



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ
ПОСЛОВАЊА**

*Правилност и ефикасност поступака набавки
у Средњој школи „Светозар Милетић“, Нови Сад*



Број: 400-874/2023-03/23
Београд, 20. новембар 2023. године



СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПАКА НАБАВКИ МОГЛО БИ БИТИ ЕФИКАСНИЈЕ, УКОЛИКО БИ СРЕДЊА ШКОЛА „СВЕТОЗАР МИЛЕТИЋ“, НОВИ САД ИНТЕРНИМ АКТОМ ДЕТАЉНИЈЕ УРЕДИЛА ПОСТУПАК ПЛАНИРАЊА НАБАВКИ И УКОЛИКО БИ СПРОВОДИЛА СВЕ АКТИВНОСТИ КОЈЕ СУ УРЕЂЕНЕ ПРОПИСИМА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА



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 горенаведених

активности.

Такође, како би се ограничена јавна средства рационално користила, корисници јавних средстава би требало да успоставе одговарајуће механизме у систему набавки који обезбеђују коришћење тих средстава на транспарентан, економичан и ефикасан начин.



Извор: <https://www.ekosmile.edu.rs/portal/54-o-skoli>

Школа „Светозар Милетић“ је интерним актом делимично уредила планирање, спровођење, контролу, начин праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, али не и начин праћења извршења уговора без примене ЗЈН.

У поступку ревизије утврдили смо да нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што је могло имати утицај на ефикасност и економичност спроведених набавки.

Школа „Светозар Милетић“ није интерним актом детаљније уредила планирање набавки, па самим тим није донела инструкције и није дефинисала јасне параметре које треба узети у обзир приликом исказивања потреба за набавком и утврђивања процењене вредности набавке. Школа није документовала да је спровела све активности које су од значаја за планирање набавки, како је уређено прописима о ЈН.

Поједини поступци ЈН нису спроведени благовремено, техничке спецификације појединих предмета набавке и дефинисање критеријума за избор привредног субјекта у појединим поступцима нису одређени у складу са прописима о ЈН, а критеријум за доделу уговора је у једној набавци одређен тако да већи ранг даје понуди која захтева веће расходе, што је могло имати утицај на ефикасност поступка набавке.

Школа „Светозар Милетић“ није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о ЈН, што је довело до неправилности у вези са извршењем појединих закључених уговора, као и набавки које нису извршене у складу са прописима који уређују ЈН.

Препоруке

Државна ревизорска институција је Средњој школи „Светозар Милетић“, Нови Сад, дала десет препорука, између осталог да:

1) интерним актом детаљније уреди планирање и спровођење поступка ЈН, у циљу њиховог реалнијег и ефикаснијег спровођења;

2) формира тим за планирање набавки који ће уредити и пратити процес планирања набавки, вршити контролне активности усклађивања исказаних потреба за набавком са стварним потребама, спроводити истраживање тржишта, поделу предмета набавке на партије, утврђивање процењене вредности набавке и документовање наведених активности у фази планирања набавки;

3) сачињава техничке спецификације предмета набавке и одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у складу са резултатима истраживања и анализе тржишта;

4) утврди контролне активности и одговорности запослених код праћења уговора о ЈН и набавки и предузме мере унапређења система праћења уговора о ЈН и набавки, а у циљу ефикаснијег праћења ових уговора.



Садржај:

Скраћенице и термини	5
I Резиме откривених неправилности/несврсисходности и препорука	6
Захтев за достављање одазивног извештаја	9
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	19
3. Организација послова јавних набавки	20
4. Опште информације о спроведеним јавним набавкама у 2021. и 2022. години	23
IV Закључци	27
ЗАКЉУЧАК 1: Школа је интерним актом поступак планирања делимично уредила, али у поступцима јавних набавки нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што је за последицу имало допуне Плана јавних набавки, а што је од утицаја на ефикасност поступка набавке.	28
Налаз 1.1: Потребне за набавком исказују се сходно постављеним циљевима пословања, превасходно на основу одобрених средстава, као и података из претходних година, у апсолутним износима (не и количински и описом предмета набавке), без утврђене методологије и дефинисаних параметара за исказивање истих.	29
Налаз 1.2: Школа није спровела истраживање тржишта предмета набавке, што је од утицаја на обезбеђивање конкуренције.	31
Налаз 1.3: Школа није обликовала предмет Партије 2 - Материјал за извођење практичне наставе-намирнице по партијама, а средство за дезинфекцију ефикасно против вируса SARS-CoV-2 у набавци материјала за одржавање хигијене у 2022. години није издвојила у посебну партију, нити је извршила истраживање тржишта у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да поднесу понуде у предметним ЈН, што је од утицаја на обезбеђивање конкуренције.	33
Налаз 1.4 Школа није интерним актом уредила начин одређивања процењене вредности пре покретања поступка, нити је вршила истраживање тржишта, а утврђивање процењене вредности је вршено на основу опредељених средстава, због чега се не може тврдити да је иста била објективна и валидна у време покретања поступка.	36
ЗАКЉУЧАК 2. Школа је поступке јавних набавки спроводила према динамици предвиђеној Планом јавних набавки, одређивала је техничке спецификације предмета набавке тако да могу упућивати на посебну марку производа без да су праћене речима „или одговарајуће“, није утврђивала карактеристике појединих предмета набавке и све друге околности од значаја за извршење уговора и за припрему понуде, при чему се не може утврдити да су у питању објективне потребе Школе, док се постављени критеријуми за избор привредног субјекта у појединим поступцима не могу довести у логичку везу са предметом набавке, а одредила је и критеријуме за доделу уговора који већи ранг дају понуди која захтева веће расходе Школе, што је од утицаја на обезбеђивање конкуренције и на ефикасност поступка набавке.	41
Налаз 2.1: Иако интерним актом није детаљније уредила начин који би обезбедио да се поступци ЈН спроводе благовремено, Школа је поступке ЈН спроводила према динамици предвиђеној Планом јавних набавки.	42
Налаз 2.2: Школа интерним актом није уредила одговорна лица, рокове и потребну документацију за одређивање техничких спецификација, у појединим поступцима је техничке спецификације одредила тако да могу упућивати на посебну марку производа без навођења речи „или одговарајуће“ док у	



појединим набавкама није утврдила карактеристике добара која се набављају, при чему није документовано да су у питању објективне потребе Школе (квалитативно и квантитативно). 43

Налаз 2.3: Школа је у појединим поступцима јавних набавки одредила критеријуме за избор привредног субјекта, а који се не могу довести у логичку везу са предметом набавке и који нису сразмерни предмету набавке и није претходно вршила истраживање тржишта у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да одговоре на постављене услове, док је у поступку набавке услуга осигурања у 2021. години за све партије одредила критеријуме за доделу уговора који већи ранг дају понуди која захтева веће расходе Школе. 46

ЗАКЉУЧАК 3. Школа није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о јавним набавкама, нити је уредила праћење извршења уговора о набавкама на које се одредбе ЗЈН не примењују, што је за последицу имало прекорачење и неправилности у вези са извршењем појединих уговора, необезбеђивање конкуренције у појединим поступцима набавке и избегавање примене ЗЈН услед уситњавања предмета набавке. 51

Налаз 3.1: Иако су именована лица за праћење извршења уговора о јавним набавкама, документација о квантитативном и квалитативном пријему предмета набавке није сачињавана, што је за последицу имало прекорачење извршења појединих уговора, као и неправилности у вези са извршењима појединих уговора (набавка добара која нису била уговорена у износу најмање од 458.901 динар, као по јединичним ценама различитим од уговорених). 52

Налаз 3.2: Школа је у 2022. години са ЈП ЕПС, Београд закључила анексе уговора о продаји електричне енергије због промена јединичних цена. 58

Налаз 3.3: Школа интерним актом није уредила начин праћења извршења уговора о набавкама на које се одредбе ЗЈН не примењују, није обезбедила конкуренцију у појединим поступцима набавке при чему је преузела обавезе и извршила плаћање у износу најмање од 299.980 динара и није спровела адекватан поступак набавке услед уситњавања предмета набавки а преузела је обавезе и извршила плаћање у износу најмање од 537.230 динара, док је набавку појединих радова вршила од добављача иако су исти описани у оквиру послова запосленог и за исте преузела обавезе и извршила издатке у износу најмање од 1.136.155 динара. 58

1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада	61
2. Прилог 2 – Ревидирани поступци ЈН	62
3. Прилог 3 – Ревидирани поступци без примене ЗЈН	64



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Коришћена скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Средња школа „Светозар Милетић“, Нови Сад	Школа
Јавне набавке	ЈН
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“ број 91/2019)	ЗЈН
План јавних набавки	ПЈН
Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, Дел. бр: 424-1/20 од 14. септембра 2020. године	Правилник о ЈН



I Резиме откривених неправилности/несврсисходности и препорука

Државна ревизорска институција је спровела ревизију правилности и сврсисходности пословања код Средње школе „Светозар Милетић“, Нови Сад 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, праћење извршења уговора о ЈН, као и контролу набавки, поштујући прописе који уређују област ЈН. Закон о јавним набавкама прописује прагове до којих се закон не примењује, при чему су наручиоци у обавези да примењују начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

ДРИ је у претходним годинама утврђивала неправилности у свим фазама поступка ЈН код корисника јавних средстава, па и код установа средњег образовања. Такође, утврђене неправилности се односе и на пропусте да спроведу поступке ЈН, због прекорачења постављених прагова до којих се одредбе ЗЈН не примењују, или због непримењивања начела овог закона.

Средња школа „Светозар Милетић“, Нови Сад је након спроведених поступака јавних набавки закључила 17 уговора о јавним набавкама. Просечан број пристиглих понуда у 2021. години износио је 1,25 понуда, док се у 2022. години тај број смањио на 1,22 понуде. Реализација закључених уговора о ЈН у 2021. години износила је 117% укупно уговорене вредности јавних набавки, а у 2022. години 81% укупно уговорене вредности¹.

Након спроведене ревизије правилности и ефикасности поступака набавки утврдили смо следеће:

Спровођење поступака набавки могло би бити ефикасније, уколико би Средња школа „Светозар Милетић“, Нови Сад интерним актом детаљније уредила поступак планирања набавки и уколико би спроводила све активности које су уређене прописима о јавним набавкама.

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

ЗАКЉУЧАК 1:

Школа је интерним актом поступак планирања делимично уредила, али у поступцима јавних набавки нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што је за последицу имало допуне Плана јавних набавки, а што је од утицаја на ефикасност поступка набавке.

➤ Налаз 1.1:

Потребе за набавком исказују се сходно постављеним циљевима пословања, превасходно на основу одобрених средстава, као и података из претходних година, у апсолутним износима (не и количински и описом предмета набавке), без утврђене методологије и дефинисаних параметара за исказивање истих.

¹ У 2021. и 2022. години поједини уговори су реализовани изнад уговорених вредности; у 2022. години закључени су уговори чија реализација на дан сачињавања извештаја није окончана



➤ **Налаз 1.2:**

Школа није спровела истраживање тржишта предмета набавке, што је од утицаја на обезбеђивање конкуренције.

➤ **Налаз 1.3:**

Школа није обликовала предмет Партије 2 - Материјал за извођење практичне наставе - намирнице по партијама, а средство за дезинфекцију ефикасно против вируса SARS-CoV-2 у набавци материјала за одржавање хигијене у 2022. години није издвојила у посебну партију, нити је извршила истраживање тржишта у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да поднесу понуде у предметним ЈН, што је од утицаја на обезбеђивање конкуренције.

➤ **Налаз 1.4:**

Школа није интерним актом уредила начин одређивања процењене вредности пре покретања поступка, нити је вршила истраживање тржишта, а утврђивање процењене вредности је вршено на основу опредељених средстава, због чега се не може тврдити да је иста била објективна и валидна у време покретања поступка.

ЗАКЉУЧАК 2:

Школа је поступке јавних набавки спроводила према динамици предвиђеној Планом јавних набавки, одређивала је техничке спецификације предмета набавке тако да могу упућивати на посебну марку производа без да су праћене речима „или одговарајуће“, није утврђивала карактеристике појединих предмета набавке и све друге околности од значаја за извршење уговора и за припрему понуде, при чему се не може утврдити да су у питању објективне потребе Школе, док се постављени критеријуми за избор привредног субјекта у појединим поступцима не могу довести у логичку везу са предметом набавке, а одредила је и критеријуме за доделу уговора који већи ранг дају понуди која захтева веће расходе Школе, што је од утицаја на обезбеђивање конкуренције и на ефикасност поступка набавке.

➤ **Налаз 2.1:**

Иако интерним актом није детаљније уредила начин који би обезбедио да се поступци ЈН спроводе благовремено, Школа је поступке ЈН спроводила према динамици предвиђеној Планом јавних набавки.

➤ **Налаз 2.2:**

Школа интерним актом није уредила одговорна лица, рокове и потребну документацију за одређивање техничких спецификација, у појединим поступцима је техничке спецификације одредила тако да могу упућивати на посебну марку производа без навођења речи „или одговарајуће“ док у појединим набавкама није утврдила карактеристике добара која се набављају, при чему није документовано да су у питању објективне потребе Школе (квалитативно и квантитативно).

➤ **Налаз 2.3:**

Школа је у појединим поступцима јавних набавки одредила критеријуме за избор привредног субјекта, а који се не могу довести у логичку везу са предметом набавке и који нису сразмерни предмету набавке и није претходно вршила истраживање тржишта у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да одговоре на постављене услове, док је у поступку набавке услуга осигурања у 2021. години за све партије одредила критеријуме за доделу уговора који већи ранг дају понуди која захтева веће расходе Школе.



ЗАКЉУЧАК 3:

Школа није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о јавним набавкама, нити је уредила праћење извршења уговора о набавкама на које се одредбе ЗЈН не примењују, што је за последицу имало прекорачење и неправилности у вези са извршењем појединих уговора, необезбеђивање конкуренције у појединим поступцима набавке и избегавање примене ЗЈН услед уситњавања предмета набавке.

➤ Налаз 3.1:

Иако су именована лица за праћење извршења уговора о јавним набавкама, документација о квантитативном и квалитативном пријему предмета набавке није сачињавана, што је за последицу имало прекорачење извршења појединих уговора, као и неправилности у вези са извршењима појединих уговора (набавка добара која нису била уговорена у износу најмање од 458.901 динар, као по јединичним ценама различитим од уговорених).

➤ Налаз 3.2:

Школа је у 2022. години са ЈП ЕПС, Београд закључила анексе уговора о продаји електричне енергије због промена јединичних цена.

➤ Налаз 3.3:

Школа интерним актом није уредила начин праћења извршења уговора о набавкама на које се одредбе ЗЈН не примењују, није обезбедила конкуренцију у појединим поступцима набавке при чему је преузела обавезе и извршила плаћање у износу најмање од 299.980 динара и није спровела адекватан поступак набавке услед уситњавања предмета набавки а преузела је обавезе и извршила плаћање у износу најмање од 537.230 динара, док је набавку појединих радова вршила од добављача иако су исти описани у оквиру послова запосленог и за исте преузела обавезе и извршила издатке у износу најмање од 1.136.155 динара.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије правилности и ефикасности поступка набавки, даје следеће препоруке Средњој школи „Светозар Милетић“:

1) да интерним актом уреди поступак планирања и спровођења набавки на целовит и свеобухватан начин, као и начин праћења извршења уговора закључених без примене ЗЈН, а у складу са Законом о ЈН и подзаконским актима (Налаз 1.1, Налаз 1.2, Налаз 1.4, Налаз 2.1, Налаз 2.2 и Налаз 3.3.) – Приоритет 1²,

2) да формира тим за планирање набавки који ће уредити и пратити процес планирања набавки, вршити контролне активности усклађивања исказаних потреба за набавком са стварним потребама, истраживања тржишта, поделе предмета набавке на партије и утврђивања процењене вредности набавке и документовање наведених активности у фази планирања набавки (Налаз 1.1, Налаз 1.2, Налаз 1.3, Налаз 1.4) - Приоритет 2,

3) да потребе за набавком исказује количински и описом предмета набавке, на основу утврђених објективних потреба које су документоване (Налаз 1.1) - Приоритет 2³,

4) да у поступку планирања набавке спроводи целовито истраживање тржишта уз документовање спроведених активности (Налаз 1.2) - Приоритет 2,

5) да обликује предмет набавке на основу испитивања и истраживања тржишта, као објективно одредиву целину, а у циљу обезбеђивања веће конкуренције у поступку (Налаз 1.3) - Приоритет 2,

² Несврхисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана

³ Несврхисходности које је могуће отклонити у року до годину дана



6) да процењену вредност набавке утврђује на основу резултата истраживања тржишта и испитује валидност исте пре покретања поступка набавке (Налаз 1.4) - Приоритет 2,

7) да сачињава техничке спецификације предмета набавке на основу резултата истраживања и анализе тржишта, на начин уређен прописима о ЈН. (Налаз 2.2) - Приоритет 2,

8) да одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у складу са резултатима истраживања и анализе тржишта и сагледава њихову оправданост у конкретним поступцима ЈН (Налаз 2.3) - Приоритет 2,

9) да, у циљу ефикаснијег праћења уговора о ЈН, утврди контролне активности и одговорности запослених код праћења уговора о ЈН и врши праћење извршења уговора количински и вредносно (Налаз 3.1) - Приоритет 2.

10) да набавке планира и одређује им предмет на начин да представљају техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину, како би сходно процењеној вредности исте спроводила одговарајући поступак набавке, а без избегавања спровођења поступка ЈН (Налаз 3.3) - Приоритет 2.

Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужни да поднесу 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 за умањење ризика од појављивања одређене неправилности/несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених неправилности/несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања субјект ревизије је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

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

2. За налазе, односно 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, Средња школа „Светозар Милетић“, Нови Сад, обавезна 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 биле откривене неправилности/несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

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

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 Средње школе „Светозар Милетић“, Нови Сад (у даљем тексту: субјект ревизије) на тему „Правилност и ефикасност поступака 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, Пословником Државне ревизорске институције 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 понуде⁶.

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 уговора⁷. 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 прибављају услуге организације путовања – екскурзије ученика, енергенте, електричну енергију, радове на реконструкцији објеката, рачунарску опрему, опрему за

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



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 набавкама⁸.

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 набавки⁹, 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

⁸ РП Анализа неправилности код средњих школа у претходним ревизијама

⁹ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, издавач Фондација за отворено друштво, Србија, Београд 2016. година



искоришћених ресурса. Наиме, испитивали смо да ли и у којој мери субјект ревизије примењује донете процедуре у 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 популације¹⁰. 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.

Такође, 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 дат у Прилогу 1 извештаја.

