



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

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



Број: 400-1022/2022-04/22
Београд, 25. новембар 2022. године





Да би услуге које локална самоуправа пружа грађанима биле квалитетније потребно је повећати ефикасност у планирању јавних набавки кроз укључивање свих актера у реално утврђивање потреба у складу са приоритетима, уз истраживање тржишта. Ово ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године и правременом задовољавању потреба.

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

Према подацима за 2019. и 2020. годину које је објавила Канцеларија за јавне набавке, односно Управа за јавне набавке, констатовано је, између осталог, недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. У спроведеним ревизијама од стране Државне ревизорске институције у 2020. и 2021. години, од 36 ревидираних субјеката, код десет односно код 28% ревидираних субјеката утврђене су неправилности везане за истраживање и испитивање тржишта односно документовање спроведених активности.



За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса, као и донети интерне акте за све наручиоце у складу са Законом.

Градска општина Обреновац није у потпуности прикупила, документовала нити користила све потребне информације како би ефикасно и правилно планирала јавне набавке. Градска општина Обреновац је за добра и услуге за које се набавка планира и спроводи у континуитету (сваке године) процењену вредност базирала на ранијем искуству /историјском трошку без доказа да је валидност исте проверена на тржишту.

Градска општина Обреновац је план јавних набавки реализовала углавном благовремено и у обиму који је усаглашен са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID-а, али је значајан део уговора закључен на процењену вредност без јасно уговорених количина добара и услуга чиме је суштински онемогућено праћење уговора у квантитативном смислу.

Препоруке

Државна ревизорска институција дала је одговорним лицима Градске општине Обреновац препоруке да:

- ↓ за све органе који се у смислу Закона сматрају наручиоцима интерним актом између осталог ближе уреде начин и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба, истраживања тржишта и реализације плана јавних набавки;
- ↓ обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе исказивале на начин и са свим потребним елементима у складу са интерним актом;
- ↓ обезбеде услове да се све активности на утврђивању и исказивању потреба, испитивању и истраживању тржишта и током извршења уговора о јавној набавци евидентирају и документују у писаној форми;
- ↓ обезбеде услове да се прикупе све потребне информације за израду плана набавки на начин предвиђен интерним актом, односно истраживањем тржишта;
- ↓ приликом израде плана јавних набавки, процењене вредности одређују на начин предвиђен позитивним прописима;
- ↓ обезбеде услове како би се омогућило адекватно квантитативно и квалитативно праћење реализације уговора.



Садржај

Скраћенице и термини	6
I Резиме и препоруке	7
II Увод	10
1. Проблем	10
2. Циљ ревизије	11
3. Ревизијска питања	11
4. Обим и ограничења ревизије	12
5. Методологија у поступку рада	14
III Опис предмета ревизије	15
1. Законодавни и институционални оквир	15
2. Основне информације о субјекту ревизије	18
3. Информације о јавним набавкама	19
IV Закључци	21
Закључак 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса, као и донети интерне акте за све наручиоце у складу са Законом.....	22
Налаз 1.1. Управа градске општине Обреновац је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба, док за остале органе Градске општине Обреновац, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредио поступак јавне набавке, а између осталог и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.	22
Налаз 1.2. Податке за израду Плана јавних набавки у већој мери је утврдио и исказао Одсек за јавне набавке на основу искуствених података из претходног периода, уместо да су потребе утврдиле и исказале Организационе јединице Градске општине Обреновац у складу са својим надлежностима на начин и са свим потребним елементима како је прописано интерним актом.....	25
Налаз 1.3. Градска општина Обреновац је интерним актима одредила ко ће и на који начин вршити послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, у оквиру активности планирања јавних набавки.....	27
Налаз 1.4. Градска општина Обреновац није у целости и за све поступке јавних набавки у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања стварних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.	27
Закључак 2. Градска општина Обреновац није у потпуности прикупила, документовала нити користила све потребне информације како би ефикасно и правилно планирала јавне набавке.	28
Налаз 2.1. Управа градске општине Обреновац је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак испитивања и истраживања тржишта, док за остале органе Градске општине Обреновац, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе	



уредио поступак јавне набавке, а између осталог и поступак испитивања и истраживања тржишта.	29
Налаз 2.2. Градска општина Обреновац, односно учесници у планирању јавних набавки, прикупили су информације за израду плана јавних набавки, али не у потпуности и на начин предвиђен интерним актом.	30
Налаз 2.3. Градска општина Обреновац је за добра и услуге чија се набавка планира и спроводи у континуитету (сваке године) процењену вредност базирала на ранијем искуству /историјском трошку, без доказа да је валидност исте проверена на тржишту, док је у осталим случајевима утврђена на основу података добијених истраживањем тржишта, а за једну набавку процењена вредност није наведена у плану нити су достављени докази на који начин је иста одређена.	32
Налаз 2.4. Градска општина Обреновац није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта.	36
Закључак 3. Градска општина Обреновац је план јавних набавки реализовала углавном благовремено и у обиму који је усаглашен са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID-а, али је значајан део уговора закључен на процењену вредност без јасно уговорених количина добара и услуга чиме је суштински онемогућено праћење уговора у квантитативном смислу.	37
Налаз 3.1. Управа градске општине Обреновац је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак реализације плана јавних набавки, док за остале органе Градске општине Обреновац, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредио поступак јавне набавке, а између осталог и поступак реализације плана јавних набавки.	38
Налаз 3.2. Градска општина Обреновац је јавне набавке углавном покретала у планираним временским оквирима.	40
Налаз 3.3. Градска општина Обреновац је план јавних набавки реализовала у складу са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID-а, али је значајан део уговора закључен на процењену вредност без јасно уговорених количина добара и услуга чиме је суштински онемогућено праћење уговора у квантитативном смислу.	41
Налаз 3.4. Запослени у Градској општини Обреновац су углавном у писаној форми евидентирали и документовали радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци, али за део јавних набавки овлашћена лица нису сачинила Записнике о квалитативном и квантитативном пријему добара и услуга.	45
V Захтев за доставу одазивног извештаја	47
1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада.	48



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Градска општина	ГО
Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/2019)	Закон о јавним набавкама
Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015)	Претходно важећи закон
Директни корисници буџетских средстава	ДКБС
Правилник о набавкама (Х-01 број 06-3/3 од 15.1.2016. године)	Претходно важећи Правилник
Правилник о ближем уређивању поступака јавних набавки, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга (Х-01 број 06-3/34 од 7.6.2021. године)	Правилник
Јавна набавка	ЈН



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности и правилности пословања Градске општине Обреновац на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“ за период од 1.1.2020. до 30.6.2022. године.

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

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

Након спроведене ревизије сврсисходности и правилности пословања Градске општине Обреновац на тему: Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код ДКБС, од 1.1.2020. године до 30.6.2022. године, утврдили смо следеће:

Да би услуге које локална самоуправа пружа грађанима биле квалитетније потребно је повећати ефикасност у планирању јавних набавки кроз укључивање свих актера у реално утврђивање потреба у складу са приоритетима, уз истраживање тржишта. Ово ће допринети адекватном управљању и располагању буџетским средствима у току године и правовременом задовољавању потреба.

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

1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса, као и донети интерне акте за све наручиоце у складу са Законом.

Налаз 1.1. Управа градске општине Обреновац је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба, док за остале органе Градске општине Обреновац, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредио поступак јавне набавке, а између осталог и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба;

Налаз 1.2. Податке за израду Плана јавних набавки у већој мери је утврдио и исказао Одсек за јавне набавке на основу искуствених података из претходног периода, уместо да су потребе утврдиле и исказале Организационе јединице Градске општине Обреновац у складу са својим надлежностима на начин и са свим потребним елементима како је прописано интерним актом;

Налаз 1.3. Градска општина Обреновац је интерним актима одредила ко ће и на који начин вршити послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, у оквиру активности планирања јавних набавки;

Налаз 1.4. Градска општина Обреновац није у целости и за све поступке јавних набавки у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања стварних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.



2. Градска општина Обреновац није у потпуности прикупила, документовала нити користила све потребне информације како би ефикасно и правилно планирала јавне набавке.

Налаз 2.1. Управа градске општине Обреновац је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак испитивања и истраживања тржишта, док за остале органе Градске општине Обреновац, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредио поступак јавне набавке, а између осталог и поступак испитивања и истраживања тржишта;

Налаз 2.2. Градска општина Обреновац, односно учесници у планирању јавних набавки, прикупили су информације за израду плана јавних набавки, али не у потпуности и на начин предвиђен интерним актом;

Налаз 2.3. Градска општина Обреновац је за добра и услуге чија се набавка планира и спроводи у континуитету (сваке године) процењену вредност базирала на ранијем искуству /историјском трошку, без доказа да је валидност исте проверена на тржишту, док је у осталим случајевима утврђена на основу података добијених истраживањем тржишта, а за једну набавку процењена вредност није наведена у плану нити су достављени докази на који начин је иста одређена;

Налаз 2.4. Градска општина Обреновац није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта.

3. Градска општина Обреновац је план јавних набавки реализовала углавном благовремено и у обиму који је усаглашен са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID-а, али је значајан део уговора закључен на процењену вредност без јасно уговорених количина добара и услуга чиме је суштински онемогућено праћење уговора у квантитативном смислу.

Налаз 3.1. Управа градске општине Обреновац је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак реализације плана јавних набавки, док за остале органе Градске општине Обреновац, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредио поступак јавне набавке, а између осталог и поступак реализације плана јавних набавки;

Налаз 3.2. Градска општина Обреновац је јавне набавке углавном покретала у планираним временским оквирима;

Налаз 3.3. Градска општина Обреновац је план јавних набавки реализовала у складу са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID-а, али је значајан део уговора закључен на процењену вредност без јасно уговорених количина добара и услуга чиме је суштински онемогућено праћење уговора у квантитативном смислу;

Налаз 3.4. Запослени у Градској општини Обреновац су углавном у писаној форми евидентирали и документовали радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци, али за део јавних набавки овлашћена лица нису сачинила Записнике о квалитативном и квантитативном пријему добара и услуга.



Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“ даје следеће препоруке:

У циљу унапређења правилности и ефикасности планирања јавних набавки, одговорним лицима Градске општине Обреновац препоручујемо да:

- 1) за све органе који се у смислу Закона сматрају наручиоцима, интерним актом између осталог ближе уреде начин и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба (Налаз 1.1. Препорука број 1 - Приоритет 1¹);
- 2) обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе исказивале на начин и са свим потребним елементима у складу са интерним актом (Налаз 1.2. Препорука број 2 - Приоритет 1);
- 3) обезбеде да се све активности на утврђивању и исказивању потреба као дела планирања јавних набавки евидентирају и документују у писаној форми како је предвиђено интерним актом (Налаз 1.4. Препорука број 3 - Приоритет 1);
- 4) за све органе који се у смислу Закона сматрају наручиоцима, интерним актом између осталог ближе уреде поступак испитивања и истраживања тржишта (Налаз 2.1. Препорука број 4 - Приоритет 1);
- 5) обезбеде услове да се прикупе све потребне информације за израду плана набавки на начин предвиђен интерним актом, односно истраживањем тржишта (Налаз 2.2. Препорука број 5 – Приоритет 1);
- 6) приликом израде плана јавних набавки, процењене вредности одређују на начин предвиђен позитивним прописима (Налаз 2.3. Препорука број 6 – Приоритет 1);
- 7) обезбеде услове да се поштује процедура која је предвиђена интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта (Налаз 2.4. Препорука број 7 – Приоритет 1);
- 8) за све органе који се у смислу Закона сматрају наручиоцима, интерним актом између осталог ближе уреде поступак реализације плана јавних набавки (Налаз 3.1. Препорука број 8 – Приоритет 1);
- 9) обезбеде услове како би се омогућило адекватно квантитативно и квалитативно праћење реализације уговора (Налаз 3.3. Препорука број 9 – Приоритет 2²);
- 10) обезбеде све услове да се у писаној форми евидентирају и документују све радње током извршења уговора о јавној набавци, како је предвиђено интерним актом (Налаз 3.4. Препорука број 10 – Приоритет 2);

Генерални државни ревизор

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

¹ ПРИОРИТЕТ 1 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року од 90 дана

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



II Увод

Ревизија правилности и сврсисходности пословања градске општине Обреновац на тему „Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава“ је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији³, Пословником Државне ревизорске институције⁴ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину⁵.

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

1. Проблем

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

Од стране Канцеларије за јавне набавке у Годишњем извештају о јавним набавкама у Републици Србији⁶ за период 1.1.2020 – 31.12.2020. године у закључцима и препорукама између осталог констатовано је и недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. Даље се наводи да је учешће обустављених поступака у укупном броју спроведених поступака јавних набавки износило 9%, док је 91% покренутих поступака успешно окончано, закључењем уговора или оквирног споразума. У предметном Извештају нису навођени узроци обуставе тих поступака јавних набавки.

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

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

Разлози за релативно висок удео поступака у којима није поднета ниједна понуда, према наводима у Извештају⁷ могу да буду или перцепција учесника да је набавка „намењена” некоме или да су захтеви корисника дефинисани на начин који није препознат од стране потенцијалних понуђача, тј. тржишта.

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

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

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 9/09

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

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

⁷ Страна 18. Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2019 – 31.12.2019. године



стране наручилаца. У појединим случајевима наручиоци, услед недовољног познавања стања на тржишту, одређивањем услова за учешће у поступку и сачињавањем техничких спецификација предмета јавне набавке, сужавају круг потенцијалних понуђача.

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

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

У складу са одредбама Закона о јавним набавкама⁹, наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

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

2. Циљ ревизије

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

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

3. Ревизијска питања

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

Приликом формулисања ревизијских питања, имали смо у виду кључне фазе планирања јавних набавки које се огледају у активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба, након тога спровођењу истраживања и испитивања тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавки, доступности предмета набавки и присутности привредних субјеката¹⁰ на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке¹¹ кроз који ће се ти предмети набављати.

Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања и потпитања:

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

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

¹⁰ Члан 2. став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Извори критеријума за оцену предмета ревизије су:

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

4. Обим и ограничења ревизије

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

Планирање јавне набавке подразумева више радњи које наручилац предузима у циљу припреме и спровођења поступка јавне набавке и каснијег закључења и реализације уговора. Те радње су: утврђивање потреба за набавком и истраживање тржишта, предвиђање средстава усвајањем буџета или финансијског плана, као и доношење плана набавки који садржи

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



динамику спровођења набавки, врсту поступка, процењену вредност¹³ и остале потребне елементе¹⁴.

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

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

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

Једна од 15 одабраних јединица локалне самоуправе код којих се спроводи ревизија на ову тему је и градска општина Обреновац. Органи градске општине Обреновац, односно ДКБС код којих се спроводи ревизија су: Управа градске општине, Скупштина градске општине, Председник градске општине и Веће градске општине.

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

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

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

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

У 2022. години фокус је био на радњама планирања, с обзиром да је у периоду спровођење ревизије, план јавних набавки за текућу годину био у фази спровођења и нисмо

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

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

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

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

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

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



имали свеобухватне податке о његовој реализацији изузев парцијалних података за поједине поступке јавних набавки који су до 30.6.2022. године спроведени.

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

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

Потенцијална ограничења за спровођење ревизије:

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

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

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

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

5. Методологија у поступку рада

Избор субјекта ревизије је вршен применом критеријума за избор, а на основу података достављених од стране јединица локалне самоуправе путем апликације <http://upitnik.dri.rs>.¹ Захтев за попуњу упитника је достављен свим јединицама локалне самоуправе. Критеријуми за избор субјекта су се заснивали на односу укупно процењене вредности планираних јавних набавки и укупно процењене вредности спроведених јавних набавки, затим, односу укупно процењене вредности и укупно уговорених вредности спроведених јавних набавки, затим, односу броја спроведених и планираних поступака јавних набавки, као и број обустављених поступака у односу на број спроведених поступака.

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

¹⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 91/19



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

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Поступак планирања јавних набавки регулисан је Законом о јавним набавкама. У ревидираном периоду 1.1.2020. године до 30.6.2022. године на снази су два Закона о јавним набавкама. У ревидираном периоду област јавних набавки је био уређена претходно важећим Законом о јавним набавкама²⁰ који је био на снази до 30. јуна 2020. године, као и новим Законом о јавним набавкама²¹ који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године.

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

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

Имајући у виду цитирану одредбу Закона да је наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава, несумњиво, ближе уређење начина планирања између осталог мора да обухвати начин утврђивања стварних потреба наручиоца у складу са сврхом и наменом за коју ће се користити, кроз исказивање потреба у квантитативном и квалитативном смислу као и временског оквира када исказане потребе морају бити расположиве. Без наведених информација не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност нити оквирно време за покретање поступка²². Уређивање начина планирања подразумева прописивање активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу.

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

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

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

У складу са одредбом члана 49. Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорности

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

²¹ „Сл. гласник РС“, бр. 91/19

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

²³ „Сл. гласник РС“, бр. 106/13



лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

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

Сагласно члану 3. став 1. тачка 3. Закона о јавним набавкама²⁴, јавни наручиоци су органи јединице локалне самоуправе.

Наручиоци на основу претходно дефинисаних стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација. Не постоје експлицитне одредбе закона која прописује на који начин се врши испитивање и истраживање тржишта, али у складу са одредбама Закона о јавним набавкама наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања који између осталог подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта на чију обавезу спровођења упућују остале одредбе Закона.

Спровођењем испитивања и истраживања тржишта прикупљају се кључне информације неопходне у поступку планирања јавних набавки везане за утврђивање процењене вредности набавке, доступности предмета набавке и присутности привредних субјеката²⁵ на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке²⁶ кроз који ће се тај предмет набављати²⁷.

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

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

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

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

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

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

²⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 91/2019

²⁵ Члан 2. став 1. тачка 7. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

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

²⁶ Члан 51. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

²⁷ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.



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

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

Према одредбама Закона о јавним набавкама, јавни наручилац доделу уговора по правилу врши у отвореном или рестриктивном поступку, а може да врши и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани овим законом. Члановима 52. до 63. Закона дати су услови за спровођење појединих врста поступака.

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

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

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

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

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

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

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

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



2. Основне информације о субјекту ревизије

Општина Обреновац је градска општина Града Београда, која на свом подручју врши послове из надлежности града одређене Статутом Града Београда.

Градска општина Обреновац се налази на ушћу реке Колубаре у Саву. Простире се на 409 km², од чега је, према последњим званичним подацима урбанизовано око 42 km². Према попису из 2011. године имала је 72.524 становника.

Старо име Обреновца је Палеж. Градска општина Обреновац обележава 20. децембар као дан општине, јер је то датум значајан по томе што је тога дана услишена молба Палежана упућена Књазу Милошу да се њихова варош прекрсти у Обреновац, а обележава и своју славу Силазак Светог Духа на апостоле – Тројице.

Школство је у Градској општини Обреновац организовано у десет основних и три средње школе, са преко девет хиљада уписаних ученика. Предшколска установа „Перка Вићентијевић“, у пет вртића, свакодневно води бригу о више од две хиљаде деце.

Центар културног и спортског живота Обреновца је Спортско-културни центар Обреновац, други обреновачки центар културних дешавања је Библиотека „Влада Аксентијевић“, Обреновац.

Носилац здравствене заштите градске општине је Дом здравља Обреновац.

Градска општина Обреновац је основала осам јавних предузећа и то: ЈП Спортско културни центар „Обреновац“ у Обреновцу, ЈП за изградњу Обреновца, ЈП „Пословни простор“ Обреновац, ЈКП „Паркинг сервис“, Обреновац, ЈКП „Водовод и канализација“, ЈКП „Топловод“ Обреновац, ЈКП „Обреновац“ из Обреновца и ЈП за заштиту и унапређење животне средине на територији градске општине Обреновац.

Основни покретач привредног развоја су Термоелектране „Никола Тесла“, које производе више од половине електричне енергије произведене у Републици Србији, са око 3.000 запослених радника, представља предузеће које обједињује четири термоелектране и интерну железницу. У саставу овог предузећа су Термоелектране „Никола Тесла А“ и „Никола Тесла Б“ у Обреновцу, термоелектрана „Колубара“ у Великим Црљенима и термоелектрана „Морава“ у Свилајнцу. Сем ТЕНТ-а на подручју Градске општине Обреновац послује и већи број предузећа из области металског комплекса и услуга. Значајан привредни потенцијал Општине је и пољопривредна производња.

Органи градске општине су: Скупштина градске општине, Председник градске општине, Веће градске општине и Управа градске општине.

