) бележи пораст из године у годину и у 2022. години је износило 9,34%.²¹ 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.²²

Према подацима Канцеларије за јавне набавке, у 2021. години највеће учешће у укупној вредности закључених уговора о јавној набавци имали су републички органи са 37,37%, од којих је учешће закључених уговора у области просвете износило 4,46%.²³ У области просвете одређено учешће у јавним набавкама имају установе из области средњег образовања. Носиоци средњег образовања и васпитања су средње школе које, између осталог, имају за циљ развој кључних компетенција ученика неопходних за даље образовање и активну улогу грађана за живот у савременом друштву и развој стручних компетенција неопходних за успешно запошљавање.²⁴ Стручно образовање представља значајан сегмент средњег образовања у Републици Србији. Више од 70% свих ученика средњих школа похађа неки од програма стручног образовања.²⁵

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 поступка јавних набавки, плаћања супротно уговореним условима, као и избор добављача супротно прописима о јавним набавкама.

²¹ Годишњи извештај о ЈН у Републици Србији за период 1.1.2022- – 31.12.2022. године, Канцеларије за јавне набавке.

²² Извештај о раду ДРИ за 2021. годину.

²³ Годишњи извештај о ЈН у РС за период 1.1.2022-31.12.2022. године, Табела 8 и 9.

²⁴ Члан 2 Закона о средњем образовању и васпитању.

²⁵ <https://prosveta.gov.rs/prosveta/srednje-obrazovanje/srednje-strucno-obrazovanje/>



Просечан број пристиглих понуда у поступцима јавних набавки у 2021. години које су спроводиле ове установе износио је 1,60 понуде по поступку/партији, што је знатно ниже од просечног броја понуда у Републици Србији у 2021. години (2,5 понуде по закљученом уговору)²⁶.

Све наведено може указивати на ризик да средње школе нису на довољно ефикасан начин спроводиле поступке набавки и да нису набављале добра/услуге/радове по најповољнијим условима, што је и определило ДРИ 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 поступка набавки, односно да ли су предузете активности субјекта ревизије у фази планирања, спровођења и реализације јавне набавке обезбедиле благовремену набавку добара/услуга/радова по најповољнијим условима и у складу са стварно исказаним потребама.

Фокус ревизије био је на томе да се испита да ли су успостављени системи набавки код средњих школа довољно ефикасни, односно да ли су постојале неправилности у самом поступку набавке, да ли је постојала стварна потреба за одређеном набавком, као и да ли су све спроведене активности у поступку јавних набавки омогућиле задовољавајућу набавку за уложени новац.

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?

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.

Субјекти ревизије били су:

- 1) Угоститељско-туристичка школа, Чајетина,
- 2) Машинско-саобраћајна школа, Чачак,
- 3) Графичко-медијска школа, Београд,
- 4) Машинско-електротехничка школа, Бор,
- 5) Електротехничка школа „Никола Тесла“, Београд,
- 6) Техничка школа, Смедерево,
- 7) Медицинска школа „7. април“, Нови Сад,
- 8) Средња школа „Светозар Милетић“, Нови Сад и
- 9) Друга економска школа, Београд.

Предмет ревизорског испитивања биле су активности субјектата ревизије у делу планирања и спровођења набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама и осталим набавкама.

²⁶Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2021 – 31.12.2021. године, Канцеларије за јавне набавке.



Поред активности субјеката ревизије, на ефикасност поступка набавки могу утицати и екстерни фактори који су одраз постојеће тржишне структуре и других привредних кретања, који су ван контроле субјекта ревизије, као што су тајни и прећутни договори међу понуђачима, подела тржишта, нелојално удруживање понуђача, изненадне промене цена на појединим тржиштима. Током 2021. године, школе су организовале наставу по препоруци ресорног министарства која се делом одвијала у школи, делом онлајн или комбиновано, због проглашене пандемије COVID19, што је могло имати утицај на ефикасност поступака набавки.

5. Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, анализирали смо законодавни и институционални оквир и интерна акта субјекта ревизије којима су ближе уредили планирање набавки, спровођење поступка набавки и праћење извршења уговора о набавкама.

У поступку ревизије анализирали смо јавне набавке и набавке изузете од примене ЗЈН, сагледавајући писане политике, процедуре, активности и друга интерна акта субјекта ревизије којима је уређена област набавки, као и прикупљену документацију о спроведеним поступцима набавки и извршеним набавкама. Такође, анализирали смо организацију послова набавки код субјекта ревизије, као и овлашћења и одговорности запослених у поступцима јавних набавки.