¹⁰ <https://prosveta.gov.rs/vesti/ruzic-neposredna-nastava-od-1-septembra-u-zavisnosti-od-epidemioloske-situacije-tri-modela-nastave/>



Примењујући наведене критеријуме изабрали смо девет установа средњег образовања код којих смо испитали правилност и ефикасност поступака набавки, а једна од њих је и Средња школа „Светозар Милетић“, Нови Сад.

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 набавкама¹¹ 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 уређено је које су јавне набавке и набавке 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 примењује¹². 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.

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 набавкама¹³ 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.

¹¹ „Службени гласник РС“ број 91/19

¹² Члан 27. Закона о јавним набавкама

¹³ Чланом 49. ставом 2. Закона о јавним набавкама



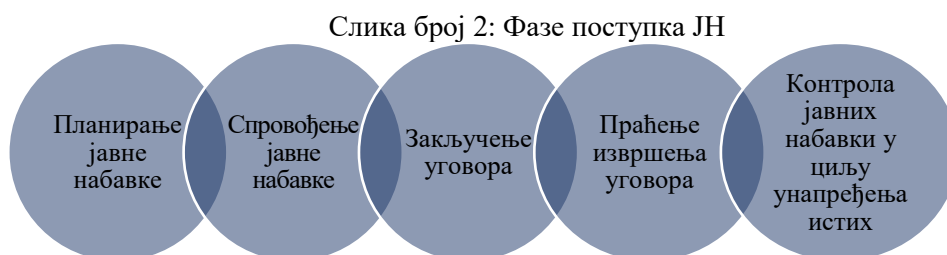
У поступцима јавних набавки и осталих набавки би требало да буду остварени циљеви поступка набавки које приказујемо у наставку.

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 поступака јавних набавки.



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 васпитања¹⁴ уређене су основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања и образовања одраслих. Специфичности обављања поједине делатности образовања уређују се посебним законом.

¹⁴ „Службени гласник РС“ бр. 88/17, 27/18 – др.закон, 10/19, 6/20 и 129/21



Средње образовање и васпитање, као део јединственог система образовања и васпитања, уређено је Законом о средњем образовању и васпитању¹⁵ 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.

Основни циљеви средњег образовања и васпитања су¹⁶:

- 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 узрасне 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 законом¹⁷.

Установе средњег образовања може основати Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, национални савет националних мањина и друго правно или физичко лице¹⁸. 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 образовања¹⁹:

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 55/13, 101/17, 27/18-др. закон, 6/20, 52/21, 129/21 и 129/21-др. закон

¹⁶ Члан 2. Закона о средњем образовању и васпитању

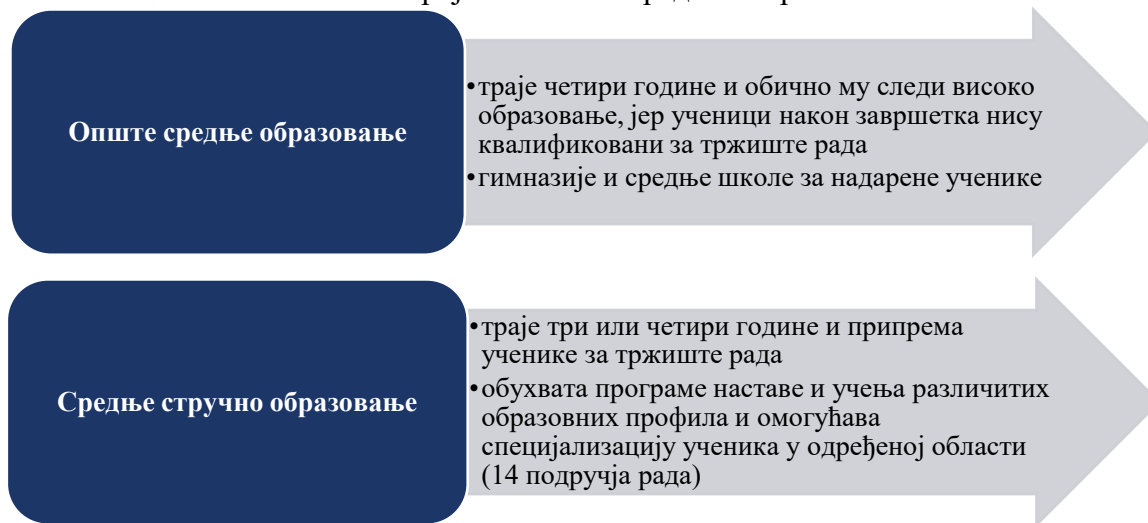
¹⁷ <https://prosveta.gov.rs/prosveta/srednje-obrazovanje/>

¹⁸ Члан 90. Закона о основама система образовања и васпитања

¹⁹ <https://www.obrazovanje.rs/sr/obrazovni-sistem/srednje-obrazovanje>



Слика број 3: Системи средњег образовања



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 средстава²⁰, ознака 13702 – Средње образовање, утврђено је укупно 474 установа средњег образовања, од чега 111 гимназија, 323 средње стручне школе, 24 школе са домом ученика и 16 регионалних центара за таленте и школских центара²¹. Број ученика који је похађао наставу у средњим школама у школској 2021/2022. години био је 240.834 ученика²².

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 образовања²³.

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 буџетима јединица локалних самоуправа, као и из сопствених средстава, донација и родитељског динара.

²⁰ „Службени гласник РС“, број: 143/22

²¹ Установе средњег образовања према Списку корисника јавних средстава на дан 31.12.2022. године

²² Извор: Републички завод за статистику <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=14050&a=11&s=1103?s=1103>

²³ <https://prosveta.gov.rs/prosveta/srednje-obrazovanje/srednje-strucno-obrazovanje/>



2. Опште информације о субјекту ревизије

Оснивање установе. Средња школа „Светозар Милетић“, Нови Сад (у даљем тексту: Школа) основана је Одлуком о мрежи јавних средњих школа²⁴ и уписана је у судски регистар код Привредног суда у Новом Саду, у регистарски уложак 5-53. Оснивач Школе је Аутономна покрајина Војводина.

Седиште Школе је у Новом Саду, улица Народних хероја број 7. Настава се изводи у објекту Велике школе на наведеној адреси, као и у објекту Мале школе, на адреси Трг Марије Трандафил број 1, такође у Новом Саду.

Матични број Школе је 08114641, порески идентификациони број је 100236805. Подрачуни који се воде код Управе за трезор су: 840-1596660-08 (средства буџета), 840-1596666-87 (сопствени приходи), 840-1596860-87 (исплата плата), 840-2660760-75 (родитељски динар), 840-2858760-06 (донације), 840-4059760-71 (боловање), 840-6060760-13 (отпремнине). Девизини подрачуни Школе су: 840-2049830-50, 840-2049831-47 и 840-7790-38.

*Историјат*²⁵. Школа је на основу иницијативе и одлуке трговаца и занатлија Града Новог Сада основана у октобру 1882. године, под називом Новосадска занатска и средња трговинска школа скопчана са државном грађанском школом. Током више од века постојања, Школа је мењала називе, а данашњи назив „Светозар Милетић“ први пут се помиње 1969. године.

Делатност. Делатност субјекта ревизије прописана је чланом 4. Закона о средњем образовању и васпитању²⁶ и уређена статутом.

Статутом Средње школе “Светозар Милетић” из Новог Сада, Дел. бр: 422-3/20 од 14. септембра 2020. године уређено је да Школа обавља образовно-васпитну делатност из подручја рада:

- економија, право и администрација - образовни профили: економски техничар, финансијски администратор и пословни администратор;
- трговина, угоститељство и туризам - образовни профили: трговински техничар, туристичко-хотелијерски техничар, угоститељски техничар, кулинарски техничар, трговац, кувар, конобар, посластичар;
- специјализација у трајању од шест месеци до годину дана - V степен стручне спреме: организатор робног промета, кувар специјалиста, конобар специјалиста, посластичар специјалиста, пословни секретар.

Чланом 29. Статута уређено је да Школа може да обавља и проширену делатност, под условом прописаним Законом, на основу одлуке Школског одбора донете уз сагласност Министарства. Министарство просвете је донело Решење број: 022-05-42/98-01 од 17. априла 1998. године, којим је дата сагласност Школи за проширење делатности пружањем угоститељских услуга у ресторану „Старо здање“, Нови Сад, у оквиру обављања практичне наставе ученика за образовне профиле у области угоститељства.

Унутрашња организација установе. Чланом 114. став 1. Закона о основама система образовања и васпитања прописано је да установа има органе управљања, руковођења, стручне и саветодавне органе.

Органи Школе су школски одбор и директор, као и стручни органи: наставничко веће, одељенско веће, стручно веће за области предмета, стручни актив за развојно планирање, стручни актив за развој Школског програма, тим за инклузивно образовање, тим за заштиту

²⁴ „Службени гласник РС“, број: 49/2018, 62/2018 и 94/2018

²⁵ извор: Статут Средње школе „Светозар Милетић” Нови Сад, Дел. бр: 422-3/20 од 14. септембра 2020. године и <https://ekosmile.edu.rs/portal/o-skoli/istorijat-skole>

²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – др.закон, 6/2020, 52/2021, 129/2021 и 129/2021 – др.закон



од дискриминације, насиља, злостављања и занемаривања, тим за праћење осипања ученика, тим за самовредновање квалитета рада Школе, тим за стручно усавршавање, тим за вршњачку едукацију, тим за каријерно вођење и саветовање ученика, а може имати и друге тимове за остваривање одређеног задатка. Директор може образовати и друге тимове, ради остваривања одређеног задатка, програма или пројекта.

Чланове школског одбора именује и разрешава скупштина јединице локалне самоуправе, док председника бирају чланови већином од укупног броја гласова. Састав и надлежности Школског одбора ближе су уређени Статутом.

Директор руководи радом Школе, а именује га министар на период од четири године, по спроведеном јавном конкурсима и уз претходно прибављену сагласност Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине-националне заједнице. За свој рад одговара министру, надлежном органу аутономне покрајине и Школском одбору.

Правилником о организацији и систематизацији послова у Средњој школи „Светозар Милетић“ из Новог Сада, Дел. бр: 520/18 од 4. јула 2018. године утврђени су радна места, опис послова, стручна спрема, односно образовање потребно за обављање послова радног места, број извршилаца и други посебни услови за рад на пословима. На дан 31.12.2022. године, Школа је имала 169 запослених. Број уписаних ученика у школској 2021/22. години био је 1.745.

Начин финансирања рада установе. Школа је индиректни корисник буџетских средстава који је у надлежности министарства надлежног за послове средњег образовања (Министарства просвете, науке и технолошког развоја, односно Министарства просвете²⁷), Раздео 26, Глава 26.2 – Средње образовање, Програм 2004 Средње образовање.

Средства се обезбеђују и у буџету Града Новог Сада-Градске управе за образовање, раздео 11, Глава 11.01, функција 920-Средње образовање, Програмска активност: 2004-0001-Реализација делатности средњег образовања, као и у буџету Аутономне покрајине Војводине.

Статутом је уређено да се средства за рад Школе обезбеђују из буџета Републике, из буџета Аутономне покрајине и буџета Града Новог Сада, као и да Школа може да оствари и приходе од донација, спонзорства, уговора и других послова, у складу са законом. Ради остваривања вишег квалитета образовања, Школа може да стиче средства: учешћем родитеља ученика, учешћем Града Новог Сада, учешћем спонзора или донатора, од проширене делатности. 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 и помоћ ученицима.

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 установе²⁸.

Правилником о критеријумима и стандардима финансирања делатности средњег образовања и васпитања²⁹ прописани су 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.

²⁷ Закон о министарствима, „Службени гласник РС“, бр. 128/2020 и 116/2022

²⁸ „Службени гласник РС“, број 91/19 – лкан 133 став 1 тачка 8)

²⁹ „Службени гласник РС“ број 72/15, 73/16, 45/18, 106/20, 115/20 и 93/22



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 обављају 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 обављање послова службеника за јавне набавке.

Организација послова јавних набавки у установи. Правилником о организацији и систематизацији послова у Средњој школи „Светозар Милетић“ из Новог Сада, Дел. бр: 520/18 од 4. јула 2018. године уређено је:

- секретар обавља правне послове у вези са јавним набавкама у сарадњи са финансијском службом,
- шеф рачуноводства учествује у јавним набавкама у складу са Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке Средње школе „Светозар Милетић“ Нови Сад,
- домар/мајстор одржавања надзире радове при поправкама када се извршавају од стране трећих лица,
- техничар инвестиционог одржавања и одржавања уређаја и опреме прати реализацију радова, надзире радове при поправкама када се извршавају од стране трећих лица.

Школа је образложила³⁰ да није формирана служба за јавне набавке, као и да послове јавних набавки првенствено обавља секретар, док се по потреби формира комисија за јавне набавке. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује такође обавља секретар по налогу директора, у сарадњи са рачуноводством Школе.

Правилником о ближем уређивању поступка ЈН, Дел. бр: 424-1/20 од 14. септембра 2020. године уређени су: учесници, одговорности и начин обављања послова јавних набавки. Истим правилником уређен је и поступак спровођења набавки на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама.

Критеријуми за планирање набавки су: редовно обављање делатности у складу са планираним циљевима који су дефинисани у Годишњем плану рада Школе, Развојном плану Школе и одредбама закона којима се регулише област средњег образовања и васпитања; техничка спецификација и количина одређеног предмета набавке према стварним потребама Школе; процењена вредност набавке која одговара циљевима набавке, имајући у виду техничке спецификације, неопходне количине и стање на тржишту (цена и остали услови набавке); евентуално стварање додатних трошкова, колика је висина и каква је природа тих трошкова и да ли је као таква исплатива; друга могућа решења за задовољавање исте потребе и које су предности и недостаци тих решења у односу на постојеће; праћење и анализа показатеља у вези са потрошњом добара (дневно, месечно, квартално, годишње и сл.); прикупљање и анализа постојећих информација и база података о добављачима и

³⁰ у акту Дел.бр: 185/23 од 17. маја 2023. године



закљученим уговорима; праћење и поређење трошкова одржавања и коришћења постојеће опреме у односу на трошкове нове опреме, исплативост инвестиције, ремонта постојеће опреме и сл; трошкови животног циклуса предмета ЈН (трошак набавке, трошкови употребе и одржавања, као и трошкови одлагања након употребе); ризици и трошкови у случају неспровођења поступка набавке, као и трошкови алтернативних решења; финансирања трошкова из буџета Града Новог Сада, буџета Аутономне покрајине Војводине и Министарства просвете; остварени сопствени приходи; родитељски динар.

Учесници у планирању набавки су секретар, шеф рачуноводства и други запослени у складу са одлуком директора³¹.

Чланом 7. Правилника о ЈН уређено је да поступак планирања започиње утврђивањем стварних потреба за предметима набавки, које су неопходне за обављање редовних активности из делокруга и које су у складу са постављеним циљевима и расположивим финансијским средствима. Сви запослени могу, у слободној форми, доставити списак потребних предмета набавке за наредну годину, до краја календарске године. Стварне потребе одређују се у складу са критеријумима за планирање. Чланом 8. истог интерног акта уређено је да проверу да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки врши директор, који запослене обавештава о свим уоченим неслагањима.

Секретар и шеф рачуноводства израђују план ЈН и план ЈН на које се Закон не примењује, након усвајања финансијског плана за текућу годину, узимајући у обзир инструкције Градске управе за образовање Града Новог Сада и исказане потребе запослених³².

Правилником о ЈН даље је уређено да је директор дужан да прати извршење плана набавки по различитим критеријумима (позицији плана, предмету набавке, врсти поступка, броју закључених уговора, добављачима, реализацији и важењу појединачних уговора и сл). Документација у вези са овим активностима није достављена.

Интерним актом је уређено да контролу ЈН врши Школски одбор, а да контрола обухвата контролу мера, радњи и аката наручиоца у поступку планирања, спровођења поступка и извршења уговора о ЈН и то: поступка планирања и целисходности планирања конкретне ЈН са становишта потреба и делатности наручиоца; критеријуме за сачињавање техничке спецификације; начина испитивања тржишта; оправданости додатних услова за учешће у поступку ЈН и критеријума за доделу уговора; начина и рокова плаћања, авансе, гаранције за дате авансе; извршење уговора, а посебно квалитет испоручених добара и пружених услуга, односно изведених радова; стања залиха; начина коришћења добара и услуга. Документација у вези са овим активностима није достављена.

Наведеним правилником уређено је да набавке на које се не примењују одредбе ЗЈН треба да буду наведене у плану набавки на које се Закон не примењује, кога доноси Школски одбор у складу са финансијским планом. Набавке на које се ЗЈН не примењује спроводи секретар. У циљу обезбеђивања конкуренције у поступцима на које се ЗЈН не примењује, интерним актом је уређено да се контактирају најмање три лица која обављају делатност која је предмет набавке и која су према сазнањима наручиоца способна да изврше набавку³³.

Школа је на Порталу ЈН објавила извештаје о набавкама за 2021. и 2022. годину.

³¹ Члан 4. Правилника о ЈН

³² члан 15. Правилника о ЈН

³³ члан 40. Правилника о ЈН



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

Јавне набавке

Школа је донела План јавних набавки за 2021. годину и План јавних набавки за 2022. годину који су усвојени одлукама председника Школског одбора, а којима су планиране јавне набавке добара и услуга.

У 2021. години спроведено је четири, а у 2022. години шест поступака јавних набавки. У наставку дајемо кратак преглед информација о јавним набавкама које је спровела Школа у посматраном периоду.

Табела број 1: Општи подаци о ЈН у 2021. и 2022. години

у динарима

Редни број	Опис	2021. година		2022. година	
1	План ЈН	није било измена		2 допуне	
2	Планирани поступци ЈН	4		6	
3	Спроведени поступци ЈН	4	100%	6	100%
4	Процењена вредност ЈН (без ПДВ-а)	11.331.863		37.423.406	
5	Укупан број пристиглих понуда	10		11	
6	Просечан број пристиглих понуда	1,25		1,22	
7	Укупно уговорена вредност ЈН (без ПДВ-а)	11.132.549	98%	33.004.152	88%
8	Разлика процењене вредности ЈН и уговорене вредности ЈН	199.314	2%	4.419.254	12%
9	Укупно уговорена вредност ЈН (са ПДВ-ом)	12.574.008		38.794.774	
10	Укупно реализована вредност закључених уговора (са ПДВ-ом)	14.675.607	117%	31.354.992	81%

Просечан број пристиглих понуда је израчунат на основу броја спроведених поступака/партија.

На дан сачињавања прегледа у току је била реализација уговора закључених у 2022. години (материјал за одржавање хигијене и материјал за образовање: Партија 1-Општи материјал за образовање и Партија 2-Материјал за извођење практичне наставе-намирнице).