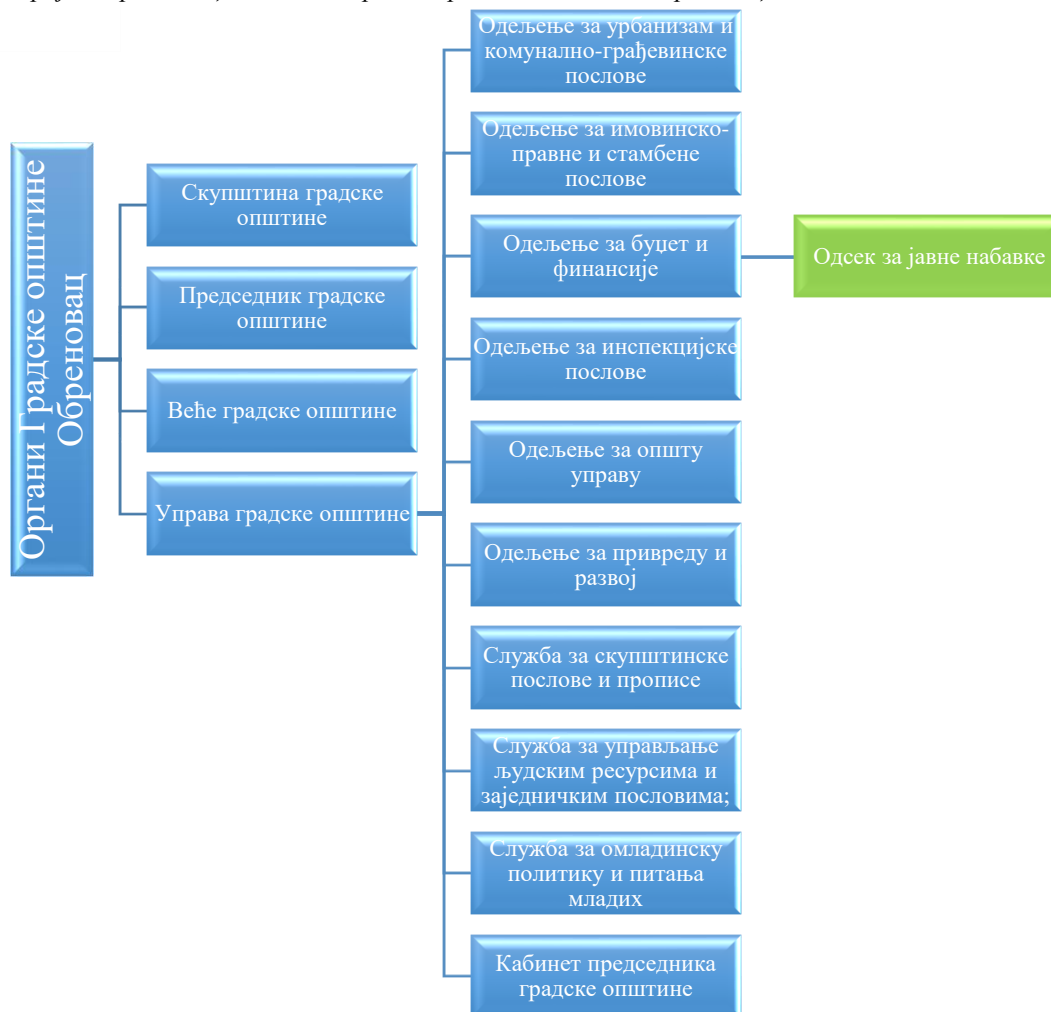
Скупштина градске општине је највиши орган Градске општине који врши поверене основне функције локалне власти, утврђене законом, Статутом Града, другим општим актима Града и Статутом градске општине. Скупштину градске општине Обреновац чини 55 одборника. Највиши правни акт Градске општине је Статут, којим се ближе уређују начин, услови и облици вршења права и дужности из надлежности Градске општине Обреновац.

Чланом 11. Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи градске општине Обреновац²⁸ образоване су стручне службе за: (1) скупштинске послове и прописе; (2) за управљање људским ресурсима и заједничким пословима; (3) за омладинску политику и питања младих и (4) кабинет председника градске општине.

²⁸ IV-02 број 020-3/125 од 8.10.2021. године



Графикон број 1: Организациона шема органа Градске општине Обреновац



У оквиру Одељења за буџет и финансије формиран је Одсек за јавне набавке, у коме се између осталог обављају послови који се односе на обављање стручних послова у области јавних набавки добара, услуга и радова до њихове финализације, са финансијско-материјалном конструкцијом, за потребе органа градске општине, у складу са законом.

Седиште Градске општине Обреновац је у Обреновцу, улица Вука Караџића 74. Матични број Градске општине Обреновац је: 07038330; ПИБ: 102700379.

3. Информације о јавним набавкама

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.²⁹ Наручиоци на основу претходно дефинисаних објективних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација. У складу са одредбама Закона о јавним набавкама³⁰ процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

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

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



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

Према достављеним подацима од стране градске општине Обреновац, поступак планирања јавних набавки је уређен процедурама у којима су прописане обавезе и одговорности чинилаца тих активности. У оквиру Одељења за буџет и финансије формиран је Одсек за јавне набавке, у коме су систематизована два извршилачка радна места. Управа Градске општине има запосленог који има сертификат за службеника за јавне набавке. Планове јавних набавки донела је Управа градске општине док остали ДКБС у ревидираном периоду нису имали потребе за спровођењем поступака јавне набавке. У 2020. години у плану јавних набавки са пет измена, Градска општина Обреновац планирала је добра, услуге и радове у укупном износу 845.149.717 динара и то кроз 21 поступак ЈН, док је у 2021. години планирала 17 поступака ЈН у вредности 50.745.405 динара у плановима јавних набавки са пет измена. За 2022. годину према Плану јавних набавки до 30.6.2022. године (са две измене) планирано је 17 поступака, процењене вредности 713.733.327 динара. У 2020. години спроведено је 20 поступака јавних набавки процењене вредности 51.818.074 динара, по којима су закључени уговори у вредности 51.510.068 динара, док је у 2021. години спроведено 12 поступака, процењене вредности 36.133.327 динара, а закључени су уговори у вредности 35.746.952 динара.

Такође, према достављеним подацима, у току 2020. године обустављен је један поступак ЈН процењене вредности 793.331.643 динара из разлога ванредног стања услед пандемије COVID-19 (обустава финансирања од стране Канцеларије за управљање јавним улагањима), док је у 2021. години обустављен један поступак из разлога што није достављена ниједна понуда.



IV Закључци

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

- 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса, као и донети интерне акте за све наручиоце у складу са Законом.**
- 2. Градска општина Обреновац није у потпуности прикупила, документовала нити користила све потребне информације како би ефикасно и правилно планирала јавне набавке.**
- 3. Градска општина Обреновац је план јавних набавки реализовала углавном благовремено и у обиму који је усаглашен са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID-а, али је значајан део уговора закључен на процењену вредност без јасно уговорених количина добара и услуга чиме је суштински онемогућено праћење уговора у квантитативном смислу.**

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



Закључак 1. За правилно и ефикасно планирање јавних набавки потребно је утврдити и исказати све стварне потребе на начин прописан интерним актом, уз евидентирање и документовање свих радњи током тог процеса, као и донети интерне акте за све наручиоце у складу са Законом.

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

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

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

Закључак 1. донели смо на основу следећих налаза:

- 1.1 Управа градске општине Обреновац је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба, док за остале органе Градске општине Обреновац, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредио поступак јавне набавке, а између осталог и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.
- 1.2 Податке за израду Плана јавних набавки у већој мери је утврдио и исказао Одсек за јавне набавке на основу искуствених података из претходног периода, уместо да су потребе утврдиле и исказале Организационе јединице Градске општине Обреновац у складу са својим надлежностима на начин и са свим потребним елементима како је прописано интерним актом.
- 1.3 Градска општина Обреновац је интерним актима одредила ко ће и на који начин вршити послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, у оквиру активности планирања јавних набавки.
- 1.4. Градска општина Обреновац није у целости и за све поступке јавних набавки у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања стварних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.

Налаз 1.1. Управа градске општине Обреновац је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак утврђивања и исказивања стварних потреба, док за остале органе Градске општине Обреновац, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредио поступак јавне набавке, а између осталог и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.

У складу са Законом о јавним набавкама наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, односно да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке који између осталог уређује и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.

Начелник Управе градске општине Обреновац донео је Правилник на основу Закона о јавним набавкама, али који се односи само на Управу градске општине док за остале органе Градске општине Обреновац, који се у смислу Закона сматрају јавним наручиоцима - Скупштина градске општине, Председник градске општине и Веће градске општине, надлежни орган није донео интерни акт.



Интерни акт који је донет односи се само на Управу градске општине из разлога што све јавне набавке добара, услуга и радова спроводи Управа градске општине, док остали директни корисници буџетских средстава планирају само расходе на име редовног пословања и нису имали потребе за спровођењем јавних набавки.

Уколико сви органи који се у смислу Закона сматрају наручиоцима не уреде интерним актом поступак утврђивања и исказивања стварних потреба, јавља се ризик да се добара, услуге и радови за конкретног наручиоца набаве супротно начелима јавних набавки као и да се преузму обавезе супротно Закону.

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

У периоду од 1. јануара 2020. године до 7. јуна 2021. године у Градској општини Обреновац је био у примени Правилник о набавкама Управе градске општине Обреновац³¹ (у даљем тексту претходно важећи Правилник) а у складу са претходно важећим Законом. Наведеним правилником је уређена процедура планирања набавки, спровођење поступака јавних набавки и извршење уговора унутар управе ГО Обреновац. претходно важећим Правилником процедуре којима је уређен поступак планирања набавки су дефинисане одредбама члана 12-32. Начин исказивања потреба је уређен чланом 15. Одредбама наведеног члана претходно важећег Правилника прописано је да све унутрашње организационе јединице Управе приликом израде Плана и програма рада и финансијског плана, достављају у писаном облику планиране потребе за наредну годину, да потребе морају бити исказане у одговарајућим количинским јединицама, описаних карактеристика, квалитета и динамике потреба, са образложењем разлога и сврсисходности набавке и да лица из тима врше прикупљање, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку набавку појединачно.

Претходно важећи Правилник је био на снази до усвајања Правилника о ближе уређивању поступака јавних набавки, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга³² који је донео Начелник Управе градске општине Обреновац, на основу Закона о јавним набавкама. Правилником су уређена правила поступка јавних набавки у Управи градске општине Обреновац, почев од планирања, спровођења поступака јавних набавки и праћење извршења уговора о јавним набавкама, начин планирања и спровођења набавки на које се Закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, као посебног режима набавки Управе градске општине Обреновац.

Одредбама члана 8. Правилника прописано је да се сва лица која учествују у поступку планирања набавки за сваку појединачну набавку руководе следећим критеријумима: (1) да је предмет јавне набавке у функцији обављања делатности и у складу са планираним циљевима; (2) да техничке спецификације и количине одређеног предмета јавне набавке одговарају стварним потребама наручиоца; (3) да је процењена вредност конкретне јавне набавке одговарајућа с обзиром на циљеве набавке, имајући у виду техничке спецификације и количине; (4) да ли јавна набавка има за последицу стварање додатних трошкова за наручиоца; (5) да ли постоје друга могућа решења за задовољавање исте потребе наручиоца; (6) стање на залихама, искуствене показатеље у вези са месечном, кварталном, годишњом потрошњом добара и сл.; (7) прикупљање и анализа постојећих информација и база података о изабраним понуђачима и закљученим уговорима (8) трошкови одржавања и коришћења постојеће опреме у односу на трошкове нове опреме, исплативост инвестиције, исплативост ремонта постојеће опреме и сл.; (9) трошкове животног циклуса предмета јавне набавке (трошак набавке, трошкове употребе и одржавања, као и трошкове одлагања након употребе) и (10) ризике и трошкове у случају неспровођења поступка јавне набавке.