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

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

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. Законом о јавним набавкама²⁷ уређују се правила поступка јавних набавки који спроводе наручиоци или други субјекти у случајевима одређеним овим законом, ради закључења уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, оквирног споразума, као и правила спровођења набавки које су изузете од примене закона.

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 је набавка добра, услуга и радова одговарајућег квалитета по најповољнијој цени.

Закон о јавним набавкама је прописао прагове до којих се закон не примењује²⁸. Тако се на пример, 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. Спровођење овог типа набавки наручилац уређује интерним актом. Систем ЈН код наручиоца обухвата неколико фаза које приказујемо у наставку.

Слика број 1: Фазе поступка ЈН



²⁷ „Службени гласник РС“ број 91/19.

²⁸ Члан 27 Закона о јавним набавкама.



Корисници јавних средстава би требало да успоставе одговарајуће механизме у систему јавних набавки и осталих набавки који обезбеђују коришћење ограничених јавних средстава на рационалан, транспарентан, економичан и ефикасан начин.

2. Основне информације о субјектима ревизије

Законом о основама система образовања и васпитања²⁹ уређене су основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања и образовања одраслих. Специфичности у обављању поједине делатности образовања уређују се посебним законом.

Средње образовање и васпитање, као део јединственог система образовања и васпитања, уређено је Законом о средњем образовању и васпитању³⁰ и то: обављање делатности средњег образовања и васпитања, употреба језика, програми и испити, права, обавезе и одговорности 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. 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.

Средње образовање може бити:³¹

- 1) **опште средње образовање** траје четири године и обично му следи високо образовање, јер ученици након завршетка нису квалификовани за тржиште рада и
- 2) **средње стручно образовање** - траје три или четири године и припрема ученике за тржиште рада.

Установе средњег образовања може основати Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, национални савет националних мањина и друго правно или физичко лице.³² Према оснивачу, установа може бити јавна или приватна, а упис ученика у први разред се спроводи на основу конкурса. Средња школа није обавезна и траје од три до четири године (разреда). Република Србија је поред унапређења образовања ученика, заинтересована и за унапређење инфраструктуре образовно-васпитних установа у погледу опремања дигиталних учионица и рачунарских кабинета, улагања у изградњу и одржавање физкултурних сала и модернизовање школа.³³ Такође, јединице локалне самоуправе у оквиру својих буџета улажу средства за реализацију и унапређење делатности средњег образовања.

На основу јавно доступних података о средњим школама на сајту Министарства просвете („отворени подаци“) утврђено је да средње образовање обавља 558 установа, од чега је 9% приватних установа, а 91% јавних установа. Овај број укључује средње школе са домом ученика, школе за основно и средње образовање, мешовите школе и образовне центре. Према јавно објављеним подацима на сајту Министарства просвете у школску 2021/2022. годину у установама средњег образовања је уписано 231.367 ученика.³⁴ Средства за реализацију средњег образовања опредељена су Законом о буџету Републике Србије у оквиру Министарства просвете, Главе 26.2 Средње образовање, Програма 2004 Средње образовање и у 2022. години су износила 50,7 милјарди динара, али и у оквиру буџета јединица локалне самоуправе.

²⁹ „Службени гласник РС“ бр. 88/17, 27/18 – др.закон, 10/19, 6/20 и 129/21.

³⁰ „Службени гласник РС“, бр. 55/13, 101/17, 27/18-др. закон, 6/20, 52/21, 129/21 и 129/21-др. закон.

³¹ <https://www.obrazovanje.rs/sr/obrazovni-sistem/srednje-obrazovanje>.

³² Члан 90. Закона о основама система образовања и васпитања.

³³ Посебни циљ 1.9 Стратегије развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године.

³⁴ <https://opendata.mpn.gov.rs/otvoreni-podaci/srednje-obrazovanje.html>.



Средње школе су индиректни корисници средстава буџета Републике Србије и означени су са 13702 – Средње образовање у Списку КЈС. У овом списку евидентирано је укупно 474 установа средњег образовања чији преглед дајемо у наставку³⁵.

Слика број 2: Преглед установа у средњем образовању



Како би имали уједначен приступ у ревидирању јавних 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.