У 2021. и 2022. години спроведени су сви поступци ЈН који су планирани. Додела уговора у 2021. и 2022. години вршена је у отвореним поступцима.

Школа је у 2021. години ЈН добара – Материјал за образовање обликовала у две партије, а ЈН услуга-Осигурање у четири партије.

У 2022. години по партијама су обликоване ЈН добара-Материјал за образовање и ЈН услуга-Екскурзије ученика.

Процењена вредност ЈН у 2021. години је износила 11,3 милиона динара, а у 2022. години 37,4 милиона динара. Након спроведених поступака ЈН уговорена је набавка предмета набавке у вредности од 12,6 милиона динара са ПДВ-ом у 2021. години, односно 38,8 милиона динара са ПДВ-ом у 2022. години.

Повећање процењене вредности и вредности закључених уговора у 2022. години у односу на 2021. годину настало је због планираних и спроведених поступака набавки услуга екскурзија (процењене вредности од 23,1 милиона динара) и обезбеђења ученика, запослених и Школе (процењене вредности од 1,5 милиона динара), које нису предвиђене у 2021. години.

У 2021. и 2022. години у поступцима ЈН вршена је набавка: услуга осигурања, електричне енергије, материјала за образовање и материјала за одржавање хигијене. У 2022. години је вршена и набавка услуга екскурзија и обезбеђења.

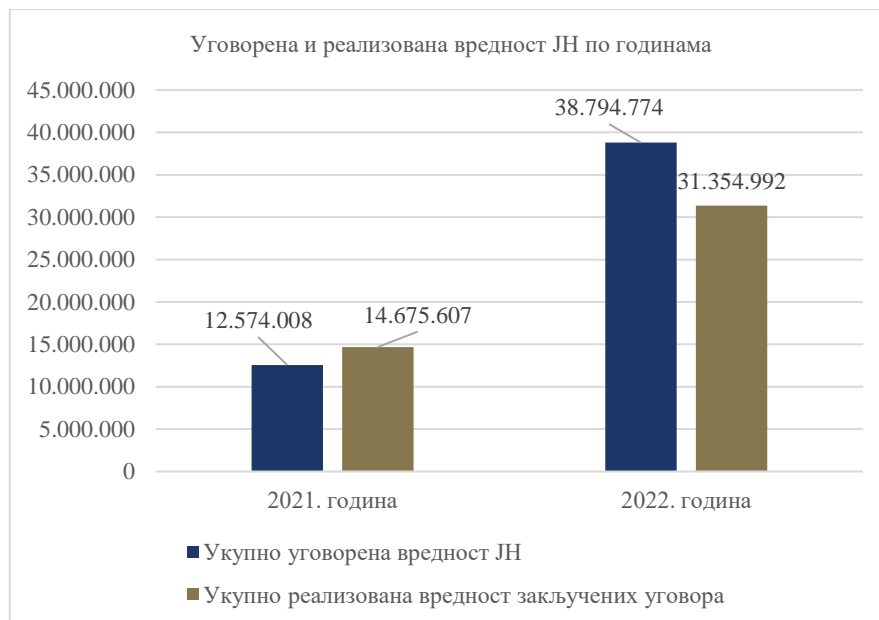
Просечан број пристиглих понуда у 2021. години је износио 1,25 понуда, а у 2022. години 1,22 понуде. Школа у периоду 2021-2022. година није обезбедила конкуренцију у



поступцима јавних набавки јер је за исте прибавила само једну понуду (у 2021. години је у седам од осам спроведених поступака пристигла само једна понуда, узимајући у обзир и поступке обликоване по партијама, док је у 2022. години једна понуда пристигла у седам од спроведених девет поступака, узимајући у обзир и поступке обликоване по партијама).

Уговорену и реализовану вредност јавних набавки приказујемо на следећем графикону.

Графикон број 1: Преглед уговорене и реализоване вредности јавних набавки



Школа је по поступцима ЈН спроведеним у 2021. години реализовала 117% уговорене вредности, а у 2022. години 81% уговорене вредности. Прекорачење извршења уговора у 2021. години односи се на: материјал за образовање-намирнице и материјал за одржавање хигијене, што је детаљније описано у Налазу 3.1. овог извештаја. Извршење по уговорима за електричну енергију у 2021. и 2022. годину дато је у износу са рачуна који обухвата трошкове испоручене електричне енергије и све остале трошкове исказане на рачуну. Прекорачења уговорених количина није било.

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

Графикон број 2: Реализација ЈН спроведених у 2021. години





Графикон број 3: Реализација ЈН спроведених у 2022. години



Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује

Преглед набавки предвиђених плановима набавки на које се Закон не примењује за 2021. и 2022. годину дат је у Табели број 2.

Табела број 2: План набавки на које се Закон не примењује у 2021. и 2022. години у динарима

Редни број	Опис	2021. година		2022. година	
		Иницијално	5 измена	Иницијално	3 измене
1	Стручна литература	318.125	318.125	326.078	326.078
2	Материјал за образовање	400.000	400.000	250.000	250.000
3	Материјал за хигијену	72.500	72.500	72.500	72.500
4	Материјал за посебне намене	629.765	629.765	546.253	871.253
5	Материјал за саобраћај	109.100	109.100	105.368	105.368
6	Роба за даљу продају-пиће	433.125	433.125	249.625	249.625
7	Роба за даљу продају-месо	416.667	416.667	416.667	666.667
8	Роба за даљу продају-месне прерађевине	138.167	138.167	138.167	221.500
9	Роба за даљу продају	403.875	403.875	403.875	578.875
10	Канцеларијски материјал	395.332	395.332	412.765	412.765
11	Набавка књига	50.000	54.167	54.167	54.167
12	Набавка медицинских и лабораторијских материјала	231.250	397.917	242.813	242.813
13	Компјутерске услуге	206.000	206.000	206.000	206.000
14	Услуге за образовање и усавршавање	355.833	355.833	349.271	349.271
15	Услуге информисања	54.167	79.167	79.167	90.833
16	Стручне услуге	241.667	150.000	241.667	241.667
17	Услуге за домаћинство и угоститељство	562.000	562.000	562.000	562.000
18	Репрезентација	208.333	208.333	208.333	208.333
19	Остале опште услуге	291.667	291.667	491.667	491.667
20	Услуге образовања, културе и спорта	333.333	333.333	333.333	375.000
21	Медицинске услуге	70.000	70.000	79.500	79.500
22	Остале специјализоване услуге	500.000	422.500	500.000	500.000
23	Текуће одржавање рачунарске опреме	208.333	208.333	250.000	250.000
24	Електронске и фотографске услуге	141.667	141.667	141.667	141.667
25	Текуће одржавање опреме за јавну безбедност	77.723	77.723	40.000	40.000
26	Текуће поправке опреме за домаћинство и угоститељство	166.667	229.167	255.984	255.984
27	Текуће поправке и одржавање зграде	375.000	375.000	382.800	3.332.800
28	Трошкови осигурања	25.000	25.000	25.000	25.000
29	Спровођење мера безбедности и заштите на раду	83.333	83.333	83.333	83.333
30	Израда прозора	734.955	734.955	0	0
31	Набавка опреме за образовање (набавка рачунара)	0	665.600	0	0
32	Набавка рачунарске опреме	0	250.000	0	125.000
33	Кречење учионица у школском објекту	0	951.317	0	0
34	Реконструкција рачунарске мреже и увођење интернет сигнала у школским објектима	0	1.553.333	0	0
35	Асфалтирање школског дворишта	0	0	900.000	891.667
36	Набавка клима уређаја	0	0	0	50.000
37	Набавка штампача са функцијом фотокопирања	0	0	0	50.000
	УКУПНО	8.233.583	11.743.000	8.347.998	12.401.332



У Прилогу 2 и Прилогу 3 извештаја приказани су поступци јавних набавки, односно набавки без примене ЗЈН које смо узорковали и ревидирали.

Откривене неправилности и несврисходности у поступцима јавних набавки и осталих набавки засноване су на одредбама Закона о јавним набавкама, подзаконским и интерним актима из области набавки као критеријумима који су важили у периоду на који се ревизија односи и описане су у оквиру Закључака овог извештаја.



IV Закључци

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

1) Школа је интерним актом поступак планирања делимично уредила, али у поступцима јавних набавки нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што је за последицу имало допуне Плана јавних набавки, а што је од утицаја на ефикасност поступка набавке.

2) Школа је поступке јавних набавки спроводила према динамици предвиђеној Планом јавних набавки, одређивала је техничке спецификације предмета набавке тако да могу упућивати на посебну марку производа без да су праћене речима „или одговарајуће“, није утврђивала карактеристике појединих предмета набавке и све друге околности од значаја за извршење уговора и за припрему понуде, при чему се не може утврдити да су у питању објективне потребе Школе, док се постављени критеријуми за избор привредног субјекта у појединим поступцима не могу довести у логичку везу са предметом набавке, а одредила је и критеријуме за доделу уговора који већи ранг дају понуди која захтева веће расходе Школе, што је од утицаја на обезбеђивање конкуренције и на ефикасност поступка набавке.

3) Школа није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о јавним набавкама, нити је уредила праћење извршења уговора о набавкама на које се одредбе ЗЈН не примењују, што је за последицу имало прекорачење и неправилности у вези са извршењем појединих уговора, необезбеђивање конкуренције у појединим поступцима набавке и избегавање примене ЗЈН услед уситњавања предмета набавке.

У наставку извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



ЗАКЉУЧАК 1: Школа је интерним актом поступак планирања делимично уредила, али у поступцима јавних набавки нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке, што је за последицу имало допуне Плана јавних набавки, а што је од утицаја на ефикасност поступка набавке.

Циљ је био да утврдимо да ли су субјекти ревизије одредили учеснике у планирању јавних набавки, да ли су адекватно уредили и спровели активности планирања јавних набавки, а посебно код 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, односно одређује предмет набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину),
- 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 Школа је интерним актом уредила да сви запослени у слободној форми могу исказати потребе, чиме није уређен поступак исказивања потреба – учесници, рокови, обрасци и документација коју је потребно прикупити и сачинити у вези са исказаним потребама. Због наведеног може доћи до субјективног приступа и различито исказаних потреба, као и неадекватног документовања у погледу техничких спецификација, количина, јединичних цена, и сл. Исказивање потреба углавном је вршено на основу одобрених средстава и искуства из претходних година, а не стварних потреба, као и без јасно утврђених критеријума, без извршених анализа и провера. Исказивање потреба у смислу потребних количина и захтеваних карактеристика предмета набавке није документовано. Изостанак јасно утврђених параметара код исказивања потреба и неопходних контролних активности, може створити ризик да исказане потребе неће увек одговарати стварним потребама, што је код Школе узроковало измене ПЈН у 2022. години и накнадно додавање поступака јавних набавки.

Налаз 1.2 Школа је интерним актом уредила начин истраживања тржишта у поступцима набавки, али није утврдила обавезу истраживања тржишта, задужила лица која ће вршити истраживање тржишта и време када ће исто спровести приликом исказивања потреба а пре сачињавања Плана јавних набавки. Школа се изјаснила да за јавне набавке у 2021. и 2022. години „није спровођено посебно истраживање тржишта“ с обзиром да се набавке понављају из године у годину и да су износи већ предодређени у буџету Града Новог Сада. Такође, доступност појединих предмета набавке, потенцијални понуђачи и други услови набавке нису разматрани у довољној мери. Све наведено није у складу са одредбама интерног акта којим је Школа уредила поступак ЈН, што је могло утицати да се не оствари већа ефикасност у спровођењу поступка ЈН, обезбеђивање веће конкуренције у поступцима ЈН и економичности набавке, имајући у виду да је у већини поступака примљена само једна понуда.



Налаз 1.3 Иако је интерним актом уредила да директор одређује укупну процењену вредност истоврсних предмета набавке на нивоу Школе, да се обједињују сва истоврсна добра, услуге и радови у јединствени поступак где год је то могуће, Школа интерним актом није уредила обликовање предмета ЈН по партијама, као ни лица одговорна за обликовање предмета набавке по партијама. Предмет Партије 2 - Материјал за извођење практичне наставе-намирнице у 2021. и 2022. години није обликован по партијама, при чему Школа није извршила истраживање тржиште у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да поднесу понуде у предметној ЈН. Техничка спецификација поступка набавке Материјала за одржавање хигијене у 2022. години садржи артикал који се налази у асортиману мањег броја понуђача, при чему документација у вези са претходном провером доступности овог средства на тржишту није достављена. Све наведено је од утицаја на обезбеђивање конкуренције у поступцима ЈН и прибављање предмета набавке по најповољнијим условима, имајући у виду да је у наведеним поступцима пристигла по једна понуда.

Налаз 1.4 Школа интерним актом није уредила да процењена вредност јавне набавке мора да буде објективна и валидна у време покретања поступка и није уредила начин документовања истраживања тржишта у погледу техничких спецификација, количина, јединичних цена за одређивање процењене вредности ЈН. Школа се изјаснила да истраживање тржишта није вршено, већ да је процењена вредност одређивана на основу опредељених средстава. Имајући у виду наведено, у поступку ревизије смо утврдили да је Школа расходе за канцеларијски материјал у износу најмање од 537.230 динара извршила без спроведеног поступка ЈН иако је предмет набавке могао да представља целину са предметом набавке спроведеног отвореног поступка, да су прекорачене уговорене вредности материјала за извођење практичне наставе-намирнице (у 2021. и 2022. години) и материјала за одржавање хигијене (у 2021. години), као и да је уговорена вредност услуга екскурзија ученика знатно нижа од процењене вредности ове набавке. Такође смо утврдили да је Школа вршила допуне ПЈН за 2022. годину (првобитно процењена вредност јавних набавки у 2022. години повећана је за 24.641.000 динара, односно 192,77% у односу на првобитни ПЈН, због додавања нових поступака набавке који нису првобитно планирани). Изостанак јасно утврђених метода код утврђивања процењене вредности и контролних активности од стране руководства, довео је до тога да процењена вредност набавке није увек била објективно одређена и валидна у време покретања поступка, а што је од утицаја на ефикасност самог поступка ЈН.

Налаз 1.1: *Потребе за набавком исказују се сходно постављеним циљевима пословања, преваходно на основу одобрених средстава, као и података из претходних година, у апсолутним износима (не и количински и описом предмета набавке), без утврђене методологије и дефинисаних параметара за исказивање истих.*

Наручилац³⁴ 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 благовремено³⁵.

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

³⁴ Члан 6. ЗЈН

³⁵ Коментар ЗЈН, страна 34



очекује да успостави јасне процедуре у планирању и исказивању потреба за набавком, као и добру комуникацију између различитих сектора/јединица унутар организације.

Правилником о ЈН Школа је уредила: поступак, рокове израде и доношења плана набавки и измена плана набавки, извршење плана набавки, надзор над извршењем, извештавање, овлашћења и одговорност лица која учествују у планирању, као и друга лица од значаја за поступак планирања.

Учесници у планирању набавки су: секретар, шеф рачуноводства и други запослени који учествују у поступку набавке, у складу са одлуком директора Школе³⁶.

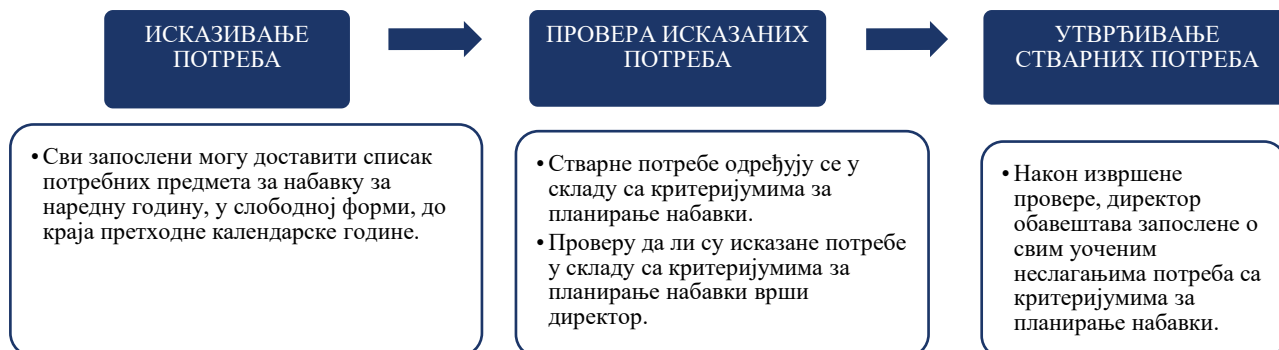
Правилником је уређено³⁷ да сви запослени до краја године, у слободној форми, могу доставити списак потребних предмета за набавку за наредну годину.

Поступак планирања³⁸ се започиње утврђивањем стварних потреба за предметима набавки, које су неопходне за обављање редовних активности из делокруга и које су у складу са постављеним циљевима и расположивим финансијским средствима.

Правилником је даље уређено: стварне потребе се одређују у складу са критеријумима за планирање набавки; проверу да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање врши директор, а након извршене провере, директор обавештава запослене о свим уоченим неслагањима потреба са критеријумима.

Приказ начина на који је Школа интерним актом³⁹ у посматраном периоду уредила начин исказивања потреба за набавком, проверу да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки и утврђивање стварних потреба предмета набавке, приказујемо на следећем дијаграму.

Слика број 4: Процес утврђивања стварних потреба за предметом набавке



На описани начин да сви запослени у слободној форми могу исказати потребе није уређено ко, када и на основу којих параметара исказује потребе за предметима набавки. Због наведеног може доћи до преклапања и дуплирања, као и одсуства набавки по организационим јединицама, што даље може утицати на субјективан приступ и различито исказане потребе од стране појединаца и организационих јединица које би требало да буду уједначене. Даље, одсуство писаних инструкција ствара ризик да потребе исказане у слободној форми не буду адекватно документоване у погледу техничких спецификација, количина, јединичних цена, и сл., што може имати утицаја на процењену вредност предмета набавке.

³⁶ Члан 4. Правилника о ЈН

³⁷ Члан 7.

³⁸ Члан. 7. Правилника о ЈН

³⁹ Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке



Школа интерним актом није уредила поступак исказивања потреба – учеснике, рокове, обрасце и документацију коју је потребно прикупити и сачинити у вези са исказаним потребама. Није уређен начин на који процес планирања започиње, акт, форма, период у коме се доноси, нити обавезни елементи, као ни ко цео поступак покреће.

У поступку ревизије Школа није доставила документацију у вези са исказивањем потреба од стране запослених. Није достављена документација која потврђује потребне количине и спецификације предмета набавки, лица или организационе јединице које су их иницијално одредиле, као ни образложења и сачињене анализе у вези са истим.