³¹ X-01 број 06-3/3 од 15.1.2016. године

³² X-01 број 06-3/34 од 7.6.2021. године

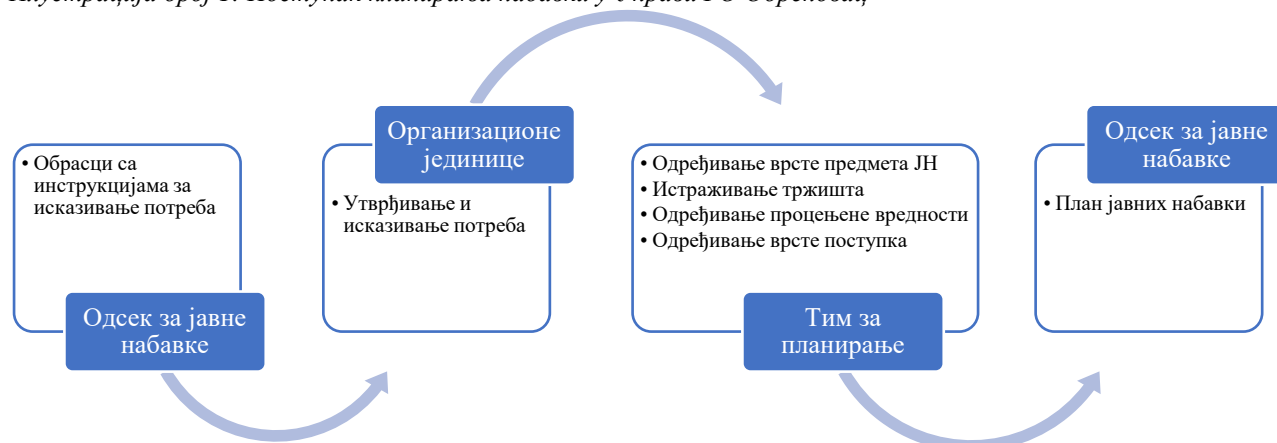


Послове планирања набавки обавља тим за планирање који поред одговорног лица и лица ангажованих на пословима јавних набавки чине и руководиоци других унутрашњих организационих јединица, што је предвиђено чланом 9. Правилника.

Начин исказивања потреба дефинисан Правилником на основу Закона о јавним набавкама је у извесној мери измењен у односу на претходно важећи и то на начин да према одредби члана 10. Правилника Одсек за јавне набавке, доставља организационим јединицама обрасце са пратећом писаном инструкцијом за исказивање потреба, а све унутрашње организационе јединице Управе градске општине достављају у писаном облику планиране потребе за наредну годину. Одсек за јавне набавке са осталим члановима тима врше прикупљање, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку набавку појединачно.

На овај начин се стандардизује исказивање потреба за предметима набавки и свака организациона јединица планира одређене предмете набавки према пословима које обавља. Међутим интерним актом нису дефинисани временски рокови за сваку појединачну активност.

Илустрација број 1: Поступак планирања набавки у Управи ГО Обреновац



Правилник који је донет на основу Закона о јавним набавкама се односи на Управу градске општине, док се за остале органе Градске општине Обреновац, који се у смислу Закона сматрају наручиоцима - Скупштина градске општине, Председник градске општине и Веће градске општине, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредио поступак јавне набавке унутар наручиоца а нарочито начин планирања набавки.

Интерни акт који је донет односи се само на Управу градске општине из разлога што све јавне набавке добара, услуга и радова спроводи Управа градске општине, док остали ДКБС планирају само расходе на име редовног пословања и нису имали потребе за спровођењем јавних набавки.

Уколико директни корисник буџетских средстава, који се у смислу Закона сматра наручиоцем, не донесе интерни акт којим се ближе уређује начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, који између осталог обухвата и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба јавља се ризик да се добра, услуге и радови набављају супротно начелима јавних набавки, а обавезе преузимају супротно Закону.



Препорука број 1: Препоручујемо одговорним лицима Градске општине Обреновац да за све органе који се у смислу Закона сматрају наручиоцима интерним актом између осталог ближе уреди начин и поступак утврђивања и исказивања стварних потреба.



Налаз 1.2. Податке за израду Плана јавних набавки у већој мери је утврдио и исказао Одсек за јавне набавке на основу искуствених података из претходног периода, уместо да су потребе утврдиле и исказале Организационе јединице Градске општине Обреновац у складу са својим надлежностима на начин и са свим потребним елементима како је прописано интерним актом.

Интерним актом је прописано да све унутрашње организационе јединице Управе Градске општине достављају у писаном облику планиране потребе за наредну годину, које морају бити исказане у одговарајућим количинским јединицама, описаних карактеристика, квалитета, са дефинисаном динамиком набавке, уз образложење разлога и сврсисходности набавке.

Организационе јединице за део планираних поступака нису доставиле потребе, а за мањи део поступака су доставиле, али не на начин прописан интерним актом, односно на предвиђеном обрасцу нису садржани сви потребни елементи. За јавне набавке за које организационе јединице нису доставиле потребе, податке за израду Плана јавних набавки је утврдио и исказао Одсек за јавне набавке, а на основу искуствених података и финансијских података о реализацији уговора из претходног периода.

Узрок оваквог поступања можемо пронаћи у томе да се организационе јединице понашају према устаљеној пракси из ранијих година, а која није у сагласности са процедурама дефинисаним интерним актом, као и у недостатку расположивог кадра за ове послове.

Ризик непоштовања процедуре приликом утврђивања потреба је планирање веће или мање количине добара, услуга и радова од потребних.

Правилником је прописано да послове планирања набавки обавља тим за планирање, који поред одговорног лица и лица ангажованог на пословима јавних набавки чине и руководиоци из других унутрашњих организационих јединица Управе. Према интерном акту тим врши прикупљање, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку набавку појединачно.

У циљу планирања набавки за 2020., 2021. и 2022. годину Шеф одсека за јавне набавке упутио је електронским путем допис руководиоцима свих унутрашњих организационих јединица Управе градске општине Обреновац са одређеним роком за достављање потреба у оквирима образаца који су прилог дописа (Табела 1 и Табела 2).

Табела 1 – Потребности за рачунарском опремом и компјутерским софтвером, из делокруга рада Одељења/ службе и Табела 2 – Потребности за предметима набавки (добра, услуга, радова) из делокруга рада Одељења/службе, садрже поред предмета јавне набавке, врсте предмета јавне набавке, јединичне цене, потребне количине и процењене вредности и сет питања која се односе на оправданост набавке, начин утврђивања процењене вредности, период у коме је потребно покренути поступак и закључити уговор и друго.

Увидом у достављену документацију од стране субјекта ревизије утврђено је да су Дописи за прикупљање података за израду Плана јавних набавки и набавки на које се закон не примењује достављени организационим јединицама, са напоменом да се попуњени образци доставе Одсеку за јавне набавке до назначеног рока.

Табела број 1: Датуми достављања дописа и рокова за исказивање потреба организационих јединица

Година планирања	Датум достављања	Рок за достављање потреба
2020.	10.12.2019.	17.12.2019. године
2021.	23.12.2020.	29.12.2020.
2022.	23.12.2021.	29.12.2021.

У поступку ревизије утврђено је да за већи број планираних поступака јавних набавки организационе јединице нису исказале потребе или уколико су достављене потребе исте нису исказане на прописани начин. Потребности су достављене углавном само навођењем назива предмета набавке, без других описних карактеристика, квалитета, разлога и сврсисходности набавке.

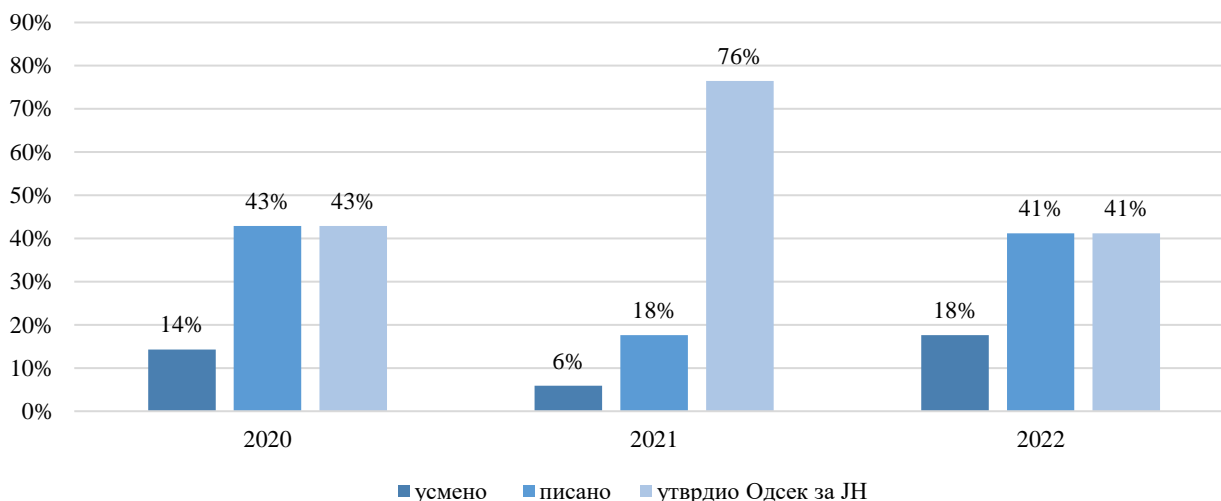


Организационе јединице су Одсеку за јавне набавке доставиле попуњене обрасце у којима су потребе за добрима, услугама и радовима које се односе на рачунарску опрему, потребан канцеларијски намештај и евентуалне радове на одржавању пословних просторија, али нису достављене потребе за планиране поступке јавних набавки као што су набавка горива, послуживање пића, одржавање пословних просторија, електрична енергија, мобилна и фиксна телефонија и слично.

Према писаној информацији субјекта ревизије, за претежан број поступака јавних набавки, потребе су достављене усмено, или исте нису достављене од стране организационих јединица, већ су подаци за израду Плана јавних набавки исказани од стране Одсека за јавне набавке, а на основу искуствених података и финансијских података о реализацији уговора из претходног периода узимајући у обзир и могућа одступања.

За потребе за које су достављени обрасци од стране организационих јединица исти садрже податке о предмету набавке, делимично садрже податке о потребним количинама, ретко има података о периоду када треба покренути набавку, у највећој мери не садрже прописане тражене податке о јединичној цени, процењеној вредности, оправданости набавке, начину утврђивања процењене вредности, месеца покретања поступка и закључења уговора.

Графикон број 2: Начин исказивања потреба у ревидираном периоду



На основу извршене ревизије узорковане документације утврдили смо да разлог за одступање чињеничног стања у односу на прописано можемо наћи у постојећој пракси да потребе за јавним набавкама и поред уредно достављеног дописа, организационе јединице не достављају, а исте затим за потребе израде плана јавних набавки утврђује и исказује Одсек за јавне набавке. Наведено поступање се односи у највећој мери на набавке које се врше континуирано, из године у годину (нпр., услуге: чишћења пословног простора, послуживања пића и напитака, набавке: пића и напитака, канцеларијског материјала и друго) и које се односе на све организационе јединице. Један од узрока је и недостатак кадровских капацитета.

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



Препорука број 2: Препоручујемо одговорним лицима Градске општине Обреновац да обезбеде све потребне услове како би се стварне потребе исказивале на начин и са свим потребним елементима у складу са интерним актом.