Правне послове у вези са јавним набавкама обавља секретар школе у сарадњи са финансијском службом установе, који поред ових послова обавља и остале многобројне послове из делатности школе. Правилником о критеријумима и стандардима финансирања делатности средњег образовања и васпитања није утврђено финансирање лица које обавља послове јавних набавки и набавки за потребе школе, а већина лица која обавља ове послове не поседује сертификате службеника за јавне набавке. Због свега наведеног, ова лица нису била у могућности да посвете довољну пажњу пословима јавних набавки у школи, што је довело и до одређених пропуста у сагледаним поступцима набавке. Осам од девет средњих школа је интерним актом ближе уредило поступке набавки у својој установи, од чега две школе то нису учиниле у потпуности.

Детаљније информације о субјектима ревизије могу се пронаћи у појединачним извештајима о ревизији.

3. Информације о јавним набавкама код субјеката ревизије

Планом јавних набавки за 2021. и 2022. годину планиране су јавне набавке добара, услуга и радова за потребе пословања средње школе.

У наставку дајемо кратак преглед информација о јавним набавкама које су субјекти ревизије спроводили у посматраном периоду.

Табела број 2: Општи подаци о ЈН у 2021. и 2022. години

Р.б	Субјекти ревизије	Година	План ЈН	Измене Плана ЈН	Планирани поступци ЈН	Спроведени поступци ЈН	Процењена вредност набавки без ПДВ-а (у хиљ.дин)	Просечан број пристиглих понуда
1	УТШ Чајетина	2021.	Да	1	2	2	4.781	1,9
		2022.	Да	3	4	4	13.840	1,9
2	МСШ Чачак	2021.	Да	/	3	3	11.694	2,33
		2022.	Да	1	5	4	19.903	2,00
3	ГМШ Београд	2021.	Да	/	5	2	36.371	1,25
		2022.	Да	1	6	2	13.649	1,00
4	МЕШ Бор	2021.	Да	/	2	2	2.651	1,00
		2022.	Да	2	5	5	20.121	1,40
5	ЕШ „Никола Тесла“, Београд	2021.	Да	/	1	1	1.750	1,00
		2022.	Да	1	2	2	22.570	1,00
6	ТШ Смедерево	2021.	Да	1	3	3	13.750	1,67
		2022.	Да	1	6	5	35.978	2,00
7	МШ „7. април“, Нови Сад	2021.	Да	6	9	8	294.283	1,67
		2022.	Да	5	7	7	57.650	0,85
8	СШ „Светозар Милетић“, Нови Сад	2021.	Да	/	4	4	11.332	1,25
		2022.	Да	2	6	6	37.423	1,22
9	ДЕШ Београд	2021.	Да	3	4	3	23.656	2,33
		2022.	Да	2	4	4	29.679	1,00

³⁵ Списак КЈС на дан 31.12.2022. године.



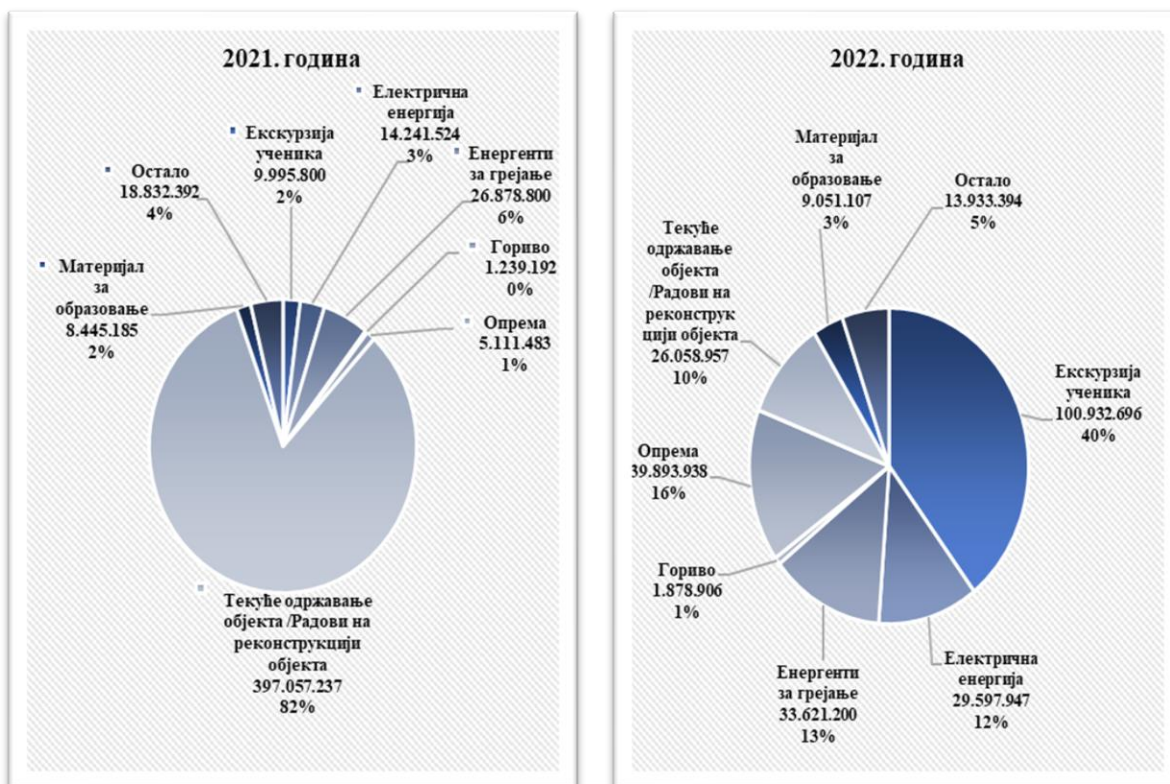
У посматраном периоду, готово све средње школе вршили су измене Плана ЈН, углавном због додавања новог поступка ЈН, измене процењене вредности ЈН, накнадно додељених средстава за набавку, одустајања од појединих поступака ЈН и друго.