Школа је образложила⁴⁰ да се процењена вредност набавки одређује на основу одређених средстава Градске управе за образовање Града Новог Сада, те да предлог финансијског плана јесте сачињен на основу потреба, зато што се јавне набавке у Школи спроводе дужи низ година, тако да су се већ „искристалисали“ износи потребни за несметано функционисање образовно-васпитне делатности у Школи, а као такви и предложени од стране Градске управе.

Наведено објашњење не може се прихватити, зато што је у поступку ревизије утврђено да је почетно стање на подручју сопствених прихода у 2021. години износило 1.807.545 динара, а у 2022. години 1.997.556 динара.

У 2021. години Школа није имала измене ПЈН. У 2022. години у ПЈН додати су поступци екскурзија ученика и услуге обезбеђења, које нису биле предвиђене ПЈН за 2021. годину.

Описане измене ПЈН у 2022. години, имајући у виду предмете набавке који првобитно нису били предвиђени, указују на чињеницу да Школа није адекватно исказала потребе за набавкама приликом сачињавања иницијалног ПЈН.

План јавних набавки Школе мора бити усаглашен са буџетом Републике Србије, Аутономне покрајине Војводине, локалне самоуправе (Града Новог Сада) и финансијским планом Школе⁴¹.

Поступак јавне набавке спроводи се након усвајања ПЈН Школе за текућу буџетску годину, а који се доноси на основу Финансијског плана Школе за ту буџетску годину.

Наказ 1.2: Школа није спровела истраживање тржишта предмета набавке, што је од утицаја на обезбеђивање конкуренције.

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 набавки који претходи планирању и спровођењу поступака јавних набавки, а од којег у великој мери зависи ефикасност и економичност набавке, а које подразумева прикупљање података о ценама и другим перформансама предмета набавке, односно техничким спецификацијама, квалитету, периоду гаранције, одржавању и сл.

Наручилац мора да спроведе истраживање тржишта како би објективно утврдио процењену вредност предмета јавне набавке⁴². Такође, пре спровођења поступка јавне набавке

⁴⁰ Изјава Дел. бр: 371/23 од 15. септембра 2023. године

⁴¹ Члан 5. Правилника о ЈН

⁴² Члан 29. ЗЈН



наручилац може да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка јавне набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком⁴³.

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 форми⁴⁴.

Истраживање тржишта треба да обухвати следеће аспекте⁴⁵:

- Испитивање тржишних услова и потенцијалних добављача,
- 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).

Интерним актом је уређено да је један од критеријума за планирање набавки да процењена вредност набавке одговара циљевима набавке, имајући у виду техничке спецификације, неопходне количине и стање на тржишту (цена и остали услови набавке)⁴⁶. Процењена вредност набавке одређује се у складу са техничким спецификацијама предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта⁴⁷.

Школа је у посматраном периоду интерним актом уредила испитивање и истраживање тржишта у члану 11. Правилника о ЈН: комисија испитује и истражује тржиште сваког појединачног предмета набавке тако што: упоређује цене више потенцијалних понуђача, прати квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове испоруке, постојеће прописе и стандарде, могућност на тржишту за задовољавање потреба наручиоца на другачији начин и др.

Истим чланом уређено је да се наведене активности спроведе на један од следећих начина: испитивањем претходних искустава у набавци предмета набавке (постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима); истраживањем путем интернета (ценовници понуђача, Портал јавних набавки, сајтови других наручилаца, сајтови надлежних институција за објаву релевантних информација о тржишним кретањима...); испитивањем искуства других наручилаца; на други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно. О спроведеном испитивању и истраживању тржишта, на захтев директора сачињава се извештај о спроведеном испитивању и истраживању тржишта.

Школа је образложила⁴⁸ да истраживање тржишта спроводи комисија коју директор одређује спорадично („ad hoc“), у зависности од предмета набавке, а с обзиром да се набавке понављају из године у годину и да су износи већ предодређени у буџету Града Новог Сада, за јавне набавке у 2021. и 2022. години „није спровођено посебно истраживање тржишта, те не постоје ни извештаји о истом.“ У наставку, Школа истиче да је сачињавање извештаја предвиђено Правилником о ЈН могућност, те да се исти сачињава уколико то директор захтева. Школа је истакла да члан 89. Закона о јавним набавкама прописује могућност наручиоца да пре спровођења поступка ЈН спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка ЈН и

⁴³ Члан 89. ЗЈН

⁴⁴ Члан 41. ЗЈН

⁴⁵ 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.

⁴⁶ члан 6. Правилника о ЈН

⁴⁷ Члан 10. Правилника о ЈН

⁴⁸ Изјава Дел.бр: 371/23 од 15. септембра 2023. године



информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком, али да није прописана обавеза да се то учини.

Због наведеног се не може утврдити на који начин су одређене процењене вредности јавних набавки у појединим поступцима, осим имајући у виду опредељена средства. Планиране количине нису документоване.

За спроведене набавке у посматраном периоду (материјал за одржавање хигијене, материјал за образовање, екскурзије, услуге обезбеђења), Школа није доставила документацију/белешке односно другу документацију на основу које се може утврдити да је за предметне набавке прикупљено довољно информација о потенцијалним понуђачима на тржишту, ценама, доступности предмета набавке на тржишту у погледу тражених карактеристика/спецификација, као и о томе да ли се потреба за датим предметом набавке може задовољити на други начин. Школа се изјаснила да није вршила истраживање тржишта, а не може се потврдити ни да ли су подаци били валидни у време покретања поступака. Истраживање тржишта није вршено иако је Правилником о ЈН уређена обавеза.

Све наведено није у складу са одредбама интерног акта којим је Школа уредила поступак ЈН, што је могло утицати да се не оствари већа ефикасност у спровођењу поступка ЈН, обезбеђивање веће конкуренције у поступцима ЈН и економичности набавке.

Просечан број пристиглих понуда у 2021. години је износио 1,25 понуда, а у 2022. години 1,22 понуде. У седам спроведених набавки (узимајући у обзир број партија) у 2021. години и седам спроведених набавки у 2022. години, Школа није обезбедила конкуренцију у поступцима ЈН, имајући у виду да је прибавила само једну понуду, што за последицу може имати набавку предмета набавке по неповољнијим условима.

Школа интерним актом није прецизирала постојање обавезе истраживања тржишта и начин документовања приликом исказивања потреба а пре сачињавања Плана јавних набавки.

Налаз 1.3: Школа није обликовала предмет Партије 2 - Материјал за извођење практичне наставе-намирнице по партијама, а средство за дезинфекцију ефикасно против вируса SARS-CoV-2 у набавци материјала за одржавање хигијене у 2022. години није издвојила у посебну партију, нити је извршила истраживање тржишта у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да поднесу понуде у предметним ЈН, што је од утицаја на обезбеђивање конкуренције.

Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију⁴⁹, односно омогућавање већем броју привредних субјеката да поднесу понуду у конкретном поступку јавне набавке је основни начин обезбеђења економичније употребе јавних средстава. Тако је обавеза наручиоца 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 оправдано⁵⁰.

Чланом 9. Правилника о ЈН дефинисано је да се техничким спецификацијама одређује предмет набавке у складу са Законом и критеријумима за планирање набавки, тако да се предмет набавке опише на једноставан, јасан, објективан, разумљив и логично структуриран начин.

⁴⁹ Члан 7. ЗЈН

⁵⁰ Члан 36. ЗЈН и Коментар страна 245



Истим актом⁵¹ уређено је да: директор, након утврђивања списка свих предмета набавки, одређује укупну процењену вредност истоврсних предмета набавке на нивоу Школе, на основу чега одређује и врсту поступка за сваки предмет набавке, у складу са другим одредбама Закона. Даље је уређено да се, у складу са претходно дефинисаном врстом поступка, обједињују сва истоврсна добра, услуге и радови у јединствени поступак где год је то могуће, имајући у виду динамику потреба и плаћања.

Интерним актом није уређено обликовање предмета ЈН по партијама, као ни лица одговорна за обликовање предмета набавке по партијама.

Школа није обликовала по партијама поступке набавки добара: материјала за одржавање хигијене (ЈН ОП: 03/2021 и ЈН ОП: 05/2022), електричне енергије (ЈН ОП: 02/2021 и ЈН ОП: 03/2022), и услуга: осигурања за 2022. годину (ЈН ОП: 01/2022) и обезбеђења за 2022. годину (ЈН ОП: 06/2022).

Број примљених понуда у поступцима дат је у Табели број 3.

Табела број 3: Преглед примљених понуда по спроведеним поступцима

Број ЈН ОП:	Опис јавне набавке	Број пристиглих понуда
02/2021	Електрична енергија	1
03/2022	Електрична енергија	1
03/2021	Материјал за одржавање хигијене	3
05/2022	Материјал за одржавање хигијене	1
01/2022	Осигурање	1
06/2022	Обезбеђење	2

Набавка материјала за одржавање хигијене (ЈН ОП: 05/2022): Техничка спецификација поступка спроведеног у 2022. години садржи један артикал више у односу на поступак спроведен претходне године. Додато је средство за дезинфекцију ефикасно против вируса SARS-CoV-2. За разлику од три понуде достављене у 2021. години, у 2022. години примљена је једна понуда.

Школа је образложила⁵² да је због у медијима најављеног новог таласа пандемије, при чему „Школа за разлику од 2020. и 2021. године више није била снабдевена средствима за дезинфекцију од стране Града Новог Сада, те је у новонасталој ситуацији било потребно да Школа самостално набави таква средства.“ У наставку је додато да је у разговору са добављачем ово средство представљено као ефикасно за наведену намену, а да је након провере доступности производа на тржишту путем интернета, исто унето у техничку спецификацију.

Школа није доставила документацију у вези са провером доступности овог средства на тржишту.

На тржишту није велики број дезинфекционих средстава која су била ефикасна против вируса SARS-CoV-2, што је, имајући у виду да овај артикал није издвојен у посебну партију, могло бити узрок достављене једне понуде⁵³. На описани начин, Школа је могла ограничити конкуренцију у поступку.

Предмет осталих набавки које нису обликоване по партијама одређен је на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину и омогућава већу конкуренцију у поступку.

Школа је у 2021. години предмет набавке у два поступка обликовала по партијама: набавку добара-материјала за образовање (две партије) и набавку услуга осигурања (четири партије). У 2022. години предмет набавке обликован је по партијама у два поступка: набавка добара: материјала за образовање (две партије) и услуга екскурзије (3 партије).

⁵¹ Члан 12.

⁵² Изјава Дел.бр: 371/23 од 15. септембра 2023. године

⁵³ Записник о отварању понуда од 3. октобра 2022. године



Иако је предмет **набавке екскурзија (ЈН ОП: 02/2022)** обликован у три партије, за сваку од партија примљена је по једна понуда⁵⁴.

Набавка добара – Материјал за образовање (ЈН ОП: 04/2021 и ЈН ОП: 04/2022) обликована је у две партије:

- Партија 1-Општи материјал за образовање и
- Партија 2-Материјал за извођење практичне наставе-намирнице.

Техничка спецификација Партије 2-намирнице у оба поступка садржи по 203 артикла и то: месо, месне прерађевине, рибу, смрзнуто поврће, поврће, воће, млечне производе, робу широке потрошње, алкохолна и безалкохолна пића.

Чланом 7. став 1. ЗЈН прописана је обавеза наручиоца да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију.

Чланом 29. став 3. истог закона прописано је да наручилац одређује предмет ЈН на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

Образац структуре понуђене цене је јединствен за све ове артикле иако није извршено истраживање тржишта по питању броја понуђача који могу да врше истовремено снабдевање свим захтеваним производима у оквиру ове партије. Због наведеног, Школа је могла ограничити конкуренцију, и поред тога што је поступила у складу са чланом 36. став 2. ЗЈН. За наведену партију у оба поступка (обе године) пристигла је једна понуда⁵⁵.

Школа је образложила⁵⁶ да се Партија 2 односи на образовне профиле којима су намирнице потребне за реализацију практичне наставе, а будући да постоји велики број различитих артикала, „сматрали смо и сматрамо да не би било функционално да постоји 10 различитих добављача, тако да је све обједињено у једну партију. Ни једна од наведених намирница није таквог типа да се може набавити искључиво од једног добављача и не слажемо се да снабдевање по овој партији не може да врши велики број привредних субјеката, управо због тога што су намирнице поприлично уобичајене и распрострањене, те су као такве доступне како у мањим радњама, тако и у већим маркетима.“ Субјект ревизије је у наставку подвукао члан 36. ЗЈН којим је прописано да наручилац може (не постоји обавеза) да одлучи да предмет ЈН обликује у више партија. „А с обзиром да смо набавку материјала свакако већ поделили у две партије, сматрамо да смо управо на тај начин у складу са чланом 36. Закона омогућили мањим и средњим предузећима учешће у овој набавци.“

Школа није доставила документацију о извршеном истраживању тржишта у погледу броја добављача који истовремено могу да изврше снабдевање свим захтеваним производима из Партије 2. У прилог наведеном је и чињеница да је у овом поступку Школа прибавила само једну понуду, понуђача „Univerexport“ д.о.о, Нови Сад.

Школа је на овај начин могла ограничити конкуренцију, што је могло утицати на неповољније уговорене услове (јединичне цене, рокове испоруке, и сл.) у односу на оне који су могли бити постигнути да је конкуренција обезбеђена.

⁵⁴ Записник о отварању понуда од 13. маја 2022. године

⁵⁵ Записник о отварању понуда од 16. септембра 2021. године и Записник о отварању понуда од 3. октобра 2022. године

⁵⁶ Изјава Дел.бр. 371/23 од 15. септембра 2023. године



Налаз 1.4 Школа није интерним актом уредила начин одређивања процењене вредности пре покретања поступка, нити је вршила истраживање тржишта, а утврђивање процењене вредности је вршено на основу одређених средстава, због чега 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 поступка⁵⁷.

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 прелазе процењену вредност јавне набавке. Законодавац је прописао да процењена вредност 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.

Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања⁵⁸.

Након спроведених активности планирања набавки, наручилац доноси План јавних набавки⁵⁹. План јавних набавки и све његове касније измене или допуне наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Уколико се у току године јави оправдана потреба за новом јавном набавком, изменом предмета јавне набавке или повећањем процењене вредности јавне набавке за више од 10%, наручилац врши измену и допуну Плана јавних набавки. План јавних набавки би требало ускладити са развојним и годишњим планом рада школе, имајући у виду да се развојним планом одређују приоритети у остваривању образовно-васпитног рада, план и носиоци активности и друга питања од значаја за развој школе⁶⁰, док се годишњим планом рада утврђују време, место, начин и носиоци остваривања програма образовања и васпитања⁶¹.

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

⁵⁷ Члан 29. ЗЈН

⁵⁸ Члан 41. ЗЈН

⁵⁹ Члан 88. ЗЈН

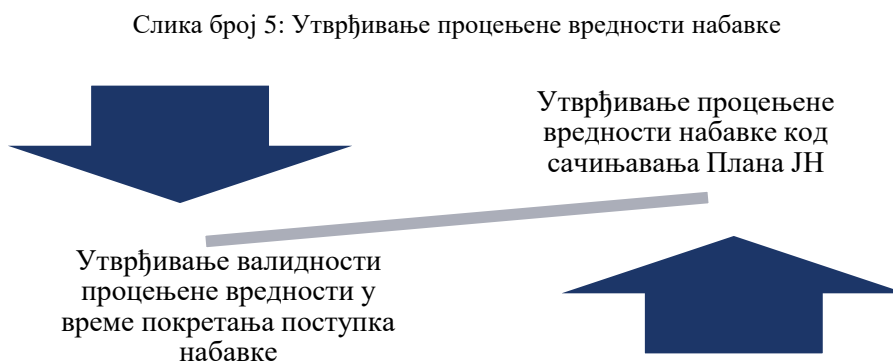
⁶⁰ Члан 9. Закона о средњем образовању и васпитању

⁶¹ Члан 62. Закона о основама система образовања и васпитања



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 иностранства⁶².

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



Чланом 10. Правилника о ЈН Школа је уредила да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта; у процесу одређивања процењене вредности учествују запослени који су иницирали предметну набавку.

Чланом 11. истог интерног акта уређено је да комисија испитује и истражује тржиште сваког појединачног предмета набавке и то тако што: упоређује цене више потенцијалних понуђача, прати квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове испоруке, постојеће прописе и стандарде, могућности на тржишту за задовољење потреба наручиоца на другачији начин, и др⁶³.

Школа је у вези са одређивањем процењених вредности у ПЈН образложила⁶⁴ да је главни извор финансирања буџет Града Новог Сада, да је Школа у великој мери везана за исти и да од Градске управе за образовање Града Новог Сада на почетку сваке године добија Предлог финансијског плана, у коме је наведен износ обезбеђених средстава по економским класификацијама. На основу овог предлога, Школа доноси финансијски план, на основу кога, затим, доноси ПЈН.

У наставку је даље објашњено да истраживање тржишта спроводи комисија коју директор одређује спорадично („ad hoc“), у зависности од предмета набавке.

У поступку ревизије утврђено је да Школа комисију за спровођење јавне набавке именује у одлукама о спровођењу поступака јавних набавки.

На описани начин уређено је поступање по покретању поступка набавке, не и првобитно исказивање потреба приликом сачињавања ПЈН.

Школа није уредила начин документовања истраживања тржишта у погледу техничких спецификација, количина, јединичних цена за одређивање процењене вредности ЈН.

Интерним актом није уређено ни да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл.

⁶² Пример добре праксе, инструкције и додатна појашњења утврђивања процењене вредности набавке и истраживање тржишта једног КЈС.

⁶³ Члан 11. Правилника о ЈН

⁶⁴ Изјава Дел. бр: 371/23 од 15. септембра 2023. године



Није прецизирано које активности је потребно спровести како би се обезбедило да процењена вредност предмета набавке буде валидна у време покретања поступка, као ни начин документовања ових активности.

У поступку ревизије нису достављена документа на основу којих се може утврдити да су извршене ове активности и на који начин је утврђена процењена вредност јавних набавки, осим имајући у виду одређена средства.

Иако у свом пословању Школа сваке године врши набавку добара и услуга који су по својој природи стандардни (нпр. електрична енергија, услуге осигурања, материјал за одржавање хигијене, материјал за образовање), нису израђене 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.