Налаз 1.3. Градска општина Обреновац је интерним актима одредила ко ће и на који начин вршити послове утврђивања стварних потреба за набавкама добара, услуга и радова, у оквиру активности планирања јавних набавки.

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

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи Градске општине Обреновац који је усвојило Веће градске општине у оквиру Одељења за буџет и финансије формиран је Одсек за јавне набавке, у коме се између осталог обављају послови који се односе на обављање стручних послова у области јавних набавки добара, услуга и радова до њихове финализације, са финансијско-материјалном конструкцијом, за потребе органа градске општине, у складу са законом.

У акту о систематизацији, у оквиру описа послова Одсека као и радних места нису предвиђени послови утврђивања стварних потреба за добрима, услугама и радовима у оквиру активности планирања јавних набавки. Ове активности су дефинисане чланом 10. Правилника по Закону о јавним набавкама. Наведеним чланом одређено је да све унутрашње организационе јединице достављају у писаном облику планиране потребе за наредну годину, док Одсек за јавне набавке са тимом за планирање врши прикупљање, проверу исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку набавку појединачно.

У Одсеку за јавне набавке систематизована су два радна места (Шеф одсека и Послови јавних набавки) којима је између осталог предвиђено извршавање послова у вези са припремом и спровођењем поступака јавних набавки. На радном месту Шефа одсека је запослено лице које послове јавних набавки обавља дужи низ година. На радном месту Послови јавних набавки од 2019. године запослено је лице које има сертификат службеника за јавне набавке, међутим у току ревидираног периода лице је распоређено на радно место шефа Одсека за управно правне послове, али према Решењу поред редовних послова обавља и послове јавних набавки.

Налаз 1.4. Градска општина Обреновац није у целости и за све поступке јавних набавки у писаној форми евидентирала и документовала све радње током утврђивања и исказивања стварних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.

На основу Закона о јавним набавкама, интерним актом предвиђено је да све унутрашње организационе јединице Управе градске општине писаним путем достављају планиране потребе за набавкама за наредну годину.

За део потреба исказаних писаним путем (било да их је утврдио Одсек за јавне набавке или друге организационе јединице) радње и активности у процесу утврђивања објективних потреба (као што је стање залиха, начин утврђивања количине, техничких карактеристика, квалитета и динамике доступности предмета набавке) нису у потпуности евидентирани и документовани у писаној форми, док су потребе за део набавки исказане усменим путем.

Узрок за непотпуно документовање процеса утврђивања потреба можемо пронаћи у томе што су организационе јединице наставиле рад према устаљеној пракси из ранијих година, а која није у сагласности са процедурама дефинисаним интерним актом, као и у недостатку кадрова.

Уколико се не врши евидентирање и документовање свих активности током утврђивања и исказивања објективних потреба, као дела поступка планирања јавних набавки, јавља се ризик да део потреба не буде саставни део плана набавки и да се исте не задовоље, односно да се не изврши набавка потребних добара, радова и услуга, те да надлежности Градске општине неће бити извршене.



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

Чланом 15. претходно важећег Правилника о набавкама (који је био у примени до 1.7.2020. године) одређено је да све унутрашње јединице Управе достављају у писаном облику планиране потребе. Такође, чланом 65. Правилника предвиђено је да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте

током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Правилником (који је у примени од 8. јуна.2021. године) у члану 10. такође је предвиђено да све унутрашње организационе јединице Управе достављају у писаном облику планиране потребе. На наведени начин прописана је и обавеза евидентирања и документовања свих радњи током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки.

За већину планираних набавки, радње и активности у процесу утврђивања објективних потреба, (као што је стање залиха, начин утврђивања количине, техничких карактеристика, квалитета и динамике доступности предмета набавке) било да су их доставиле Организационе јединице или их је утврдио Одсек за јавне набавке, нису у потпуности евидентирани и документовани у писаној форми.

За део јавних набавки које се континуирано јављају током година, податке за План утврдио је Одсек за јавне набавке на основу искуства. Планирање ових набавки је делом документовано и то евиденцијама о раније извршеним расходима и набављеним добрима/услугама из претходних година.

Узрок за непотпуно документовање процеса утврђивања потреба у ревидираном периоду поред тога што су организационе јединице наставиле рад према устаљеној пракси из ранијих година, можемо пронаћи у специфичности пословања у условима пандемије (рад од куће и значајна одсуствовања запослених са посла због болести), као и недостатку кадрова који се баве пословима јавних набавки.

Уколико се не врши евидентирање и документовање свих радњи током утврђивања и исказивања објективних потреба као дела поступка планирања јавних набавки, јавља се ризик да та потреба не буде саставни део плана набавки и да се иста не задовољи односно да се не изврши набавка потребних добара, радова и услуга, те да надлежности Градске општине неће бити извршене.



Препорука број 3: Препоручујемо одговорним лицима Градске општине Обреновац да обезбеде да се све активности на утврђивању и исказивању потреба као дела планирања јавних набавки евидентирају и документују у писаној форми како је предвиђено интерним актом, а у циљу унапређења правилности и ефикасности планирања јавних набавки.

Закључак 2. Градска општина Обреновац није у потпуности прикупила, документовала нити користила све потребне информације како би ефикасно и правилно планирала јавне набавке.

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



У складу са циљем, поставили смо четири питања:

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

Закључак 2. донели смо на основу следећих налаза:

- 2.1 Управа градске општине Обреновац је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак испитивања и истраживања тржишта, док за остале органе Градске општине Обреновац, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредио поступак јавне набавке, а између осталог и поступак испитивања и истраживања тржишта;
- 2.2 Градска општина Обреновац, односно учесници у планирању јавних набавки, прикупили су информације за израду плана јавних набавки, али не у потпуности и на начин предвиђен интерним актом;
- 2.3 Градска општина Обреновац је за добра и услуге чија се набавка планира и спроводи у континуитету (сваке године) процењену вредност базирала на ранијем искуству /историјском трошку, без доказа да је валидност исте проверена на тржишту, док је у осталим случајевима утврђена на основу података добијених истраживањем тржишта, а за једну набавку процењена вредност није наведена у плану нити су достављени докази на који начин је иста одређена;
- 2.4 Градска општина Обреновац није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта.

Налаз 2.1. Управа градске општине Обреновац је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак испитивања и истраживања тржишта, док за остале органе Градске општине Обреновац, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредио поступак јавне набавке, а између осталог и поступак испитивања и истраживања тржишта.

У складу са Законом о јавним набавкама наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, односно да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке који између осталог уређује и поступак испитивања и истраживања тржишта.

Начелник Управе градске општине Обреновац донео је Правилник на основу Закона о јавним набавкама, али који се односи само на Управу градске општине док за остале органе Градске општине Обреновац, који се у смислу Закона сматрају јавним наручиоцима - Скупштина градске општине, Председник градске општине и Веће градске општине, надлежни орган није донео интерни акт.

Интерни акт који је донет односи се само на Управу градске општине из разлога што све јавне набавке добара, услуга и радова спроводи Управа градске општине, док остали директни корисници буџетских средстава планирају само расходе на име редовног пословања и нису имали потребе за спровођењем јавних набавки.

Уколико сви органи који се у смислу Закона сматрају наручиоцима не уреде интерним актом поступак испитивања и истраживања тржишта, јавља се ризик да се добара, услуге и радови за конкретног наручиоца набаве супротно начелима јавних набавки као и да се преузму обавезе супротно Закону.

У складу са одредбама члана 49. Закона о јавним набавкама и члана 22. претходно важећег Закона наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања који



између осталог подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта на чију обавезу спровођења упућују остале одредбе Закона.



Илустрација број 2: Начини истраживања тржишта

услугама и радовима за реализацију планираних активности Управе, тим за планирање набавки утврђује укупне спецификације добара, услуга и радова, које представљају основ за истраживање тржишта.

Чланом 17. и 18. истог Правилника одређено је да истраживање тржишта спроводи тим за планирање или друга стручна лица која одреди одговорно лице, прикупљањем података на терену, путем интернета, доступних база података и огласа, у зависности од количина и врсте добара, услуга и радова.

О спроведеном истраживању тржишта сачињава се Записник, који нарочито садржи податке о ценама и њиховом кретању на тржишту, доступности потребних добара, услуга и радова, њиховом квалитету и периоду гаранције, условима одржавања, каналима дистрибуције и списак потенцијалних добављача за сваки предмет набавке са њиховим карактеристикама и описом стања конкуренције на тржишту предмета набавке.

На исти начин је истраживање тржишта уређено и члановима 11 - 13 Правилника који је донет на основу важећег Закона.



Препорука број 4: Препоручујемо одговорним лицима Градске општине Обреновац да за све органе који се у смислу Закона сматрају наручиоцима интерним актом између осталог ближе уреди поступак испитивања и истраживања тржишта.

Налаз 2.2. Градска општина Обреновац, односно учесници у планирању јавних набавки, прикупили су информације за израду плана јавних набавки, али не у потпуности и на начин предвиђен интерним актом.

Интерним актом је предвиђено да у Управи градске општине тим за планирање или друга стручна лица која одреди одговорно лице спроводи истраживање тржишта.

У поступку ревизије је утврђено да су прикупљени подаци за израду плана јавних набавки углавном базирани на ранијем сопственом искуству стеченом приликом набавке истог или сличног предмета у ранијем периоду, а да се у пракси истраживање тржишта ипак у највећем броју случајева не врши на начин како је предвиђено интерним актом. Приликом

³³ X-01 број 06-3/3 од 15.1.2016. године

³⁴ X-01 број 06-3/34 од 7.6.2021. године



истраживања тржишта углавном нису прикупљени подаци о квалитету и периоду гаранције потребних добара, услуга и радова, условима одржавања, каналима дистрибуције нити су прикупљени подаци о стању конкуренције на тржишту предмета набавке што је предвиђено интерним актом.

Разлог за одступање чињеничног стања у односу на предвиђено можемо наћи у недостатку кадрова као и усвојеној пракси из ранијег периода.

Ризик неприкупљања свих потребних информација је неправилно и неефикасно планирање јавних набавки.

Правилником је одређено да истраживање тржишта спроводи тим за планирање (чине га лица ангажована на пословима јавних набавки и финансија и руководиоци других унутрашњих организационих јединица) или друга стручна лица која одреди одговорно лице. У ревидираном периоду, иако тим није формално формиран (неким другим актом) послови планирања набавки су вршени тимски. На овај закључак упућује и чињеница да је Шеф одсека за јавне набавке упутио електронским путем допис руководиоцима свих унутрашњих организационих јединица са предвиђеним обрасцима, који садрже поред предмета јавне набавке и информације о извршеном испитивању и истраживању тржишта (јединичне цене, процењене вредности са и без ПДВ-а и друго).



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

У поступку испитивања и истраживања тржишта потребно је поред цене и квалитета испитати и период гаранције, одржавања и сл. јер су све то потенцијални трошкови који, уколико постоје, утичу на крајњи износ процењене вредности. Битно је напоменути да поступак истраживања тржишта не би требало у овој фази и да се заврши.