Просечан број пристиглих понуда у поступцима ЈН у 2021. години кретао се од једне до 2,33 понуда, а у 2022. години од једне до две понуде. Чак седам од девет средњих школа није имала у просеку обезбеђену конкуренцију у поступцима набавке у посматраним годинама.

Средње стручне школе кроз поступке јавних набавки набављају услуге екскурзије ученика, материјал за образовање, радове на текућем одржавању објекта, електричну енергију, енергенте за грејање, гориво, опрему, радове на реконструкцији објекта и остало.

У наставку дајемо преглед предмета набавки које су средње школе набављале у посматраном периоду.

Графикон број 2 Предмети набавке у 2021. и 2022. години





IV Закључци

На основу анализе девет појединачних извештаја о ревизији правилности и ефикасности поступака набавки у средњим стручним школама, утврдили смо следеће закључке:

1) Већина средњих школа није целовито уредила и планирала набавке, нити су тимови/носиоци планирања набавки извршили контролу планирања набавки, што је за последицу имало да поједине активности код исказивања потреба, истраживања тржишта, обликовања предмета набавки и утврђивања процењене вредности нису у потпуности спроведене и документоване, што је могло имати утицај на ефикасност набавке.

2) Већина средњих школа је спровела поступке ЈН у складу са планираном динамиком, али су, због одсуства контролних активности запослених, изостанка истраживања и испитивања тржишта, као и непотпуне уређености начина сачињавања техничких спецификација, код појединих школа утврђене неправилности код техничког описа предмета набавки и постављања критеријума за избор привредног субјекта, што је могло имати утицај на обезбеђивање конкуренције и постизање веће ефикасности у поступцима набавке.

3) Већина средњих школа није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о набавкама, због одсуства контролних активности и устаљене праксе рада, што је за последицу имало набавке у обиму већем од уговореног, набавке без закључених уговора и спроведених поступака ЈН, прекорачење уговорених вредности и непоштовање уговорених одредби код реализације набавки.

У наставку извештаја приказујемо табеларни приказ налаза и закључака.