Набавка добара-материјал за образовање у 2021. и 2022. години

Партија 1 – Општи материјал за образовање: ЈН ОП: 04/2021: процењене вредности 1.050.000 динара, у отвореном поступку (1.260.000 динара са ПДВ-ом). Иако су расходи извршени у износу мањем од уговорене вредности, Школа је пре покренутог поступка спровела набавку на коју се одредбе ЗЈН не примењују и на основу Уговора о купопродаји Дел. бр: 19/21 од 1. марта 2021. године извршила расходе у износу најмање од 315.097 динара за набавку канцеларијског материјала. Такође, по спроведеном поступку на кога се ЗЈН не примењује и Уговора о купопродаји Дел. бр: 49/22 од 16. марта 2022. године за набавку канцеларијског материјала су у периоду важења уговора закљученог у отвореном поступку у 2021. години извршени расходи у износу од 222.133 динара. Због наведеног, расходи у износу најмање од 537.230 динара извршени су без спроведеног поступка ЈН, иако је предмет набавке по оба уговора могао да представља целину са предметом набавке из Партије 1 спроведеног поступка, што је детаљније описано код Налаза 3.3.

Партија 2-Материјал за извођење практичне наставе-намирнице:

- **ЈН ОП: 04/2021** процењене вредности 1.138.537 динара, у отвореном поступку (1.366.244 динара са ПДВ-ом). Вредност закљученог уговора је 1.113.435 динара без ПДВ-а, односно 1.284.699 динара са ПДВ-ом. Расходи извршени по овом уговору износили су 1.695.364 динара (132% уговорене вредности).

- **ЈН ОП: 04/2022** процењене вредности 1.250.000 динара, у отвореном поступку (1.500.000 динара са ПДВ-ом). Вредност закљученог уговора је 1.245.112 динара без ПДВ-а, односно 1.432.789 динара са ПДВ-ом. Расходи извршени по овом уговору износили су 1.571.331 динар (109% уговорене вредности).

Набавка добара-материјал за одржавање хигијене ЈН ОП: 03/2021: процењене вредности 2.192.947 динара, у отвореном поступку (2.631.536 динара са ПДВ-ом). Вредност закљученог уговора је 2.184.391 динар без ПДВ-а, односно 2.621.269 динара са ПДВ-ом. Расходи извршени по овом уговору износили су 3.182.123 динара (121% уговорене вредности).

Набавка услуга-Екскурзије ученика (ЈН ОП: 02/2022). Процењена вредност набавке износила је (за све три партије) 23.141.000 динара. Вредност свих закључених уговора је износила 19.032.078 динара без ПДВ-а, односно 22.838.500 динара са ПДВ-ом, што је за 18% мање од процењене вредности. Школа није доставила документацију на основу које је утврђена процењена вредност ове набавке.

У Табели број 4. дат је упоредни преглед процењене вредности, уговорене вредности и извршења уговора.



Табела број 4: упоредни преглед процењене вредности, уговорене вредности и извршења уговора

у динарима

Редни број	Опис јавне набавке	Процењена вредност	Уговорена вредност/Вредност понуде		Извршење уговора	% уговорене вредности без ПДВ-а у односу на ПВ	% извршења у односу на угов. вред.са ПДВ-ом	Напомена
			без ПДВ-а	са ПДВ-ом				
2021. година								
1	Електрична енергија	2.500.000	2.500.000	3.000.000	4.321.495	100,00	144,05	Вредност набавке ел. енергије по понуди по ЈЦ максимално до уговорених вредности Извршење уговора чине укупни расходи извршени по рачунима
2	Материјал за образовање - Општи материјал за образовање	1.050.000	1.048.918	1.258.042	1.066.627	99,90	84,78	
	Материјал за образовање - Намирнице	1.138.537	1.113.435	1.284.699	1.695.364	97,80	131,97	Прекорачење вредности уговора
3	Материјал за одржавање хигијене	2.192.947	2.184.391	2.621.269	3.182.123	99,61	121,40	Прекорачење вредности уговора
4	Осигурање	4.450.380	4.285.805	4.409.998	4.409.998	96,30	100,00	
2022. година								
1	Осигурање	4.561.640	4.276.655	4.383.117	4.383.117	93,75	100,00	
2	Електрична енергија	3.350.000	3.350.000	4.020.000	4.778.987	100,00	118,88	Вредност набавке ел. енергије по понуди до максимално расположивог износа (вредн.уг) Извршење уговора чине укупни расходи извршени по рачунима
3	Материјал за одржавање хигијене	2.385.928	2.366.781	2.840.137	2.837.440	99,20	99,91	Извршење уговора је у току у септембру 2023. г
4	Материјал за образовање - Општи материјал за образовање	1.234.838	1.233.525	1.480.230	843.308	99,89	56,97	Извршење уговора је у току у септембру 2023. г
	Материјал за образовање - Намирнице	1.250.000	1.245.113	1.432.789	1.571.331	99,61	109,67	Прекорачење вредности уговора Извршење уговора је у току у септембру 2023. г
5	Екскурзије ученика Партија 1 - Источна Србија	5.440.000	4.505.000	5.406.000	3.000.000	82,81	55,49	Више плаћено у односу на коначни рачун за 622.938 динара
	Екскурзије ученика Партија 2- Требиње	5.145.000	4.185.416	5.022.500	3.167.265	81,35	63,06	
	Екскурзије ученика Партија 3- Италија	12.556.000	10.341.662	12.410.000	9.980.834	82,36	80,43	Мање плаћено у односу на коначни рачун за 622.938 динара
6	Услуге обезбеђења	1.500.000	1.500.000	1.800.000	792.710	100,00	44,04	

Напомена: У табели је вредност уговора о набавци електричне енергије по усвојеној понуди. Извршење уговора дато је у износу плаћених рачуна по уговорима (електрична енергија и остали трошкови).

Прекорачење извршења закључених уговора, извршење без спроведеног поступка и одступање уговорене вредности у односу на процењену вредност указује да процењена вредност набавке није била валидна у време покретања поступака.

Школа у 2021. години није вршила измене ПЈН.

У 2022. години извршене су две допуне ПЈН:

1. У Верзији 2 ПЈН додат је поступак набавке услуга екскурзија ученика (23.141.000 динара) и

2. У Верзији 3 ПЈН додат је поступак набавке услуга обезбеђења (1.500.000 динара).



Допуне ПЈН имале су за последицу повећање процењене вредности у 2022. години за 24.641.000 динара, односно 192,77% у односу на првобитни ПЈН. Процењена вредност иницијално планираних поступака није мењана.

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, што је описано код набавки спроведених у 2021. и 2022. години: електричне енергије, материјала за извођење практичне наставе-општег материјала за образовање и намирница, материјала за одржавање хигијене и екскурзија ученика.

Све наведено указује да процењена вредност јавних набавки није увек била објективно одређена.



ЗАКЉУЧАК 2. Школа је поступке јавних набавки спроводила према динамици предвиђеној Планом јавних набавки, одређивала је техничке спецификације предмета набавке тако да могу упућивати на посебну марку производа без да су праћене речима „или одговарајуће“, није утврђивала карактеристике појединих предмета набавке и све друге околности од значаја за извршење уговора и за припрему понуде, при чему се не може утврдити да су у питању објективне потребе Школе, док се постављени критеријуми за избор привредног субјекта у појединим поступцима не могу довести у логичку везу са предметом набавке, а одредила је и критеријуме за доделу уговора који већи ранг дају понуди која захтева веће расходе Школе, што је од утицаја на обезбеђивање конкуренције и на ефикасност поступка набавке.

Циљ је био да утврдимо да ли субјекти ревизије спроводе поступке јавних 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 истражили 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 набавке.

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

Налаз 2.1 Иако интерним актом није детаљније уредила начин који би обезбедио да се поступци ЈН спроводе благовремено, Школа је поступке ЈН спроводила према динамици предвиђеној Планом јавних набавки.

Налаз 2.2 Школа интерним актом није уредила одговорност лица, рокове и потребну документацију у вези са одређивањем техничких спецификација, а за спроведене поступке јавних набавки није документовала да су у питању објективне потребе Школе. Техничке спецификације појединих предмета набавке (материјала за одржавања хигијене у 2021. и 2022. години) одређиване су утврђивањем тражених карактеристика тако да могу упућивати на посебну марку производа, без да су праћене речима „или одговарајуће“, док техничким спецификацијама материјала за извођење практичне наставе-намирнице у 2021. и 2022. години нису утврђене тражене карактеристике појединих добара која се набављају и све друге околности од значаја за извршење уговора, а тиме и за припрему понуде. Наведено поступање може створити ризик да техничке спецификације одређеног предмета набавке неће увек одговарати стварним потребама наручиоца, што може утицати на ефикасност поступка ЈН.

Налаз 2.3 Иако је интерним актом уредила да је у поступку ЈН неопходно одредити критеријуме за доделу уговора на начин који обезбеђује учешће што већег броја понуђача и подносиоца пријава и који не ствара дискриминацију међу понуђачима, Школа је код појединих поступака ЈН (услуге осигурања у 2021. и 2022. години, материјал за одржавање хигијене у 2021. години, материјал за образовање-Партија 1-Општи материјал за образовање у 2021. години и услуге екскурзија ученика у 2022. години) одредила поједине критеријуме за избор привредног субјекта који се не могу довести у логичку везу са предметом набавке и нису сразмерни предмету набавке, без навођења конкретног разлога за такво поступање. Школа није пре одређивања критеријума за избор извршила истраживање тржишта у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да одговоре на постављене услове. Поред наведеног, Школа



је у поступку набавке услуга осигурања (ЈН ОП: 01/2021) за све четири партије одредила критеријуме за доделу уговора на бази пондера, и то понуђена цена (80 пондера) и рок за решавање штета (до 20 пондера). Понуђена цена је дата као однос премије конкретног понуђача и планираних финансијских средстава, чиме ће већу оцену добити понуда са понуђеном већом премијом. Наведено поступање може довести до тога да ће већи ранг имати понуда која захтева веће расходе. Наведено поступање ствара ризик ограничења конкуренције и постизања веће ефикасности и економичности у поступцима набавки.

Налаз 2.1: Иако интерним актом није детаљније уредила начин који би обезбедио да се поступци ЈН спроводе благовремено, Школа је поступке ЈН спроводила према динамици предвиђеној Планом јавних набавки.

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 набавке⁶⁵.

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.⁶⁶

Чланом 14. Правилника о ЈН Школа је уредила да динамику покретања поступака набавки одређује директор, у складу са претходно дефинисаним оквирним датумима закључења и извршења уговора, имајући у виду врсту поступка јавне набавке који се спроводи за сваки предмет набавке, објективне рокове за припрему и достављање понуда, као и прописане рокове за захтев за заштиту права. Шеф рачуноводства и секретар предлажу период на који се уговори о ЈН закључују приликом израде предлога плана набавки у складу са важећим прописима и реалним потребама Школе, начелом економичности и ефикасности, а као резултат истраживања тржишта сваког предмета набавке⁶⁷.

Документ који иницира набавку, његова садржина, документација и активности које претходе доношењу одлуке о спровођењу поступка нису прецизирани.

Планови ЈН за 2021. и 2022. годину садрже оквирно време покретања поступка, односно назначени квартал. У поступку ревизије, код узоркованих поступака јавних набавки, утврдили смо да је субјект ревизије покретао поступке ЈН у складу са Планом ЈН за дату годину.

У поступку ревизије утврђено је да јавни позив за набавку **услуга екскурзија ученика (ЈН ОП: 02/2022)** није објављен на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, иако је процењена вредност ове набавке 23.141.000 динара. Наведено није у складу са чланом 105. став 8. Закона о јавним набавкама.

⁶⁵ Члан 6. став 2. ЗЈН

⁶⁶ Коментар ЗЈН

⁶⁷ Члан 13. Правилника о ЈН



Налаз 2.2: Школа интерним актом није уредила одговорна лица, рокове и потребну документацију за одређивање техничких спецификација, у појединим поступцима је техничке спецификације одредила тако да могу упућивати на посебну марку производа без навођења речи „или одговарајуће“ док у појединим набавкама није утврдила карактеристике добара која се набављају, при чему није документовано да су у питању објективне потребе Школе (квалитативно и квантитативно).

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 спецификације⁶⁸.

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.)⁶⁹.

Одређивањем техничких спецификација наручилац жели бити сигуран да ће добити оно што му је потребно при чему мора посебно водити рачуна да не ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора⁷⁰. Техничке спецификације морају свим привредним субјектима да омогуће једнак приступ и не смеју да неоправдано ограничавају конкуренцију у поступку јавне набавке⁷¹.

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.⁷²

Техничке спецификације не могу да упућују на посебну марку или извор или одређени процес који карактерише производе или услуге које пружа одређени привредни субјект или на жигове, патенте, врсте или одређено порекло или производњу, које би за последицу имало давање предности или елиминисање одређених привредних субјеката или одређених производа, осим ако предмет уговора то не оправдава. Изузетно, упућивање на претходно описани начин је дозвољено ако се предмет набавке не може довољно прецизно и разумљиво да опише, при чему такво упућивање мора да буде праћено речима „или одговарајуће“⁷³.

⁶⁸ Члан 98. до 104. ЗЈН

⁶⁹ Члан 98. ЗЈН

⁷⁰ Члан 7. ЗЈН

⁷¹ Члан 98. ЗЈН

⁷² Пример добре праксе из интерног акта једног КЈС/коментар ЗЈН

⁷³ Члан 100. ЗЈН



Правилником о ЈН⁷⁴ Школа је уредила да се предмет набавке одређује техничким спецификацијама у складу са Законом и критеријумима за планирање набавки, тако да се опише на једноставан, јасан, објективан, разумљив и логично структуриран начин.

Истим актом, даље је уређено⁷⁵ да комисија за јавну набавку припрема конкурсну документацију на начин утврђен Законом и подзаконским актима који уређују област јавних набавки, тако да понуђачи на основу исте могу да припреме прихватљиву и одговарајућу понуду.

Школа интерним актом није уредила одговорност лица, рокове и документацију у вези са одређивањем техничких спецификација, као ни измене техничких спецификација у односу на иницијално одређене.

Чланом 23. и 24. Правилника о ЈН уређено је да поступак ЈН спроводи комисија за јавну набавку, која има најмање три члана, од којих је један члан лице са стеченим образовањем на правном факултету, на студијама другог степена, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године. За чланове комисије именују се лица која имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет ЈН, када је то потребно. Ако процењена вредност ЈН не прелази износ од 3.000.000 динара, директор није дужан да именује комисију за јавну набавку, у ком случају поступак јавне набавке спроводи секретар.

Школа је образложила⁷⁶ да су све набавке које су спроведене у току 2021. и 2022. године, спроведене и претходних година, „те да су спецификације мање-више остале непромењене када је реч о суштини и већинском делу спецификација, а по потреби је комисија за јавну набавку по налогу директора школе, вршила потребне измене.“ Документација у вези са описаним није достављена.

У наставку дајемо приказ сачињавања техничких спецификација предмета набавке код узоркованих поступка ЈН.

Табела број 5: Начин сачињавања техничких спецификација у поступцима ЈН у 2021/2022. години

Предмет набавке	На који начин су одређене техничке спецификације	Да ли су техничким спецификацијама утврђене тражене карактеристике радова, добара или услуга које се набављају и све друге околности које су од значаја за извршење уговора?	Да ли именовани чланови комисије за ЈН поседују стручна знања у вези са предметом набавке?
Услуге осигурања (ЈН ОП: 01/2021)	Спецификације су „мање-више“ непромењене у односу на претходне године	Да, спецификација тражених услуга је одређена по партијама и садржи податке из пословних књига за претходну годину (по категоријама имовине), односно осигурану суму (за осигурање запослених и ученика), опис осигураних ризика, период осигурања	У комисији су били: наставници: економска група предмета, рачунарство/информатика и дипломирани правник
Услуге осигурања (ЈН ОП: 01/2022)	Спецификације су „мање-више“ непромењене у односу на претходне године	Да, спецификација тражених услуга садржи податке о суми осигурања (за дате количине по категоријама имовине и за назначени број запослених и ученика)	У комисији су били: наставници: економска група предмета, рачунарство/информатика и дипломирани правник
Материјал за одржавање хигијене (ЈН ОП: 03/2021)	Спецификације су „мање-више“ непромењене у односу на претходне године	Спецификација тражених добара садржи количине и јединице мере. Поједини артикли су описани детаљним навођењем састава што није праћено речима "или одговарајуће"	У комисији су били: наставници: економска група предмета, рачунарство/информатика и дипломирани правник
Материјал за одржавање хигијене (ЈН ОП: 05/2022)	Спецификације су „мање-више“ непромењене у односу на претходне године	Спецификација тражених добара садржи количине и јединице мере. Поједини артикли су описани детаљним навођењем састава што није праћено речима "или одговарајуће"	У комисији су били: наставници: економска група предмета, рачунарство/информатика и дипломирани правник

⁷⁴ Члан 9. став 2.

⁷⁵ Члан 25.

⁷⁶ Изјави Дел. бр: 371/23 од 15. септембра 2023. године



Предмет набавке	На који начин су одређене техничке спецификације	Да ли су техничким спецификацијама утврђене тражене карактеристике радова, добара или услуга које се набављају и све друге околности које су од значаја за извршење уговора?	Да ли именовани чланови комисије за ЈН поседују стручна знања у вези са предметом набавке?
Материјал за образовање (ЈН ОП: 04/2021)-Партија 1- Општи материјал за образовање	Спецификације су „мање-више“ непромењене у односу на претходне године	Да, спецификација тражених добара садржи карактеристике, количине и јединице мере.	У комисији су били: наставници: економска група предмета, рачунарство/информатика и дипломирани правник
Материјал за образовање (ЈН ОП: 04/2021)-Партија 2- Материјал за извођење практичне наставе-Намирнице	Спецификације су „мање-више“ непромењене у односу на претходне године	Спецификација тражених добара садржи количине и јединице мере, али нису утврђене карактеристике појединих добара које су од значаја за припрему понуде и извршење уговора	У комисији су били: наставници: економска група предмета, рачунарство/информатика и дипломирани правник
Материјал за образовање (ЈН ОП: 04/2022)-Партија 1- Општи материјал за образовање	Спецификације су „мање-више“ непромењене у односу на претходне године	Да, спецификација тражених добара садржи карактеристике, количине и јединице мере.	У комисији су били: наставници: економска група предмета, рачунарство/информатика и дипломирани правник
Материјал за образовање (ЈН ОП: 04/2022)-Партија 2- Материјал за извођење практичне наставе-Намирнице	Спецификације су „мање-више“ непромењене у односу на претходне године	Спецификација тражених добара садржи количине и јединице мере, али нису утврђене карактеристике појединих добара које су од значаја за припрему понуде и извршење уговора	У комисији су били: наставници: економска група предмета, рачунарство/информатика и дипломирани правник
Екскурзије ученика (ЈН ОП: 02/2022)	Спецификације су одређене на основу предлога комисије коју чине представници стручних већа., које је усвојило Наставничко веће, сагласност дао Савет родитеља	Техничка спецификација за све партије садржи програм путовања, услове плаћања, ставке које цена аранжмана обухвата	У комисији су били: наставник који реализује екскурзију, представник Савета родитеља и дипломирани правник

Набавка материјала за одржавање хигијене (ЈН ОП: 03/2021 и ЈН ОП: 05/2022):

Техничка спецификација у првом поступку садржи 67, а у другом поступку 68 артикала. У оба поступка, поједини артикли су описани прецизним навођењем састава, без навођења речи „или одговарајуће“. И поред достављене три понуде у поступку спроведеном у 2021. години, Школа је наведеним поступањем могла ограничити конкуренцију, на шта је привредни субјект Школе указао путем Портала јавних набавки, у делу питања и захтева за појашњењем (у поступку спроведеном у 2021. години). Школа није извршила измену техничких спецификација.