Имајући у виду да се план јавних набавки доноси на крају године за наредну или почетком године за текућу, поступак јавне набавке може да буде покренут месецима након доношења плана. У периоду од доношења плана до покретања поступка може доћи до промене тржишних цена због чега је пожељно је да наручилац испита поново тржишне цене за производ који набавља у супротном може доћи до тога да све понуде које добије буду неприхватљиве јер прелазе процењену вредност. Ово се односи на ситуацију када на тржишту дође до пораста цена што не искључује могућност да дође и до пада цена.

У поступку ревизије утврђено је да Градска општина Обреновац у највећој мери прикупљање потребних података за формирање плана ЈН базира на ранијем сопственом искуству стеченом приликом набавке истог или сличног предмета у ранијем периоду. Удео планираних набавки код којих је наведено примењено, у укупном броју планираних поступака креће се у распону од 50% до 80% током ревидираног периода. За остале набавке, код којих није било могуће применити раније искуство или не постоје подаци о извршењу уговора у претходном периоду, вршено је испитивање и истраживање тржишта. На основу обављених интервјуа, спроведених упитника, и увидом у достављену документацију, утврђено је да се у пракси истраживање тржишта ипак у највећем броју случајева не врши на начин како је предвиђено интерним актом. Приликом истраживања тржишта углавном нису прикупљени подаци о квалитету и периоду гаранције потребних добара, услуга и радова, условима одржавања, каналима дистрибуције нити су прикупљени подаци о стању конкуренције на



тржишту предмета набавке што је предвиђено интерним актима (члан 18. Правилника по претходно важећем Закону и члан 13. Правилника по Закону о јавним набавкама).

Графикон број 3: Прикупљање података за израду плана ЈН у ревидираном периоду



Удео набавки за које су подаци за израду Плана набавки прикупљени из сопствених евиденција, а на основу претходно стеченог искуства у извршењу уговора истог или сличног предмета набавке у укупном броју планираних поступака јавне набавке, посматрано по годинама, је највећи у 2021. години и износи 82% (14 од 17 планираних набавки). Посматрано према предмету јавне набавке у највећем обиму су заступљене услуге које се набављају континуирано из године у годину, на пример услуге мобилне и фиксне телефоније, услуге

чишћења пословних просторија, услуге послуживања пића и напитака и друго. Према достављеној документацији за поједине јавне набавке извршено је испитивање и истраживање тржишта по процедури предвиђеној интерним актом као што је јавна набавка рачунарске опреме.

Разлог за одступање чињеничног стања у односу на прописано можемо наћи у недостатку кадрова као и постојећој пракси да се процењена вредност набавке одређује на основу реализације уговора из претходног периода, на основу података из постојећих помоћних евиденција, уз процену промена цена на тржишту.

Ризик оваквог поступања је неприкупљање потребних информација како би се правилно и ефикасно планирале јавне набавке и одредила процењена вредност јавне набавке на објективан начин, односно како би се израдио план јавних набавки чијим спровођењем би се на адекватан начин задовољиле потребе.



Препорука број 5: Препоручујемо одговорним лицима Градске општине Обреновац да обезбеде услове да се прикупе све потребне информације за израду плана набавки на начин предвиђен интерним актом, односно истраживањем тржишта.

Налаз 2.3. Градска општина Обреновац је за добра и услуге чија се набавка планира и спроводи у континуитету (сваке године) процењену вредност базирала на ранијем искуству /историјском трошку, без доказа да је валидност исте проверена на тржишту, док је у осталим случајевима утврђена на основу података добијених истраживањем тржишта, а за једну набавку процењена вредност није наведена у плану нити су достављени докази на који начин је иста одређена.

Законом о јавним набавкама као и интерним актом предвиђено је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта и валидна у време покретања поступка.

Процењена вредност већег броја планираних поступака јавних набавки је одређена на основу претходних искустава у набавци добара и услуга, а на основу евиденција извршења раније закључених уговора без доказа о провери њене валидности на тржишту.

Узрок одређивања процењене вредности планираних поступака без провере њихове валидности на тржишту је вишегодишња устаљена пракса и недостатак кадровских капацитета.



Ризик оваквог начина утврђивања процењене вредности је добијање понуда чија се вредност значајно разликује у односу на процењену вредност набавке, а што може довести до ангажовања средстава у буџету у већем износу од потребног или планирања недовољних средстава за набавку потребних добара/услуга.

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

Чланом 24. претходно важећег Правилника одређено је да се процењена вредност набавке исказује у динарима, без пореза на додату вредност и да се иста процењује на основу резултата истраживања тржишта за специфициране количине и квалитет добара, услуга и радова. Члановима 25. до 29. Правилника ближе је одређен начин за одређивање процењене вредности набавке добара, услуга, радова, јавне набавке по партијама и случају квалификационог поступка, оквирног споразума и система динамичне набавке.

Чланом 14. Правилника по Закону о јавним набавкама прописано је да се утврђивање процењене вредности потребних предмета набавке врши на основу добијених резултата истраживања тржишта.

Од посебног значаја за систем планирања јавних набавки, али и цео процес јавне набавке јесте одређивање њене процењене вредности, чија се улога огледа пре свега у процени средстава које је потребно обезбедити за одређени предмет јавне набавке, али и у одређивању врсте поступка јавне набавке. Процењена вредност јавне набавке се одређује у складу са техничким спецификацијама дефинисаног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат испитивања и истраживања тржишта, како је прописано интерним актима субјекта ревизије.

У поступку ревизије утврђено је да се приликом планирања користе три приступа ради одређивања процењене вредности јавне набавке:

- у највећем броју планираних поступака полазећи од претходних искустава у набавци добара и услуга, а на основу евиденција извршења раније закључених уговора (историјски трошак);
- за део планираних поступака путем истраживања тржишта којим се долази до јединичних цена и осталих потребних информација, те се на основу њих формира процењена вредност набавке;
- за мањи број планираних поступака на основу закључених уговора о финансирању активности и средстава планираних у Одлуци о буџету (нпр. Набавка таблица улица и кућних бројева).

За ефикасно управљање јавним средствима од изузетне важности је да су јавне набавке ефикасно и правилно планиране, односно да процењена вредност јавне набавке буде валидна у време покретања поступка. Наведено је потребно како не би била ангажована средства у већем износу од потребног или планирана недовољна средства за набавку добара/услуга у складу са потребама.

Приликом одређивања процењене вредности није прикупљено довољно информација на основу којих би се могло утврдити да ли је процењена вредност била валидна у тренутку покретања поступка посебно имајући у виду да су одређене само јединичне цене без оквирних количина и да су уговори закључени на процењену вредност.

Одређивање процењене вредности на основу актуелних података на тржишту, а у складу са већ утврђеним количинама, омогућава да се набаве добра, радови и услуге у потребном обиму, уз економичну и ефикасну употребу буџетских средстава. Закључивање уговора на процењену вредност која се разликује од понуде онемогућава адекватно праћење извршења уговора, а које треба да буде у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.



У поступку ревизије код најмање 11 узоркованих јавних набавки утврђено је да је уговор закључен управо на процењену вредност набавке, а да при том (1) уговорена вредност одступа од вредности понуде која је производ оквирних количина и понуђених јединичних цена, а притом је вредност понуде виша или нижа од процењене вредности набавке или је (2) понуда дата и изабрана по критеријуму јединичне цене без наведених количина које се набављају.

За ове набавке процењена вредност је одређена на основу претходног искуства, али у поступку ревизије нису достављени докази да је извршена провера валидности процењене вредности на тржишту.

Табела број 2: Закључени уговори на процењену вредност

Година	Број у Плану ЈН	Предмет ЈН	Процењена вредност	Износ понуде	Уговорено без ПДВ-а	Уговорено са ПДВ-ом	%
1	2	3	4	5	6	7	8 (5/4)
2020	1.1.2	Добра - Канцеларијски материјал	1.166.666	854.702,00	1.166.666	1.399.999	73,26
	1.2.3	Услуге заштите имовине - ФТО	7.500.000	јединична цена	7.500.000	9.000.000	-
	1.2.4	Услуге чишћења пословних просторија	3.800.000	јединична цена	3.800.000	4.560.000	-
	1.2.5	Услуге мобилне телефоније	2.500.000	јединична цена	2.500.000	3.000.000	-
	1.2.10	Услуге послуживања пића и напитака	3.000.000	јединична цена	3.000.000	3.600.000	-
	0003	Добра - Пиће за потребе Управе ГО Обреновац	1.800.000	1.680.362,98	1.800.000	2.160.000	93,35
2021	0001	Добра - Гориво	2.800.000	2.989.395,00	2.800.000	3.360.000	106,76
	0005	Услуге послуживања пића и напитака	3.300.000	јединична цена	3.300.000	3.960.000	-
	0006	Услуге превоза за потребе Управе ГО Обреновац	2.000.000	јединична цена	2.000.000	2.400.000	-
	0007	Услуге чишћења пословних просторија	4.000.000	3.792.000,00	4.000.000	4.800.000	94,80
	0008	Добра- електрична енергија	2.500.000	4.650.000,00	2.500.000	3.000.000	186,00

За две набавке (Јавна набавка 1.1.2 Добра – Канцеларијски материјал према плану за 2020. годину и набавка 008 Добра – Електрична енергија према плану за 2021. годину) видљиво значајно одступање вредности понуде (која је производ количина и јединичних цена) од процењене вредности што директно указује да није извршена провера валидности процењених вредности на тржишту, док код јавних набавки код којих је понуда дата на бази јединичних цена, а не као производ потребних количина и јединичних цена није могуће потврдити да ли је процењена вредност утврђена у складу са потребама односно да ли би потребне количине услуга помножена са јединичним ценама из понуде, одговарале процењеној вредности.

Код два планирана поступка набавки у основном Плану јавних набавки за 2022. годину и у две измене плана донете до 30.6.2022. године, које су објављене на Порталу јавних набавки, није наведена процењена вредност набавке (Изградња вртића у Баричу и Замена дотрајалих светлосних извора у згради Управе градске општине Обреновац у улици Вука Караџића 74). Наведени податак не представља пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података. Према достављеној документацији процењена вредност набавке Замена дотрајалих светлосних извора у згради Управе градске општине Обреновац у улици Вука Караџића 74 утврђена је на основу израђених елабората/ пројектне документације, док за набавку Изградња вртића у Баричу у поступку ревизије нису достављени докази на који начин је утврђена процењена вредност.