Табела број 3: Приказ налаза и закључака за средње стручне школе

Налази	Питања	УТШ Чајетина	МСШ Чачак	ГМШ Београд	МЕШ Бор	ЕШ Београд	ТШ Смедерево	МШ "7. Април", Нови Сад	СШ "С. Милетић", Нови Сад	ДЕШ Београд
Планирање набавки	Да ли су школе интерним актом уредиле начин планирања набавки?	✓	✓	✓	×	✓	×	•	•	•
	Да ли је именован тим за планирање/носилац планирања и да ли су донете инструкције за планирање?	×	×	×	×	✓	×	×	×	✓
	Да ли су потребе за набавкама исказане квантитативно и квалитативно?	•	•	×	×	✓	×	×	×	×
	Да ли су исказане потребе за набавкама у складу са стварним потребама?	•	•	•	×	✓	×	×	×	✓
	Да ли су школе имале развијену методологију утврђивања процењене вредности?	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	Да ли се процењена вредност утврђује на основу резултата истраживања тржишта?	•	•	•	✓	•	×	•	×	•
	Да ли су спроведене радње и активности у фази планирања набавки документоване?	•	•	×	×	×	×	×	×	•
	Да ли су школе проверавале валидност процењене вредности у време покретања поступка?	×	×	×	×	×	×	×	×	×
Да ли је тим за планирање извршио проверу исказаних потреба са критеријумима за планирање?	×	×	×	×	✓	×	×	×	×	
Спровођење набавки	Да ли су поступци ЈН спроведени у време када су били и планирани?	✓	•	•	•	✓	✓	✓	✓	✓
	Да ли су техничке спецификације сачињене на објективан начин, сходно исказаним потребама?	•	•	✓	✓	✓	✓	•	×	•
	Да ли именовани чланови комисије за ЈН поседују стручна знања у вези са предметом набавке?	✓	•	•	✓	✓	•	✓	✓	✓
	Да ли су захтевани додатни услови у логичкој вези за предметом набавке?	✓	✓	✓	✓	/	•	•	•	✓
	Да ли су захтевани додатни услови могли да ограниче конкуренцију?	×	✓	✓	×	/	×	✓	✓	✓
Праћење извршења уговора о набавкама	Да ли су школе интерним актом уредиле начин праћења извршења уговора о ЈН?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	•	×
	Да ли школе прате извршење уговора о ЈН количински и вредносно?	×	×	×	×	×	×	•	×	•
	Да ли је систем праћења уговора о ЈН успостављен на ефикасан начин?	×	•	•	×	×	×	×	×	•
	Да ли су одређена лица која проверавају квантитативни и квалитативни пријем предмета набавке?	×	✓	•	×	×	×	•	✓	•
	Да ли су набавке премега извршене у складу са уговореним условима?	•	•	•	✓	✓	•	•	•	✓
	Да ли су измене уговора о ЈН извршене у складу са условима наведеним у конкурсnoj документацији и ЗЈН?	/	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓
	Да ли спроведени поступци ЈН за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних законом?	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓
Набавке које су изузете од примене ЗЈН	Да ли је школа интерним актом уредила начин спровођења набавки на које се не примењује ЗЈН?	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	•
	Да ли су школе донеле План набавки на које се ЗЈН не примењује за 2021/ 2022. г.?	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Да ли су Планом набавки планиране све набавке које су спроведене у 2021/2022. г.?	×	•	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Да ли је обезбеђена конкуренција у поступцима набавке?	✓	✓	✓	✓	✓	•	✓	•	✓

(✓ Да; • Делимично; × Не, / Није примењиво).



V Прилог

У Извештају су коришћени подаци и информације из следећих извештаја.

Р. Бр.	Назив, број и датум Извештаја о ревизији правилности и сврсисходности пословања
1	Правилност и ефикасност поступака набавки у Угоститељско-туристичкој школи, Чајетина, Број: 400-877/2023-03/16 од 20. новембра 2023. године.
2	Правилност и ефикасност поступака набавки у Машинско-саобраћајној школи, Чачак, Број: 400-878/2023-03/15 од 20. новембра 2023. године.
3	Правилност и ефикасност поступака набавки у Графичко-медијској школи, Београд, Број: 400-880/2023-03/15 од 20. новембра 2023. године.
4	Правилност и ефикасност поступака набавки у Машинско-електротехничкој школи, Бор, Број: 400-881/2023-03/20 од 17. новембра 2023. године.
5	Правилност и ефикасност поступака набавки у Електротехничкој школи „Никола Тесла“, Београд, Број: 400-879/2023-03/20 од 17. новембра 2023. године.
6	Правилност и ефикасност поступака набавки у Техничкој школи Смедерево, Смедерево, Број: 400-876/2023-03/20 од 17. новембра 2023. године.
7	Правилност и ефикасност поступака набавки у Медицинској школи „7. април“, Нови Сад, Број: 400-873/2023-03/19 од 20. новембра 2023. године.
8	Правилност и ефикасност поступака набавки у Средњој школи „Светозар Милетић“, Нови Сад, Број: 400-874/2023-03/23 од 20. новембра 2023. године.
9	Правилност и ефикасност поступака набавки у Другој економској школи, Београд, Број: 400-875/2023-03/23 од 20. новембра 2023. године.