Набавка материјала за образовање-Партија 2-Материјал за извођење практичне наставе-намирнице (ЈН ОП: 04/2021 и ЈН ОП: 04/2022) Техничком спецификацијом за поједина добра нису утврђене тражене карактеристике и све друге околности које су од значаја за извршење уговора, а тиме и за припрему понуде. Тако, на пример, није назначено да ли је месо и риба захтевано свеже или замрзнуто, састав месних прерађевина, нити проценат млечне масти производа од млека, као ни састав воћне салате. У зависности од понуђених карактеристика, понуђене цене могу бити неупоредиве и значајно варирати, а праћење извршења уговора додатно се отежава.

Један од критеријума за планирање набавки кога је требало испоштовати код израде техничких спецификација и количина предмета набавке је тај да исте треба да одговарају стварним потребама Школе, што Школа није документовала.



Налаз 2.3: Школа је у појединим поступцима јавних набавки одредила критеријуме за избор привредног субјекта, а који се не могу довести у логичку везу са предметом набавке и који нису сразмерни предмету набавке и није претходно вршила истраживање тржишта у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да одговоре на постављене услове, док је у поступку набавке услуга осигурања у 2021. години за све партије одредила критеријуме за доделу уговора који већи ранг дају понуди која захтева веће расходе Школе.

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

- 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, дужан је да у јавном позиву одреди потребни ниво капацитета и одговарајуће начине њиховог доказивања⁷⁷.

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 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 тога⁷⁸.

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 набавке⁷⁹. 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 критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора.

Правилником о ЈН Школа је уредила да критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке могу да се односе на: испуњеност услова за обављање професионалне

⁷⁷ Члан 114. ЗЈН

⁷⁸ Коментар ЗЈН стране 331-332.

⁷⁹ Члан 7. ЗЈН



делатности, финансијски и економски капацитет, технички и стручни капацитет, које наручилац одређује увек када је то потребно имајући у виду предмет ЈН, а који морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке⁸⁰. Додатне услове за учешће у поступку ЈН одређује комисија за јавну набавку⁸¹.

Школа је чланом 40. Правилника о ЈН уредила да је у поступку ЈН неопходно одредити услове за учешће у поступку, техничке спецификације и критеријуме за доделу уговора на начин који обезбеђује учешће што већег броја понуђача и подносиоца пријава и који не ствара дискриминацију међу понуђачима.

Школа је образложила⁸² да су се све набавке спроводиле и претходних година, „те су и критеријуми остали мање-више исти, а по потреби је комисија за јавну набавку по налогу директора школе, вршила потребне измене.“

У наставку дајемо кратак опис неких од захтеваних критеријума за избор привредних субјеката у поступцима ЈН спроведених у 2021. и 2022. години.

Услуге осигурања (ЈН ОП: 01/2021 и ЈН ОП: 01/2022) У делу Опис критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, Школа је, поред осталих, одредила:

- Стандарде осигурања квалитета:

- да понуђач има усаглашен систем пословања, у погледу система управљања безбедношћу информација, са захтевима стандарда ISO 27001 и
- да понуђач има усаглашен систем пословања са захтевима стандарда ISO 10002/2016, чиме доказује да је његово пословање усклађено са међународно признатим системом поступања са приговорима и задовољство корисника услуга.

Школа је у вези са системом управљања безбедношћу информација образложила⁸³: „с обзиром да набавка обухвата осигурање запослених и ученика, сматрали смо важним да изабрани понуђач има квалитетан систем управљања безбедношћу информација и личним подацима, у складу са највишим стандардима“. У наставку дописа је објашњено: узевши у обзир да је Школа (наручилац) уговарач осигурања за сопствену имовину и одговорност, за запослене и за ученике и како су потенцијално могући приговори на одлуке изабраног понуђача приликом решавања штета, сматрали смо битним да изабрани понуђач има квалитетан систем поступања са приговорима у складу са највишим стандардима.“

Законом о осигурању прописана је обавеза друштва за осигурање да, као поверљиве, чува податке, чињенице и околности које сазна у пословању са осигураником, односно другим корисником права из осигурања. Чланом 175. и 176. истог закона прописано је чување поверљивих података (Глава VII).

Законом о заштити података о личности уређено је право на заштиту физичких лица у вези са обрадом података о личности и слободни проток таквих података, начела обраде, права лица на које се подаци односе, обавезе руковалаца и обрађивача података о личности, кодекс поступања, пренос података о личности у друге државе и међународне организације, надзор над спровођењем овог закона, правна средства, одговорност и казне у случају повреде права физичких лица у вези са обрадом података о личности, као и посебни случајеви обраде.

Народна банка Србије донела је Одлуку о поступку по приговору корисника услуге осигурања⁸⁴, којом су прописани начин подношења приговора корисника услуге осигурања

⁸⁰ Члан 30.

⁸¹ Члан 39. Правилника о ЈН

⁸² Изјава Дел. бр: 371/23 од 15. септембра 2023. године

⁸³ Изјава Дел. бр: 371/23 од 15. септембра 2023. године

⁸⁴ „Службени гласник“, РС: број: 87/2021



даваоцу услуга осигурања и Народној банци Србије, начин поступања даваоца услуга осигурања и Народне банке Србије по том приговору, посредовање Народне банке Србије, као и друга питања која се односе на поступак заштите права и интереса корисника. Одлука о начину заштите права и интереса корисника услуга осигурања⁸⁵ била је у примени пре ступања на снагу одлуке донете 2021. године.

Будући да су области поверљивих података и начин поступања по приговорима корисника услуга осигурања уређени законом и подзаконским актом, захтевани стандарди 27001-Информационе технологије-Технике безбедности-Системи менаџмента безбедношћу информација-Захтеви и Стандард ISO 10002 – Менаџмент квалитетом-Задовољство корисника-Смернице за поступање са приговорима у организацијама нису у логичкој вези са предметом набавке, нису сразмерни предмету набавке, а додатно су ограничили конкуренцију у оба спроведена поступка, због чега је прispела једна понуда (за сваку од партија у 2021. години, односно у поступку који у 2022. години није обликован по партијама). На описани начин, Школа је поступила на начин који није у складу са чланом 114. став 4. ЗЈН.

На питање да ли је пре одређивања критеријума за избор извршено истраживање тржишта у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да одговоре на постављене услове, Школа није одговорила.

Набавка материјала за одржавање хигијене (ЈН ОП: 03/2021) Школа је у делу Технички и стручни капацитет одредила, због евентуалних консултација током трајања уговора, да понуђач има ангажовано лице дипломираног технолога на пословима саветника за хемикалије.

Школа је⁸⁶ образложила да је на описани начин желела да обезбеди могућност консултације са стручним лицем уколико дође до неподвижених околности, „с обзиром да у оквиру наших запослених немамо адекватно лице које би у тим ситуацијама могло да помогне.“

Чланом 34. Закона о хемикалијама прописано је: снабдевач опасних хемикалија дужан је да обезбеди лице које се стара о правилном управљању тим хемикалијама (саветник за хемикалије); изузетно од овог става, одређени снабдевачи опасних хемикалија нису дужни да обезбеде саветника за хемикалије; министарство надлежно за заштиту животне средине прописује врсту, сектор и област делатности снабдевача из става 2. овог члана.

Правилником о саветнику за хемикалије и условима које мора да испуни правно лице или предузетник који врше обуку и проверу знања саветника за хемикалије⁸⁷ уређено је да саветник за хемикалије мора да има: стечено високо образовање на академским студијама на којима је у оквиру студијског програма остварио из обавезних предмета из области хемије најмање 40 бодова утврђених у складу са законом којим се уређује високо образовање; завршену обуку за саветника и положен испит за саветника.

Стечено високо образовање на академским студијама на којима је из обавезних предмета из области хемије остварено најмање 40 бодова, поред дипломираног технолога, могу имати и лица са другим стручним, академским и научним називима (из области хемијских наука, фармацеутских наука, исл.). Захтевани критеријум за избор није у логичкој вези са предметом набавке и није сразмеран предмету набавке, што није у складу са чланом 114. став 4. ЗЈН. Наведено је могло ограничити конкуренцију у спроведеном поступку. У поступку су прispеле три понуде.

⁸⁵ „Службени гласник РС“, број: 55/2015

⁸⁶ у Изјави Дел. бр. 371/23 од 15. септембра 2023. године

⁸⁷ Службени гласник РС, бр. 13/2011, 28/2011 и 47/2012



На питање да ли је пре одређивања критеријума за избор извршено истраживање тржишта у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да одговоре на постављене услове, Школа није одговорила.

Набавка материјала за образовање (ЈН ОП: 04/2021)-Партија 1-Општи материјал за образовање У оквиру Техничког и стручног капацитета, Школа је у Опису критеријума за квалитативни избор привредног субјекта са упутствима, одредила да је понуђач у обавези да достави овлашћење од стране произвођача или овлашћеног дистрибутера на територији Републике Србије да може да врши продају предметних добара само за ову ЈН и то: 43-Оно лепак 40 gr Есо; Лепак Оно течни-Liquid Glue у пластичним тубама запремине 220ml Jumbo Pack Aero ili odgovaraјући, истих или бољих карактеристика: 44-безбојни, 45-Жута боја, 46-Плава боја, 47-Црвена боја.

Школа је⁸⁸ образложила: „...критеријум за избор привредног субјекта постављен је из објективних разлога. Наиме, Средња школа „Светозар Милетић“ изабрана је за домаћина Републичког такмичења ученика угоститељске и кулинарске струке, а такмичење је било заказано за крај марта 2022. године, односно за време трајања уговора који би био закључен у поступку ЈН ОП 04/2021. С обзиром да се у току такмичења припремала храна, те да је иста пакована у кутије, био нам је потребан лепак који је безбедан за употребу, а такође желели смо да имамо и неки вид гаранције да ће добављач и квалитативно и квантитативно моћи да изврши испоруку тражених добара, како не бисмо наишли на проблеме у току реализације самог такмичења, те смо зато захтевали да понуђачи доставе овлашћење произвођача или дистрибутера. Такође, унапред се знало да ће Школа учествовати и на Сајму образовања, у месецу марту 2022. године, те да ће ученици приликом прављења заставица и сличног „рекламног“ материјала који је дељен посетиоцима нашег штанда користити лепак, те смо и у тој ситуацији желели обезбедимо да понуђач може квантитативно и квалитативно да изврши испоруку.“

Захтевани критеријум за избор није у логичкој вези са предметом набавке и није сразмеран предмету набавке, што није у складу са чланом 114. став 4. ЗЈН.

На питање да ли је пре одређивања критеријума за избор извршено истраживање тржишта у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да одговоре на постављене услове, Школа није одговорила.

У поступку спроведеном 2022. године (ЈН ОП: 04/2022), Школа је одредила основе за искључење, не и критеријуме за избор привредног субјекта.

Јавна набавка услуга екскурзија ученика (ЈН ОП: 02/2022) Предмет набавке је обликован по партијама:

- Партија 1 – Екскурзија ученика-Источна Србија;
- Партија 2 – Екскурзије ученика-Трбиње и
- Партија 3 – Екскурзија ученика-Италија.

Конкурсном документацијом је као критеријум за квалитативни избор привредног субјекта за учешће у поступку јавне набавке за све три партије одређено минимум 15 реализованих средњошколских екскурзија у иностранство са најмање 150 ученика у периоду од 2019. до 2022. године (поступак је покренут у априлу 2022. године).

Школа је⁸⁹ образложила да је критеријум постављен као гаранција за квалитетну реализацију наведене екскурзије, као и да је сматрано да ће на тај начин закључити уговор са понуђачем који има довољно искуства да на квалитетан начин реализује екскурзију.

⁸⁸ у Изјави Дел. бр. 371/23 од 15. септембра 2023. године

⁸⁹ у Изјави Дел. бр. 371/23 од 15. септембра 2023. године



Наведени критеријум за Партију 1 ограничио је конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, зато што није непосредно везан за предмет набавке и његово извршење (за екскурзију у земљи тражен је технички и стручни капацитет за иностранство). У спроведеном поступку је, за сваку од партија, примљена по једна понуда.

На питање да ли је пре одређивања критеријума за избор извршено истраживање тржишта у погледу броја потенцијалних понуђача који могу да одговоре на постављене услове, Школа није одговорила.

Поред описаних критеријума, Школа је у поступку набавке **услуга осигурања (ЈН ОП: 01/2021)** за све четири партије одредила критеријуме за доделу уговора и то понуђена цена (80 пондера) и рок за решавање штета (до 20 пондера). Понуђена цена је дата као однос премије конкретног понуђача и планираних финансијских средстава, чиме ће већу оцену добити понуда са понуђеном већом премијом. Наведено поступање не може се сматрати сврсисходним јер ће већи ранг имати понуда која захтева веће расходе Школе.

Школа је⁹⁰ образложила; „принцип да пондер буде више што је износ премије виши уведен је због коришћења средстава превентиве. Наиме, моделом уговора за набавку услуга осигурања, чланом 7. прописано је да се понуђач обавезује да изврши поврат новчаних средстава (донација или превентива) у одређеној висини од уговорене цене осигурања. Ова средства користе се за побољшање услова за обављање образовно-васпитне делатности у оквиру школских објеката, као и безбедности боравка ученика у школским објектима, те је логично да уколико буде више средстава, у већој мери буду побољшани услови.“

Школа није извршила истраживање тржишта у погледу броја привредних субјеката који су исказали спремност да изврше поврат новчаних средстава Школи у вези са овом набавком.

У поступку ревизије утврђено је да су расходи за осигурање по уговорима из 2021. године извршени из извора 01-Општи приходи и примања буџета, због чега је за износ враћених средстава на основу превентиве, требало извршити повраћај у буџет.

⁹⁰ у Изјави Дел. бр. 371/23 од 15. септембра 2023. године



ЗАКЉУЧАК 3. Школа није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о јавним набавкама, нити је уредила праћење извршења уговора о набавкама на које се одредбе ЗЈН не примењују, што је за последицу имало прекорачење и неправилности у вези са извршењем појединих уговора, необезбеђивање конкуренције у појединим поступцима набавке и избегавање примене ЗЈН услед уситњавања предмета набавке.

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, под којим условима су вршене измене закључених уговора о јавним набавкама и да ли су спроведени поступци за све набавке изнад прописаних прагова.

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,
- 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. Иако је у већини поступака именовала лица која ће вршити квантитативни и квалитативни пријем предмета набавке, Школа није обезбедила да се сачињавају записници о квантитативном и квалитативном пријему, који су предвиђени интерним актом. Увидом у достављену документацију није се могло утврдити количинско праћење извршења уговора, имајући у виду да нису дати прегледи уговорених и извршених количина, као ни вредности уговора. Школа је правилником о ЈН уредила да директор сачињава извештаје о извршењу уговора, који нарочито садрже укупно реализовану вредност уговора. Школа је расходе извршавала изнад уговорених вредности код набавке материјала за одржавање хигијене 2021. године, материјала за образовање-намирнице у 2021. и 2022. години. Такође је вршена набавка добара која нису била уговорена, односно за које није спроведен поступак ЈН, и то: материјал за образовање-намирнице у 2021. и 2022. години, у износу најмање од 458.901 динар и набављана су добра по јединичним ценама које се разликују од уговорених. За услуге екскурзија (ЈН ОП: 02/2022) Школа није вршила контролне активности у вези са плаћањима услуга екскурзија, што је довело до извршавања расхода без валидне рачуноводствене документације, односно до тога да је омогућила агенцији да више плаћени аванс за Партију 1-Источна Србија искористи за Партију 3-Италија. Поред свега наведеног, извештаји о извршењу уговора о јавној набавци за поступке спроведене у 2021. и 2022. години (услуга осигурања (ЈН ОП: 01/2022), електричне енергије (ЈН ОП: 02/2021), услуга организације и реализације екскурзија ученика за школску 2022/2023. годину (ЈН ОП: 02/2022) за Партију 1 и Партију 3, материјала за одржавање хигијене (ЈН ОП: 03/2021) садрже податке који не одговарају стварним подацима из плаћених рачуна на основу закључених уговора). Све наведено указује да систем праћења извршења уговора о ЈН није успостављен на довољно ефикасан начин.

Налаз 3.2 Школа је у 2022. години са ЈП ЕПС, Београд закључила анексе уговора о продаји електричне енергије због промена јединичних цена.



Налаз 3.3 Школа није уредила праћење извршења уговора о набавкама на које се одредбе ЗЈН не примењују. ЗЈН је прописано да Наручилац не може да одређује процењену вредност предмета јавне набавке на начин који има за циљ избегавање примене ЗЈН, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Школа је набавке регистратора, фасцикли, тонера, фотокопир папира, образаца, коверата, оловака, и сл. у 2021. и 2022. години у износу најмање од 537.230 вршила у поступцима набавке на које се ЗЈН не примењује, уместо да су представљале целину са предметом набавке у спроведеном отвореном поступку ЈН ОП: 04/2021- Партија 1-Општи материјал за образовање. Иако је ЗЈН прописано да се у случају спровођења поступака набавки без примене ЗЈН примењују начела овог закона, Школа је набавку рачунара у износу најмање од 299.980 динара извршила без обезбеђивања конкуренције, а издаци за кречење учионица у износу од 1.136.155 динара извршени су иако су ови послови дефинисани у опису послова запосленог. Све наведено је могло утицати да се не обезбеди већа ефикасност у спроведеним поступцима и набављање предмета набавке по неповољнијим условима и без обезбеђивања конкуренције.