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



У складу са чланом 51. Закона о јавним набавкама поступци јавне набавке су:
Илустрација број 3: Врсте поступака јавних набавки по Закону о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр 91/19)



Управа градске општине Обреновац је на основу датих критеријума у ревидираном периоду планирала укупно 55 поступака јавне набавке, што је према подацима из планова јавних набавки приказано на следећи начин:

Табела број 3: Преглед планираних поступака јавне набавке у ревидираном периоду

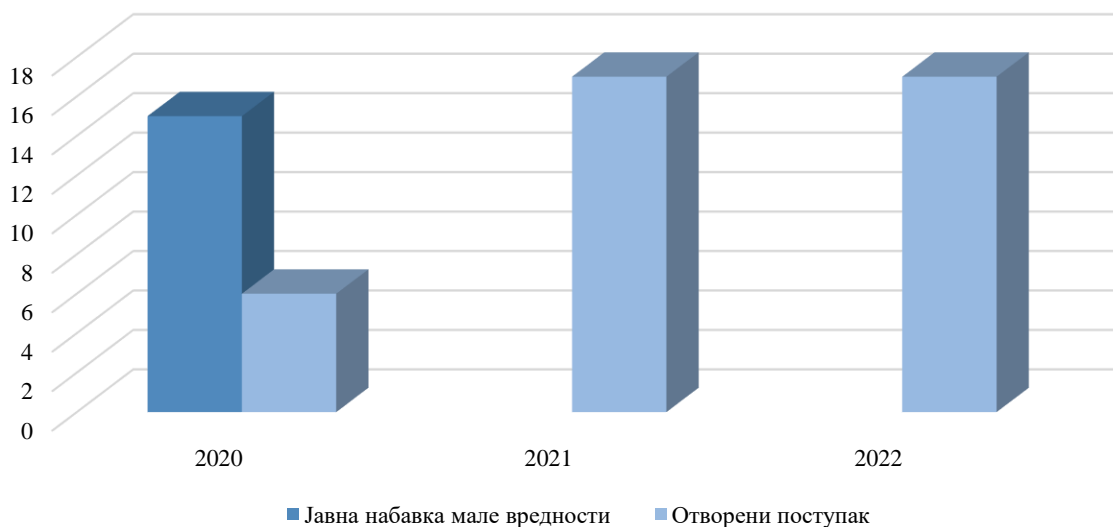
Година/ врста поступка	Добра	Радови	Услуге	Σ
2020. година	9	2	10	21
Јавна набавка мале вредности	7		8	15
Отворени поступак	2	2	2	6
2021. година	10		7	17
Отворени поступак	10		7	17
2022. година	7	3	7	17
Отворени поступак	7	3	7	17
Укупно	26	5	24	55

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

У Градској општини Обреновац током 2020. године доминантно је учешће поступка јавне набавке мале вредности у укупном броју планираних поступака, док су након доношења новог Закона о јавним набавкама искључиво планиране јавне набавке у Отвореном поступку.



Графикон број 4: Приказ планираних поступака јавних набавки Управе градске општине Обреновац



Препорука број 6: Препоручујемо одговорним лицима Градске општине Обреновац да приликом израде плана јавних набавки, процењене вредности одређују на начин предвиђен позитивним прописима.

Налаз 2.4. Градска општина Обреновац није у писаној форми евидентирала и документовала све радње током испитивања и истраживања тржишта.

На основу Закона о јавним набавкама, интерним актом предвиђено је да се о спроведеном истраживању тржишта сачињава Записник, који нарочито садржи податке о ценама и њиховом кретању на тржишту, доступности потребних добара, услуга и радова, њиховом квалитету и периоду гаранције, условима одржавања, каналима дистрибуције и списак потенцијалних добављача за сваки предмет набавке са њиховим карактеристикама и описом стања конкуренције на тржишту предмета набавке.

Градска општина Обреновац, односно тим за планирање, поступак испитивања и истраживања тржишта није евидентирао и документовао на начин како је предвиђено интерним актом, односно за већину планираних поступака нису сачињени одговарајући записници у складу са интерним актом.

Према информацијама субјекта ревизије евидентирање и документовање спроведеног истраживања и испитивања тржишта није вршено из разлога устаљене праксе да се прикупљени подаци путем истраживања тржишта прибележе у фази планирања (не у форми записника), али се белешке о томе не чувају након израде Плана јавних набавки.

Због оваквог поступања субјекта ревизије, јавља се ризик недовољне транспарентности поступка истраживања тржишта, односно начина одређивања процењених вредности јавне набавке.



Документовање и евидентирање свих радњи током планирања јавних набавки прописано је чланом 16. претходно важећег Закона, односно чланом 41. Закона о јавним набавкама и то скоро на идентичан начин.

Чланом 18. претходно важећег Правилника о набавкама одређено је да се о спроведеном истраживању тржишта сачињава Записник, који нарочито садржи податке о ценама и њиховом кретању на тржишту, доступности потребних добара, услуга и радова, њиховом квалитету и периоду гаранције, условима одржавања, каналима дистрибуције и списак потенцијалних добављача за сваки предмет набавке са њиховим карактеристикама и описом стања конкуренције на тржишту предмета набавке. Исто је прописано и чланом 13. Правилника који је донет на основу Закона о јавним набавкама (који је у примени од 8. јуна 2021. године). На наведени начин прописана је и обавеза документовања свих радњи током испитивања и истраживања тржишта као дела поступка планирања јавних набавки.

У поступку ревизије је утврђено да током фазе планирања јавних набавки за 2020, 2021. 2022. годину тим за планирање, друга стручна лица која би била одређена од стране одговорног лица, поступак испитивања и истраживања тржишта нису евидентирала и документовала на начин како је предвиђено интерним актом, односно за већину планираних поступака нису сачињени одговарајући записници у складу са интерним актом.

Писани траг односно документација о извршеном истраживању и испитивању тржишта не постоји, јер према писаној информацији субјекта ревизије устаљена је пракса да се прикупљени подаци путем истраживања тржишта прибележе у фази планирања (али не у форми записника), али се белешке о томе не чувају након израде Плана јавних набавки.

Због оваквог поступања субјекта ревизије, јавља се ризик недовољне транспарентности поступка истраживања тржишта, односно одређивања процењених вредности јавне набавке.



Препорука број 7: Препоручујемо одговорним лицима Градске општине Обреновац да обезбеде услове да се поштује процедура која је предвиђена интерним актом за евидентирање и документовање свих радњи у процесу испитивања и истраживања тржишта.

Закључак 3. Градска општина Обреновац је план јавних набавки реализовала углавном благовремено и у обиму који је усаглашен са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID-а, али је значајан део уговора закључен на процењену вредност без јасно уговорених количина добара и услуга чиме је суштински онемогућено праћење уговора у квантитативном смислу.

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

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

- Како је Градска општина Обреновац уредила послове везане за реализацију плана јавних набавки?
- Да ли су поступци јавних набавки покретани у планираним временским оквирима?

Илустрација број 4: Прикупљање података путем истраживања тржишта





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

Закључак 3 донели смо на основу следећих налаза:

- 3.1. Управа градске општине Обреновац је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак реализације плана јавних набавки, док за остале органе Градске општине Обреновац, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредио поступак јавне набавке, а између осталог и поступак реализације плана јавних набавки;
- 3.2. Градска општина Обреновац је јавне набавке углавном покретала у планираним временским оквирима;
- 3.3. Градска општина Обреновац је план јавних набавки реализовала у складу са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID-а, али је значајан део уговора закључен на процењену вредност без јасно уговорених количина добара и услуга чиме је суштински онемогућено праћење уговора у квантитативном смислу;
- 3.4. Запослени у Градској општини Обреновац су углавном у писаној форми евидентирали и документовали радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци, али за део јавних набавки овлашћена лица нису сачинила Записнике о квалитативном и квантитативном пријему добара и услуга.

Налаз 3.1. Управа градске општине Обреновац је донела интерни акт којим је између осталог уредила поступак реализације плана јавних набавки, док за остале органе Градске општине Обреновац, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредио поступак јавне набавке, а између осталог и поступак реализације плана јавних набавки.

У складу са Законом о јавним набавкама наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди поступак јавне набавке који између осталог уређује и поступак реализације плана јавних набавки.

Начелник Управе градске општине Обреновац донео је Правилник на основу Закона о јавним набавкама, али који се односи на Управу градске општине док за остале органе Градске општине Обреновац, који се у смислу Закона сматрају јавним наручиоцима - Скупштина градске општине, Председник градске општине и Веће градске општине, надлежни орган није донео интерни акт.

Интерни акт који је донет односи се на Управу градске општине из разлога што се све јавне набавке добара, услуга и радова спроводе преко Управе, док остали директни корисници буџетских средстава планирају само расходе на име редовног пословања и нису имали потребе за спровођењем јавних набавки.

Ризик оваквог поступања је неусаглашеност са законским прописима.

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

У периоду од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године у Управи Градске општине Обреновац област јавних набавки је била уређена интерним актима којима је реализација плана јавних набавки уређена на начине који се међусобно у извесној мери разликују. За остале органе који се у смислу Закона сматрају наручиоцима - Скупштина градске општине, Председник градске општине и Веће градске општине, надлежни орган није донео интерни акт којим би се ближе уредили послови везани за реализацију плана јавних набавки.



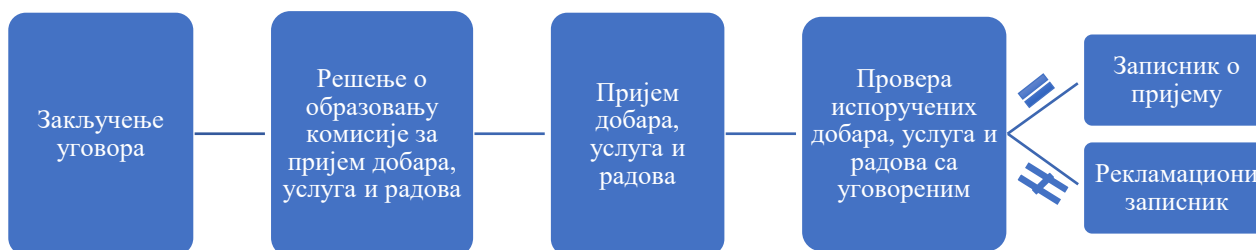
Претходно важећим Правилником је уређена садржина плана јавних набавки (члан 38), спровођење поступка јавних набавки (члан 48-60) и праћење извршења уговора (члан 67-72). Овлашћења и одговорности у поступку јавне набавке дефинисане су одредбама члана 61. Реализација плана јавних набавки започиње захтевом за покретање поступка јавне набавке који подноси Одсек за јавне набавке / подносилац захтева на прописаном обрасцу (Прилог 2.), у временском року који је у плану јавних набавки означен за покретање поступка. Одговорно лице на основу поднетог захтева за покретање јавне набавке сачињава Налог за покретање поступка јавне набавке (Прилог 3.) и доставља га одсеку за јавне набавке. Одсек за јавне набавке сачињава предлог Одлуке о покретању јавне набавке (Прилог 4.) и предлог решења о формирању комисије (Прилог 5.) и доставља одговорном лицу на потпис. Одредбама члана 67-72 претходно важећег Правилника између осталог је дефинисано да Одговорно лице наручиоца именује лице/а које/а ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно које/а ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци. Овлашћено лице квантитативним и квалитативним пријемом добара, услуга или радова, проверава да ли: (1) количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном о чему сачињава Записник о квантитативном пријему добара, услуга или радова и (2) врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним, односно да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом о чему сачињава Записник о квалитативном пријему добара.