Налаз 3.1: *Иако су именована лица за праћење извршења уговора о јавним набавкама, документација о квантитативном и квалитативном пријему предмета набавке није сачињавана, што је за последицу имало прекорачење извршења појединих уговора, као и неправилности у вези са извршењима појединих уговора (набавка добара која нису била уговорена у износу најмање од 458.901 динар, као по јединичним ценама различитим од уговорених).*

Уговор о јавној набавци извршава се у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. Наручилац је обавезан да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом⁹¹. Такође, наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци⁹².

Наручилац је дужан да у примени ЗЈН поступа на економичан и ефикасан начин и да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и уговор додели са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке⁹³. 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)⁹⁴. С тим у вези је и обавеза да наручилац посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица)⁹⁵.

Интерним актом је уређено је директор дужан да прати извршење плана набавки по различитим критеријумима (позицији плана, предмету набавке, врсти поступка, броју закључених уговора, добављачима, реализацији и важењу појединачних уговора и сл.). Праћење реализације омогућава анализу остварених резултата, прецизније и сигурније планирање у будућем периоду, те повећање ефикасности и квалитета пословних процеса⁹⁶.

⁹¹ Члан 154. ЗЈН

⁹² Члан 41. ЗЈН.

⁹³ Члан 5. и 6. ЗЈН

⁹⁴ Коментар ЗЈН, страна 35

⁹⁵ Члан 49. став 2. ЗЈН

⁹⁶ Члан 18. Правилника о ЈН



Рачуни и други документи за плаћање примају се и истог дана достављају рачуноводству, при чему се проверава да ли рачун садржи обавезне податке прописане законом, као и да ли је рачун у складу са уговореним условима⁹⁷.

Контрола јавних набавки уређена је члановима 51-60. Правилника о ЈН.

Контрола јавних набавки обухвата⁹⁸ контролу мера, радњи и аката наручиоца у поступку планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци и то:

1. поступка планирања и целисходности планирања конкретне јавне набавке са становишта потреба и делатности наручиоца;
2. критеријума за сачињавање техничке спецификације;
3. начина испитивања тржишта;
4. оправданости додатних услова за учешће у поступку јавне набавке и критеријума за доделу уговора;
5. начина и рокова плаћања, авансе, гаранције за дате авансе;
6. извршења уговора, а посебно квалитет испоручених добара и пружених услуга, односно изведених радова;
7. стање залиха;
8. начина коришћења добара и услуга.

Секретар Школе, непосредно по закључењу, уговор о ЈН доставља рачуноводству Школе, те у сарадњи са рачуноводством прате извршење уговора⁹⁹.

Лице које врши квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова проверава: да ли количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном; да ли врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним, односно да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом¹⁰⁰.

Лице које врши квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, сачињава:

- записник о квантитативном пријему добара, услуга или радова, чиме се потврђује пријем одређене количине и тражене врсте добара, услуга или радова, као и пријем неопходне документације (уговор, отпремница, улазни рачун и сл.) и
- записник о квалитативном пријему добара, услуга или радова, чиме се потврђује да испоручена добра, услуге или радови у свему одговарају уговореним¹⁰¹.

Записнике потписују запослени и представник друге уговорне стране, у два примерка.

Комуникација са другом уговорном страном у вези са извршењем уговора о јавној набавци одвија се искључиво писаним путем, а може је вршити само лице које је овлашћено од стране директора Школе¹⁰².

Праћење извршења уговора о ЈН

Школа је донела овлашћења којима су одређена лица за квантитативни и квалитативни пријем добара, односно услуга по основу уговора о ЈН (материјал за одржавање хигијене ЈН ОП: 03/2021 и ЈН ОП 05/2022, материјал за образовање-Партија 1 и Партија 2 ЈН ОП: 04/2021 и ЈН ОП: 04/2022 и услуга обезбеђења ЈН ОП: 06/2022).

Записници о квантитативном и квалитативном пријему добара нису достављени, што није у складу са Правилником о ЈН Школе.

⁹⁷ ЧЛАН 59. Правилника о ЈН

⁹⁸ члан 52. Правилника о ЈН

⁹⁹ Члан 54. Правилника о ЈН

¹⁰⁰ Члан 56. Правилника о ЈН

¹⁰¹ Члан 57. Правилника о ЈН

¹⁰² Члан 55. Правилника о ЈН



У поступку ревизије Школа је као евиденције праћења закључених уговора о ЈН доставила књиговодствене картице аналитике за период 01.01.2021-31.12.2021. године, односно за период 01.01.2022-31.12.2022 године, на субаналитичком нивоу конта. Картице материјалног књиговодства нису нам достављене (средства за хигијену и материјал за образовање). Подаци у вези са поређењем уговорених и набављених количина нису достављени, као ни преглед уговорених и фактурисаних јединичних цена.

Чланом 64. Правилника о ЈН уређено је да директор сачињава извештај о извршењу уговора, који нарочито садржи: опис тока извршења уговора; укупну реализовану вредност уговора; уочене проблеме током извршења уговора; евентуалне предлоге за побољшање. Извештај о свим реализованим уговорима директор доставља Школском одбору.

Школа је доставила извештаје о извршењу уговора о јавној набавци за поступке спроведене у 2021. и 2022. години (чија је реализација завршена), који садрже податке о броју, датуму и вредности закључених уговора, податке о расходима извршеним по закљученим уговорима и опис да током извршења уговора нису уочени проблеми. Међутим, подаци о извршењу у извештајима о извршењу уговора о јавним набавкама: услуга осигурања (ЈН ОП: 01/2022), електричне енергије (ЈН ОП: 02/2021), услуга организације и реализације екскурзија ученика за школску 2022/2023. годину (ЈН ОП: 02/2022) за Партију 1 и Партију 3, материјала за одржавање хигијене (ЈН ОП: 03/2021) не одговарају стварним подацима (плаћени рачуни на основу закључених уговора). Наведено потврђује да Школа не прати извршење закључених уговора.

Иако је Школа одредила лица која ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара и услуга, а интерним актом уређено да секретар у сарадњи са рачуноводством прати извршење уговора¹⁰³, Школа је приликом извршења уговора о јавним набавкама приказаним у Табели број 6. вршила набавке изнад уговорене вредности.

Табела број 6: Преглед прекорачења извршења уговора

у динарима

Опис	Уговор/Анекс		Вредност без ПДВ-а	Вредност са ПДВ-ом	Плаћено по уговору	Прекорачење уговора		Напомена
	Дел. бр:	Датум				Износ	%	
Материјал за одржавање хигијене	293/21	17.09.2021. (29.09.2021.)	2.184.391	2.621.269	3.182.123	560.854	21	Одлука о спровођењу поступка у 2022. од 15.09.2022. Фактуре из јуна 2022.
Материјал за образовање- Партија 2-Материјал за извођење практичне наставе-намирнице	295/21	17.09.2021. (29.09.2021.)	1.113.435	1.284.699	1.695.364	410.665	32	Одлука о спровођењу поступка у 2022. од 15.09.2022. Фактуре из јуна 2022.
Материјал за образовање- Партија 2-Материјал за извођење практичне наставе-намирнице	477/22	14.10.2022. (20.10.2022.)	1.245.113	1.432.789	1.571.331	138.542	10	Нови поступак није покренут закључно са 31.07.2023. Уговор у току у септембру 2023. године

Како је приказано у Табели број 6. у 2021. години, Школа је плаћања по уговору извршила изнад уговорене вредности за набавку материјала за образовање-намирница и материјала за одржавање хигијене. Вредност уговора о јавним набавкама закључених у 2022. години прекорачена је за набавку материјала за образовање-намирница, при чему треба имати у виду да је извршење уговора у току (материјал за одржавање хигијене, материјал за образовање-општи материјал за образовање и намирнице). Подаци о извршењу уговора су дати закључно са септембром 2023. године.

¹⁰³ Члан 54. Правилника о ЈН



Материјал за образовање-Партија 2-Материјал за извођење практичне наставе-намирнице (ЈН ОП: 04/2021 и ЈН ОП: 04/2022) Школа је набављала добра која нису садржана у спецификацији предмета набавке и по јединичним ценама које се разликују од уговорених, што је приказано у Табели број 7. и Табели број 8.

Табела број 7: Набављена добра без спроведеног поступка јавне набавке у динарима

Редни број	Назив производа	Рачун бр. и датум	ЈМ	Количина	ЈЦ без ПДВ-а	ЈЦ са ПДВ-ом	Вредност са ПДВ-ом
1	Смрзнут филет сома Pangasius	MP 60030110619934 од 23.03.2022.	ko	10	590,90	649,99	6.499,90
2	Смрзнут филет сома Pangasius	MP 10332804202200103005 од 28.04.2022.	kg	5,514		649,99	3.584,04
3	Смрзнут филет сома Pangasius 500g	741619423 од 25.05.2022.	kom	10	378,35	416,19	4.161,85
4	Локавски пршут делик	MP 60030110619934 од 23.03.2022.	ko	4,26	3.082,50	3.699,00	15.757,74
5	Цело пиле	MP 60030110619934 од 23.03.2022.	ko	18,488	318,17	349,99	6.470,56
6	Ликер Горки лист 1l	741599767 од 23.03.2022.	kom	24	847,67	1.017,20	24.412,90
7	Ликер Горки лист 1l	741619664 од 26.05.2022.	kom	6	871,73	1.046,08	6.276,46
8	Ликер Горки лист 1l	741630151 од 29.06.2022.	kom	6	914,64	1.097,57	6.585,41
9	Ликер Горки лист 1l	741558387 од 27.11.2021.	kom	6	838,35	1.006,02	6.036,12
10	Маслац 200 gr	741601482 од 29.03.2022.	kom	25	284,13	340,96	8.523,90
11	Маслац 250 gr	741619423 од 25.05.2022.	kom	20	343,64	412,37	8.247,36
12	Маслац	741627699 од 21.06.2022.	kom	10	296,01	355,21	3.552,12
13	Маслац 200 g	741543858 од 20.10.2021.	kom	15	225,88	271,06	4.065,84
14	Маслац 200 g	741558330 од 27.11.2021.	kom	15	242,98	291,58	4.373,64
15	Јунећи бифтек	MP 10332804202200103005 од 28.04.2022.	kg	4,78		2.999,99	14.339,95
16	Јунећи бифтек	741629101 од 27.06.2022.	kg	5,72	2.727,26	2.999,99	17.159,92
17	Јунећи бифтек	MP 64870100095767 од 29.09.2021.	ko	7,536	1.999,99	2.199,99	16.579,12
18	Јунећи бифтек	MP 28850100137864 од 29.11.2021.	ko	6,47	1.999,99	2.199,99	14.233,93
19	Смрз. паприка печена 450 gr рустик	741610221 од 26.04.2022.	kom	24	162,40	194,88	4.677,12
20	Димљени лосос слајс 100 g	741619423 од 25.05.2022.	kom	7	375,10	450,12	3.150,84
21	Лосос димљени филет са зачинским биљем 200 g	741627699 од 21.06.2022.	kom	4	737	884,40	3.537,60
22	Кајмак намаз 250 g	741619423 од 25.05.2022.	kom	20	112,86	135,43	2.708,64
23	Кајмак намаз 250 g	741627699 од 21.06.2022.	kom	8	112,86	135,43	1.083,46
24	Смрз помфрит 2,5 kg	741627699 од 21.06.2022.	kom	6	456,37	547,64	3.285,86
25	Смрз помфрит 2,5 kg	741543858 од 20.10.2021.	kom	4	499,48	599,38	2.397,50
26	Пршут комад	741629101 од 27.06.2022.	kg	2,786	2.910,00	3.492,00	9.728,71
Укупно по Уговору Дел. бр. 295/21 од 17.09.2021. (29.09.2021.)							201.430,49
27	Јунећи бифтек	741670972 од 8.11.2022.	kg	3,19	2.727,26	2.999,99	9.569,97
28	Јунећи бифтек	741668020 од 28.10.2022.	kg	4,4	2.727,26	2.999,99	13.199,96
29	Јунећи бифтек	741700522 од 27.2.2023.	kg	5,05	2.727,26	2.999,99	15.149,95
30	Јунећи бифтек	741706380 од 20.3.2023.	kg	12,265	2.727,26	2.999,99	36.794,88
31	Јунећи бифтек	741716579 од 25.4.2023.	kg	4,9	2.727,26	2.999,99	14.699,95
32	Јунећи бифтек	741724197 од 23.5.2023.	kg	7,902	2.909,08	3.199,99	25.286,32
3	Кулен	741670972 од 8.11.2022.	kg	3,26	1.255,50	1.506,60	4.911,52
34.	Кулен	741666031 од 21.10.2022.	kg	2,15	1.264,81	1.517,77	3.263,21
35	Црногорски суви пршут	741670972 од 8.11.2022.	kg	4,475	2.638,87	3.166,64	14.170,74
36	Пршут комад	741699776 од 23.2.2023.	kg	3,886	2.910,00	3.492,00	13.569,91
37	Пршут комад	741706380 од 20.3.2023.	kg	5,1	2.910,00	3.492,00	17.809,20
38	Роштиљ месо	741670972 од 8.11.2022.	kg	10,332	566,66	679,99	7.025,65
39	Роштиљ месо	741666031 од 21.10.2022.	kg	9,198	566,66	679,99	6.254,54
40	Роштиљ месо	741706380 од 20.3.2023.	kg	9,58	566,66	679,99	6.514,31
41	Роштиљ месо	741716579 од 25.4.2023.	kg	10,046	566,66	679,99	6.831,18
42	Јагњеће месо СК	741724197 од 23.5.2023.	kg	6,755	990,90	1.089,99	7.362,88
43	Смрзнут филет сома Pangasius 500g	741666389 од 22.10.2022.	kom	9	480,75	528,83	4.759,43
44	Смрзнут Pangasius филет 500g	741706655 од 21.3.2023.	kom	12	533,60	586,96	7.043,47
45	Маслац 200g	741666389 од 22.10.2022.	kom	15	277,79	333,35	5.000,22
46	Маслац 200 g	741699237 од 22.2.2023.	kom	24	324,47	389,36	9.344,87
47	Маслац 200 g	741706545 од 20.3.2023.	kom	25	301,30	361,56	9.038,94
48	Смрзнута помфрит 2,5 kg	741698698 од 20.2.2023.	kom	6,00	749,26	899,11	5.394,66
49	Ракија дуња 0,7l	741699113 од 21.2.2023.	kom	4	911,54	1.093,85	4.375,39
50	Ракија кајсија 0,7l	741699113 од 21.2.2023.	kom	6	869,72	1.043,66	6.262,01
51	Лосос димљени слајс 100 g	741699237 од 22.2.2023.	kom	4	375,10	450,12	1.800,48
52	Сир горгонзола 100 g	741706551 од 20.3.2023.	kom	7	242,49	290,99	2.036,93
Укупно по Уговору Дел. бр. 477/22 од 14.10.2022. (20.10.2022.)							257.470,56
Свега без спроведеног поступка ЈН							458.901,05



Расходи у износу најмање од 458.901 динар извршени су без спроведеног поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 51. став 2. и чл. 11-21. Закона о јавним набавкама.

Као што је приказано у Табели број 7, Школа је за иста добра (која није уговорила) плаћала различите јединичне цене.

Табела број 8: Упоредни преглед уговорених и фактурисаних јединичних цена у динарима

Опис	ЈЦ без ПДВ-а у обрасцу структуре понуђене цене	ЈЦ без ПДВ-а на отпремници-рачуна	Отпремница-рачун број	ЈН ОП
Со 1 кг	33,02	39,07	741591588 од 25.02.2022.	04/2021
Со 1 кг	33,02	29,43	741591856 од 25.02.2022.	
Брашно Т-400 1 кг	42,45	64,68	741591856 од 25.02.2022.	
Брашно Т-400 1 кг	42,45	66,73	741609840 од 25.04.2022.	
Брашно Т-500 1 кг	39,62	60,44	741591588 од 25.02.2022.	
Брашно Т-500 1 кг	39,62	59,67	741599121 од 22.03.2022.	
Сунцокретово уље 1л	150,00	159,16	741591856 од 25.02.2022.	04/2022
Шећер 1 кг	90,00	103,55	741707234 од 22.03.2023.	
Шећер 1 кг	90,00	99,75	741717011 од 26.04.2023.	
Брашно Т-500 1 кг	72,00	68,25	741717002 од 26.04.2023.	
Брашно Т-400 1 кг	72,00	75,60	741706545 од 20.03.2023.	
Брашно Т-400 1 кг	72,00	73,50	741717011 од 26.04.2023.	

Будући да је расходе извршавала по јединичним ценама различитим од уговорених (како вишим, тако и нижим), Школа није поступила у складу са чланом 154. став 1. Закона о јавном набавкама, којим је прописано да се уговор о јавној набавци извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.

Набавка услуга екскурзија (ЈН ОП: 02/2022)

У Табели број 9. дат је преглед исплата по партијама

Табела број 9: Преглед плаћања за набавку услуга екскурзија у динарима

Опис	Плаћен аванс	Износ коначног рачуна	Преостали износ за плаћање	Плаћено по коначном рн	Напомена
Партија 1-Источна Србија	3.000.000	2.377.062	0	0	није тражен повраћај ни документација за 622.938 дин
Партија 2-Трбиње	3.000.000	3.167.265	167.265	167.265	
Партија 3-Италија	5.800.000	10.603.772	4.803.772	4.180.834	мање плаћено за 622.938 у односу на износ коначни рн

Школа за Партију 1-Источна Србија није захтевала повраћај више уплаћених средстава на име аванса, нити обезбедила документацију на основу које би тачно евидентирала расходе који се односе на ову партију, већ је омогућила агенцији да више плаћен аванс за Источну Србију искористи за екскурзију Италије-Партија 3, што није у складу са закљученим уговорима.

На описани начин извршене су пословне промене без валидне рачуноводствене документације, због чега није вршено праћење извршења уговора.

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 остваривању¹⁰⁴.

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 ученика¹⁰⁵.

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

¹⁰⁴ Члан 120

¹⁰⁵ Члан 21



здатке; 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 екскурзије¹⁰⁶.

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 плаћања¹⁰⁷.

Школа се изјаснила¹⁰⁸ да је на седници Савета родитеља донета одлука о висини накнаде за целодневну бригу о ученицима, када је одлучено и да ће исте бити исплаћене наставницима као последња рата 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.

Иако је Школа била обавезна да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, као и имајући у виду да је интерним актом уређена обавеза сачињавања записника о квантитативном и квалитативном пријему предмета набавке, то се у пракси није потврдило.

Праћење реализације уговора није успостављено на начин да прати ефикасност набавке предмета набавке на основу закључених уговора.

Систем праћења уговора није успостављен на ефикасан начин. Образложено је да директор у сарадњи са шефом рачуноводства (од кога добија информације о преосталом износу средстава) и са секретаром (од кога добија информације о периоду важења уговора) прати извршење уговора количински и вредносно у току трајања уговора, док након истека уговора директор сачињава извештај о извршењу уговора (члан 64. Правилника о ЈН). Периодично, по потреби, директор проверава колико је средстава преостало за набавку одређених артикала, као и који је период важења уговора, те на основу ових података доноси одлуку у вези са сваком појединачном набавком.

Школа је расходе извршавала у периоду важења уговора, али је одсуство праћења извршења количински и вредносно довело до прекорачења вредности приказаних уговора, као и до набављана добара која нису уговорена, и по јединичним ценама различитим од уговорених.

Неуспостављање система праћења извршења уговора о ЈН је довело до прекорачења вредности описаних уговора о ЈН и пропуста да школа благовремено покрене следеће поступке ових набавки.

У вези са квантитативним и квалитативним пријемом уговорених добара, записници предвиђени интерним актом Школе нису сачињавани.

¹⁰⁶ Члан 6

¹⁰⁷ Члан 11

¹⁰⁸ Образложење Дел. бр: 391/23 од 26. септембра 2023. године



Налаз 3.2: Школа је у 2022. години са ЈП ЕПС, Београд закључила анексе уговора о продаји електричне енергије због промена јединичних цена.

Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке, ако су испоштоване одредбе Закона о јавним набавкама¹⁰⁹ које уређују ову област. Прописани начини измене уговора о јавној набавци могу се односити на: измене по основу уговорних одредаба, измене у погледу додатних добара, услуга и радова, измене услед непредвиђених околности; промене уговорне стране; повећање обима набавке и замене подизвођача.

Школа је у члану 62. Правилника о ЈН уредила да, уколико су испуњени законом прописани услови за измену уговора о јавној набавци, секретар Школе израђује предлог одлуке о измени уговора и предлог анекса уговора, које доставља на потпис директору Школе. Детаљније поступање, документација на основу које се сачињавају описана акта није ближе уређена интерним актом Школе.

Електрична енергија (ЈН ОП: 03/2022) Школа је са ЈП ЕПС, Београд закључила анексе уговора о продаји електричне енергије, због ситуације на тржишту енергената, а у вези са променама јединичних цена.

Налаз 3.3: Школа интерним актом није уредила начин праћења извршења уговора о набавкама на које се одредбе ЗЈН не примењују, није обезбедила конкуренцију у појединим поступцима набавке при чему је преузела обавезе и извршила плаћање у износу најмање од 299.980 динара и није спровела адекватан поступак набавке услед уситњавања предмета набавки а преузела је обавезе и извршила плаћање у износу најмање од 537.230 динара, док је набавку појединих радова вршила од добављача иако су исти описани у оквиру послова запосленог и за исте преузела обавезе и извршила издатке у износу најмање од 1.136.155 динара.

Одредбе ЗЈН не примењују се на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн процењене вредности мање од 1.000.000 динара и набавку радова процењене вредности мање од 3.000.000 динара¹¹⁰. У наведеном случају наручилац је у обавези да примењује начела ЗЈН на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

Изузеци од примене ЗЈН су: општи изузеци, уговори између повезаних субјеката, посебни изузеци за јавне наручиоце, уговори субвенционисани или суфинансирани од стране јавних наручилаца, посебни изузеци за секторске наручиоце, уговори између секторских наручилаца и повезаних друштава и уговори који се додељују заједничком подухвату (joint venture) или секторском наручиоцу који је саставни део заједничког подухвата и посебни изузеци за јавне набавке које имају одбрамбене или безбедносне аспекте¹¹¹.

Наручилац не може да одређује процењену вредност предмета јавне набавке на начин који има за циљ избегавање примене ЗЈН, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки¹¹².

Школа је члановима 44-49. Правилника о ЈН уредила област набавки на које се закон не примењује.

¹⁰⁹ Члан 156-161. ЗЈН

¹¹⁰ Члан 27. ЗЈН

¹¹¹ Чл. 11-21. ЗЈН

¹¹² Члан 29. ЗЈН



У случају процене, сходно природи предмета набавке, на основу налога директора покреће се поступак набавке на коју се Закон не примењује, а које спроводи секретар¹¹³. Конкуренцију обезбеђује секретар тако што упућује позив за подношење понуда на најмање три адресе понуђача који могу да испуне предмет набавке¹¹⁴. О спроведеном истраживању тржишта секретар сачињава записник који садржи: датум добијања налога директора за спровођење набавке, датум и време обављања свих радњи у току набавке, списак потенцијалних понуђача, списак понуђача којима је упућен позив, подаци добијени од понуђача, односно уколико неки понуђач не достави своју понуду-констатује се у записнику¹¹⁵. Након сачињавања записника доноси се одлука о избору понуђача, што је садржано у записнику кога потписује директор. Директор даје изјаву на основу ког члана ЗЈН је набавка спроведена, односно који је основ за изузеће од примене ЗЈН, након чега се закључује уговор о набавци са изабраним понуђачем, односно издаје се наруџбеница¹¹⁶.

У току 2021. године Школа је спровела 29, а у 2022. години 31 поступак набавки набавки на које се ЗЈН не примењује. Поступке набавки без примене ЗЈН у које је извршен увид приказујемо у Прилогу 3 извештаја о ревизији.

Праћење извршења уговора о набавкама на које се одредбе ЗЈН не примењују Школа није уредила.

Набавка добара-материјал за образовање у 2021. години-Партија 1-Општи материјал за образовање (ЈН ОП: 04/2021): Предмет ове партије је канцеларијски материјал, тонери и школски прибор (за таблу). Процењена вредност јавне набавке је износила 1.050.000 динара (1.260.000 динара са ПДВ-ом). По закљученом уговору о набавци материјала за образовање (Партија 1-Општи материјал за образовање), Дел. бр: 294/21 од 17. септембра 2021. године плаћен је износ од 1.066.627 динара (85% уговорене вредности).

- Пре спровођења отвореног поступка, Школа је у 2021. години спровела поступак на кога се не примењују одредбе ЗЈН и са „RMG Stilo“ д.о.о., Нови Сад закључила Уговор о купопродаји Дел. бр: 19/21 од 1. марта 2021. године (у периоду важења претходног уговора, закљученог у 2020. години). Вредност уговора износила је 418.342 динара са ПДВ-ом. По овом уговору исплаћен је износ најмање од **315.097 динара** за набавку регистратора, фасцикли, тонера, фотокопир папира, образаца, коверата, оловака, и сл.
- У периоду важења уговора о јавној набавци, Школа је у 2022. години поново спровела поступак на кога се не примењују одредбе ЗЈН и са „RMG Stilo“ д.о.о., Нови Сад закључила Уговор о купопродаји Дел. бр: 49/22 од 16. марта 2022. године. Вредност уговора износила је 439.310 динара са ПДВ-ом. По овом уговору исплаћен је износ најмање од **222.133 динара** за набавку регистратора, фасцикли, тонера, фотокопир папира, образаца, коверата, оловака, и сл.

На описани начин, Школа је предмет јавне набавке поделила на више набавки, због чега је без спроведеног поступка преузела обавезе и извршила расходе у износу најмање од 537.230 динара, чиме није поступила у складу са чланом 29. став 2. и чланом 51. став 2. Закона о јавним набавкама.

Набавка рачунара Школа је за набавку 20 рачунара добављачу „Gigatron“ д.о.о., Београд у 2021. години исплатила износ од 299.980 динара. Записником о истраживању тржишта за спровођење набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама Дел. бр: 113/21 од 4.

¹¹³ Члан 45. Правилника о ЈН

¹¹⁴ Члан 46. Правилника о ЈН

¹¹⁵ Члан 48. Правилника о ЈН

¹¹⁶ Члан 49. Правилника о ЈН



новембра 2021. године констатовано је да је упит потенцијалним понуђачима постављен телефонским путем, а да су понуде достављене лично. У овом акту наведени су потенцијални понуђачи и понуђене вредности (укупно).

Школа потенцијалним понуђачима није упутила документ у вези са достављањем понуде, са датим техничким спецификацијама и количинама. Понуде потенцијалних понуђача (осим предрачуна изабраног понуђача) у поступку ревизије нису достављене.

Због наведеног, не може се потврдити да је Школа применила начела Закона о јавним набавкама, како је то прописано чланом 27. став 2. истог закона, а посебно да је обезбедила конкуренцију у спроведеној набавци.

Набавка радова-кречење учионица Школа је по спроведеном поступку на кога се одредбе ЗЈН не примењују са „Лимекс Градња 021“ д.о.о., Нови Сад закључила Уговор о набавци радова, број: 123/21 од 8. новембра 2021. године. Вредност уговора је износила 946.796 динара без ПДВ-а, односно 1.136.155 динара са ПДВ-ом.

Предмет уговора је набавка радова-кречење учионица у школском објекту на адреси Трг Марије Трандафил бр. 1.

По наведеном уговору плаћен је износ од 1.136.155 динара, из извора 01-Општи приходи и примања буџета. Поступак набавке је спроведен у складу са одредбама ЗЈН.

Чланом 24. Правилника о организацији о систематизацији послова у Средњој школи „Светозар Милетић“ из Новог Сада, Дел. бр: 520/18 од 4. јула 2018. године уређено је да домар/мајстор одржавања обавља, поред осталог: електричарске, водоинсталатерске, браварске, столарске, молерске и сличне послове, као и друге радове одржавања и поправки.

Издаци су извршени из извора 01-Општи приходи и примања буџета.



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/наручбеница 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 Средња школа „Светозар Милетић“, Нови Сад.



2. Прилог 2 – Ревидирани поступци ЈН

у динарима

2021. година													
Број ЈН ОП:	Предмет ЈН	Партије набавке		Процењена вредност без ПДВ-а	Назив добављача	Уговор о ЈН				Анекс Уговора о ЈН		Извршено са ПДВ-ом	Разлика (уговорено -извршено)
		Број	Назив			Број и датум Дел.бр:	Период важења	Вредност без ПДВ-а	Вредност са ПДВ-ом	Број и датум	Вредност са ПДВ-ом		
01/2021	Осигурање	1	Услуге осигурања објеката и опреме	2.057.225	"Дунав осигурање" а.д.о., Београд	59-1/21 од 17.03.2021.	Полиса важи 03.03.2021-03.03.2022.	1.959.262	2.057.225			2.057.225	0
		2	Услуге осигурања одговорности из делатности	550.833		59-2/21 од 17.03.2021.	Полиса важи 03.03.2021-03.03.2022.	524.603	550.833			550.833	0
		3	Услуге осигурања лица за запослене раднике	719.206		59-3/21 од 17.03.2021.	Полиса важи 03.03.2021-03.03.2022.	719.205	719.205			719.205	0
		4	Услуге осигурања лица за ученике школе	1.123.116		59-4/21 од 17.03.2021.	Полиса важи 01.09.2021-01.09.2022.	1.082.735	1.082.735			1.082.735	0
02/2021	Електрична енергија*			2.500.000	ЈП ЕПС Београд	149/21 од 26.07.2021. (28.07.2021.)	годину дана	2.500.000	3.000.000			4.321.495	-1.321.495
03/2021	Материјал за одржавање хигијене			2.192.947	ТП "Хелена Граф" д.о.о, Арадац	293/21 од 17.09.2021. (29.09.2021.)	годину дана	2.184.391	2.621.269			3.182.123	-560.854
04/2021	Материјал за образовање	1	Општи материјал за образовање	1.050.000	"YU Market" д.о.о., Нови Сад	294/21 од 17.09.2021.	годину дана	1.048.918	1.258.042			1.066.627	191.415
		2	Материјал за извођење практичне наставе-намирнице	1.138.537	"Univerexport" д.о.о., Нови Сад	295/21 од 17.09.2021. (29.09.2021.)	годину дана	1.113.435	1.284.699			1.695.364	-410.665



2022. година													
Број ЈН	Предмет ЈН	Партије набавке		Процењена вредност без ПДВ-а	Назив добављача	Уговор о ЈН			Анекс Уговора о ЈН		Извршено са ПДВ-ом	Разлика (уговорено - извршено)	
		Број	Назив			Број и датум	Период важења	Вредност без ПДВ-а	Вредност са ПДВ-ом	Број и датум			Вредност са ПДВ-ом
01/2022	Осигурање			4.561.640	"Дунав осигурање" а.д.о., Београд	79/22 од 24.03.2022.	Полиса за осигурање објеката и опреме, одговорности из делатности и незгоде за запослене раднике важи 01.03.2022-01.03.2023., а за ученике од 01.09.2022-01.09.2023.	4.276.655	4.383.118			4.383.118	0
02/2022	Екскурзије ученика	1	Источна Србија	5.440.000	Група понуђача "Fantast Tourist" д.о.о., Нови Сад и "Fantast Travel & Service" д.о.о., Нови Сад	149/22 од 18.05.2022. (19.05.2022.)	до извршења обавеза	4.505.000	5.406.000			3.000.000	2.406.000
		2	Требиње	5.145.000		150/22 од 18.05.2022. (19.05.2022.)	до извршења обавеза	4.185.416	5.022.500			3.167.265	1.855.235
		3	Италија	12.556.000		151/22 од 18.05.2022. (19.05.2022.)	до извршења обавеза	10.341.662	12.410.000			9.980.834	2.429.166
03/2022	Електрична енергија*			3.350.000	ЈП ЕПС Београд	250/22 од 19.07.2022. (22.07.2022.)	годину дана	3.350.000	4.020.000	Анекс од 03.02.2023.	промење на ЈЦ	4.778.987	-758.987
04/2022	Материјал за образовање	1	Општи материјал за образовање	1.234.838	"YU Market" д.о.о., Нови Сад	476/22 од 14.10.2022.	годину дана	1.233.525	1.480.230			843.308	636.922
		2	Материјал за извођење практичне наставе-намирнице	1.250.000	"Univerexport" д.о.о., Нови Сад	477/22 од 14.10.2022. (20.10.2022.)	годину дана	1.245.112	1.432.789			1.571.331	-138.542
05/2022	Материјал за одржавање хигијене			2.385.927	ТП "Хелена Граф" д.о.о., Арадац	478/22 од 14.10.2022.	годину дана	2.366.781	2.840.137			2.837.440	2.697

*Извршење по уговорима за електричну енергију у 2021. и 2022. години дато је у износу са рачуна који обухвата трошкове испоручене електричне енергије и све остале трошкове исказане на рачуну. Прекорачења уговорених количина није било.

Напомена: Извршење уговора у поступцима ЈН ОП: 04/2022 (обе партије) и ЈН ОП: 05/2022) је у току у септембру 2023. године.



3. Прилог 3 – Ревидирани поступци без примене ЗЈН

у динарима

Р.б	Број набавке	Опис	Добављач	Прикупљене понуде	Уговор /нарудбеница	Уговорен износ са ПДВ-ом	Извршено плаћање
2021. година							
1	2.2.4	Стручне услуге - сређивање архиве	"Переста" д.о.о. Нови Сад	3	139/21 од 25.11.2021.	100.000,00	100.000,00
2	2.2.7	Опште услуге	"Sfera", Жабалъ	3	13-4/21 од од 01.03.2021.	106.203,80	106.146,62
3	2.2.10	Набавка специјализованих услуга	"Ватро-Никс инжењеринг" д.о.о., Нови Сад	3	146/21 од 26.11.2021.	178.800,00	178.800,00
4	2.1.10	Канцеларијски материјал	"RMG Stilo" д.о.о., Нови Сад	3	19/21 од 01.03.2021.	418.342,08	414.731,40
5	2.1.12	Медицински и лабораторијски материјал	"RMG Stilo" д.о.о., Нови Сад	3	95/21 од 30.06.2021.	277.140,00	261.540,00
6	2.1.4	Материјал за посебне намене	"SIM" д.о.о., Нови Сад	3	71/21 од 14.04.2021.	375.000,00	358.360,28
7	2.2.18	Капитално одржавање зграда и објеката - замена прозора	"Betaplast" ПР, Шајкаш	3	36/21 од 03.03.2021.	881.946,00	881.946,00
8	2.3.2	Набавка радова - кречење учионице	"Limeks Gradnja 021" д.о.о., Нови Сад	3	123/21 од 08.11.2021.	1.136.155,20	1.136.155,20
9	2.3.2	Реконструкција рачунарске мреже и увођење интернет сигнала у школским објектима	"Medija-Networks" д.о.о., Нови Сад	3	132/21 од 18.11.2021.	1.863.039,60	1.863.039,60
10	2.1.14	Рачунарска опрема	"Gigatron" д.о.о., Београд	3	115/21 од 04.11.2021.	299.980,00	299.980,00
11	2.1.13	Опрема за образовање, науку, културу и спорт	"Medija-Networks" д.о.о., Нови Сад	3	102/21 од 5.7.2021.	798.720,00	798.720,00
Укупно 2021. година:						6.435.327	6.399.419,10
2022. година							
1	2.1.2	материјал за образовање	"Просветни преглед" д.о.о., Београд	3	25-4/22 од 01.03.2022.	147.600,05	147.600,05
2	2.1.4	Материјал за посебне намене - општи материјал	"SIM" д.о.о., Нови Сад	3	45/22 од 15.03.2022.	400.000,00	397.491,07
3	2.1.4	Материјал за посебне намене	"Moby", Београд	1	41-3/22 од 10.03.2022.	84.607,00	84.607,20
4	2.1.4	Материјал за посебне намене	"Nera Promet" д.о.о., Бачки Јарак	1	31-3/22 од 09.03.2022.	319.830,00	319.830,00
5	2.2.15	Текуће поправке и одржавање зграде	"Бартоломео Миа" д.о.о., Нови Сад	3	64/22 од 30.03.2022.	3.547.596,00	3.547.596,00
6	2.1.10	Канцеларијски материјал	"RMG Stilo" д.о.о., Нови Сад	3	49/22 од 16.03.2022.	439.310,40	426.675,36
7	2.1.12	Набавка медицинских и лабораторијских материјала	"RMG Stilo" д.о.о., Нови Сад	3	143/22 од 04.11.2022.	291.375,00	290.340,00
8	2.2.7	Остале опште услуге	"Sfera", Жабалъ	3	23/22 од 01.03.2023.	133.600,19	133.600,19
9	2.2.10	Набавка осталих специјализованих услуга	„Steel Security DN021” д.о.о., Чуруг	3	457-4/22 од 03.10.2023.	288.000,00	288.000,00
10	2.2.10	Набавка осталих специјализованих услуга	"Ватро-Никс инжењеринг" д.о.о., Нови Сад	3	35/22 од 09.03.2023.	350.000,00	36.336,00
Укупно 2022. година:						6.001.918,64	5.672.075,87