Правилником је област јавних набавки уређена процедурама које укључују начин планирања јавних набавки (члан 7-17), спровођење поступка јавних набавки (члан 18-20) и праћење извршења уговора (члан 29-34). Овлашћења и одговорности у поступку јавне набавке дефинисане су одредбама члана 21. Правилника.

Услови за покретање поступка су дефинисани Одредбама члана 18 Правилника, Одсек за јавне набавке, у временском року који је у плану јавних набавки означен за покретање поступка, подноси писани захтев одговорном лицу за покретање поступка јавне набавке.

Прописана процедура за праћење извршења уговора укључује следеће: (1) одређивање лица/комисије за праћење извршења уговора и правила комуникације са другом уговорном страном; (2) критеријуме, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова (3) правила у вези са рекламацијама и уговореним средствима обезбеђења.

Илустрација број 5: Праћење извршења уговора



Након закључења уговора одговорно лице решењем образује комисију за пријем добара и услуга. Приликом пријем добара и услуга, односно пријем радова, проверава се: (1) да ли количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном; (2) 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 понудом. Лица/комисија која су именована да врше квалитативни и квантитативни пријем добара, услуга или радова, сачињавају записник о пријему добара, услуга или радова, чиме се потврђује пријем одређене количине и тражене врсте добара,



услуга или радова, и пријем неопходне документације (уговор, отпремница, извештај о испитивању, атести и сл.) као и да испоручена добра, услуге или радови у свему одговарају уговореним. У случају када се у току пријема утврди да количина или квалитет испоруке не одговара уговореном не врши се пријем и не сачињава се записник о пријему већ комисија за пријем сачињава и потписује рекламациони записник у којем се наводи у чему испорука није у складу са уговореним.

Комисија обавља и остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора (члан 30, став 3 Правилника).



Препорука број 8: Препоручујемо одговорним лицима Градске општине Обреновац да за све органе који се у смислу Закона сматрају наручиоцима интерним актом између осталог ближе уреди поступак реализације плана јавних набавки.

Налаз 3.2. Градска општина Обреновац је јавне набавке углавном покретала у планираним временским оквирима.

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

Одредбама члана 33. и 34. претходно важећег Правилника је дефинисано да Тим за планирање одређује оквирне рокове за покретање поступка, закључење уговора и трајање уговора. Приликом одређивања рокова тим за планирање узима у обзир: (1) податке о роковима важења раније закључених уговора и динамици њиховог извршења; (2) динамику потреба за добрима, услугама и радовима; (3) временске оквире у којима је могуће изводити грађевинске радове и време потребно за њихово извођење; (4) време потребно за реализацију појединих активности у поступцима јавних набавки; (5) рокове за добијање мишљења од Управе за јавне набавке.

Даље, одредбама члана 48-50 је дефинисано да Одсек за јавне набавке подноси Захтев за покретање поступка јавне набавке у временском року који је у плану јавних набавки означен за покретање поступка на прописаном образцу (прилог 2.) Одговорно лице на основу поднетог захтева за покретање јавне набавке сачињава Налог за покретање поступка јавне набавке (прилог 3.) и доставља га одсеку за јавне набавке. Одсек за јавне набавке сачињава предлог Одлуке о покретању јавне набавке (прилог 4.) и Решења о формирању комисије (прилог 5.).

Правилником је дефинисан начин покретања поступка одредбама члана 18 и 19 и то Одсек за јавне набавке, у временском року који је у плану јавних набавки означен за покретање поступка, подноси писани захтев одговорном лицу за покретање поступка јавне набавке (начелник Управе или председник Градске општине Обреновац) које доноси Одлуку о спровођењу поступка јавне набавке.

Спроведеном анализом планова јавних набавки са свим изменама и допунама у периоду од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године, документације доступне на Порталу јавних набавки и документације субјекта утврђено је да је Градска општина Обреновац поступке јавних набавки углавном покретала у планираним временским оквирима.

За две набавке покренуте у 2021. години дошло је до одступања у односу на планирано време покретања поступка. Набавке материјала за угоститељство-пиће и услуга чишћења пословних просторија нису покренуте у складу са планираним временским оквирима, али су у односу на време истека уговора важећих у тренутку покретања ових поступака, покренуте благовремено и није постојао ризик да потребна добра и услуге не буду расположиве на време тј. у планираним временским оквирима.



За две набавке планиране у 2022. години (1) Грађевински материјал за стварање и побољшање услова становања интерно расељених лица (0003) и (2) Грађевински материјал и опрема за поправку или адаптацију сеоске куће са окућницом, за интерно расељена лица (0004) дошло је до одступања у односу на планирано време покретања поступка. Ови поступци су били планирани за први квартал 2022. године. С обзиром на то да се ради о набавкама за које радње које претходе покретању поступка (формирање комисије и избор корисника и др) не зависе искључиво од деловања организационих јединица ГО Обреновац, поступци су покренути када су се за то стекли услови, а што је било у другом кварталу.

Налаз 3.3. Градска општина Обреновац је план јавних набавки реализовала у складу са могућностима ограниченим насталом пандемијом COVID-а, али је значајан део уговора закључен на процењену вредност без јасно уговорених количина добара и услуга чиме је суштински онемогућено праћење уговора у квантитативном смислу.

Законом о јавним набавкама и интерним актом прописана је обавеза да лица која су задужена за праћење извршења уговора врше квантитативно и квалитативно праћење уговора.

Иако су Овлашћењима задужена лица која треба да прате реализацију уговора, евиденција о набављеним количинама води се у оквиру Одсека за књиговодство (материјално књиговодство), али недостаје поређење уговорених и набављених количина.

Наиме, како је Градска општина Обреновац значајан број уговора закључила на процењену вредност без јасно уговорених количина добара и услуга, суштински је онемогућено праћење извршења уговора о јавној набавци у квантитативном смислу јер не постоје уговорене количине са којима би се поредиле набављене количине добара и услуга.

Закључивање уговора до процењене вредности јавне набавке без јасно утврђених количина носи са собом ризике: (1) да се не обезбеди довољна количина добара/услуга за задовољење исказаних потреба или (2) да планирана средства остану заробљена, а могла су бити искоришћена за друге намене. Поред тога онемогућено је објективно праћење извршења уговора у квантитативном смислу како би се утврдило да ли су ефикасно планиране јавне набавке уз правилну алокацију средстава.

Израда и доношење плана јавних набавки (одговорност за доношење, рокови садржина начин израде и достављања плана) прописани су члановима 36. до 40. претходно важећег Правилника, док је члановима 41. и 42. прописан и начин измене и допуне плана јавних набавки.

Чланом 48. претходно важећег Правилника, Захтев за покретање поступка јавне набавке, подноси на прописаном обрасцу Одсек за јавне набавке у временском року који је у плану јавних набавки означен за покретање поступка. На основу члана 50. истог Правилника, одговорно лице на основу поднетог захтева сачињава Налог за покретање поступка јавне набавке и доставља га Одсеку за јавне набавке који сачињава предлог Одлуке о покретању јавне набавке и предлог решења о формирању комисије и доставља одговорном лицу на потпис.

Члановима 67. до 75. претходно важећег Правилника прописани су начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Чланом 68. предвиђено је да одговорно лице наручиоца именује лице/а које/а ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно које/а ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци и да се пријем добара, услуга и радова може вршити и комисијски. Чланом 69. одређено је да лице или лица која су именована да врше 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 понудом.

Лице или лица која су именована да врше квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, сачињавају записнике о квалитативном и квантитативном пријему добара, услуга или радова чиме се потврђује да испоручена добра, услуге или радови у свему одговарају уговореним са пријемом неопходне документације (уговор, отпремница, улазни рачун и сл.).

Правилником члановима 17. до 20. предвиђено је доношење и објављивање плана јавних набавки, као и покретање поступка јавне набавке, док је члановима 29. до 34. предвиђено праћење извршења уговора на сличан начин као и претходним правилником.

Управа Градске општине Обреновац је у току ревидираног периода донела планове јавних набавки, док остали ДКБС планове нису донели, јер нису имали потребе за спровођење поступака јавних набавки.

Управа Градске општине Обреновац је у ревидираном периоду вршила измене плана јавних набавки више пута у току године и то:

Табела број 4: Планови и измене планова јавних набавки код Управе градске општине Обреновац

Назив корисника	2020. година		2021. година		2022. година (до 30.6.2022. године)	
	План	Измене плана у току године	План	Измене плана у току године	План	Измене плана у току године
Управа градске општине	1	5	1	5	1	2

Измене планова јавних набавки се искључиво односе на додавања нових поступака у току године и искључивање (брисање) планираних поступака, док усклађивање постојећих процењених вредности са измењеним потребама у току године није вршено.

Као што је претходно наведено, у ревидираном периоду (1.1.2020. – 30.6.2022. године) Управа градске општине Обреновац је планирала укупно 55 поступака јавних набавки.

Табела број 5: Статус поступака јавних набавки у ревидираном периоду

Година	Спроведени поступци и закључени уговори	Нису покренути поступци	Обустављени поступци	Укупно
2020.	20	0	1	21
2021.	12	4	1	17
До 30.6.2022.	7	10	0	17
Укупно	39	14	2	55

У току 2020. и 2021. године од 38 планираних поступака, покренуто је и спроведено 32 (закључени су уговори са добављачима), четири планирана поступка јавне набавке није покренуто и два поступка су обустављена.

Графикон број 5: Однос броја планираних и спроведених поступака јавних набавки Градске општине Обреновац за 2020. и 2021. годину





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

Поступци	2020. година				2021. година			
	Број поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	%	Број поступака	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ-а	%
1	2	3	4	5 (4/3)	6	7	8	9 (8/7)
Спроведени	20	51.818.074	51.510.068	99%	12	36.133.327	35.746.952	99%
Непокренути	0	0			4	13.445.412		
Обушављени	1	793.331.643			1	1.166.666		
Укупно	21	845.149.717	51.510.068	6%	17	50.745.405	35.746.952	70%

У току 2020. године обушављен је један поступак јавне набавке „Радови на реконструкцији објекта геронтолошког центра Обреновац, ул. Узун Миркова бр. 12“ (број 1.3.2 из плана ЈН) укупно процењене вредности 793.331.643 динара. Предметна јавна набавка је требало да се финансира преко Канцеларије за управљање јавним улагањима у складу са Програмом обнове и унапређења објеката јавне намене у сектору образовања, здравства, социјалне заштите и спорта. Обавештењем број 4-00-1/2020-01 од 7.4.2020. године, Канцеларија за управљање јавним улагањима обавестила је Наручиоце да су наступиле околности због којих је неопходно обушавити предметне поступке јавних набавки у складу са чланом 109. став 2. претходно важећег Закона. У Обавештењу је наведено да због ванредног стања и ситуације у земљи, као и Закључка Владе о привременој обушави извршења појединих расхода и издатака СП Бр. 187/2020-03, а који обухватају и расходе у оквиру реализације наведеног програма, Канцеларија неће бити у могућности да извршава плаћања у вези са реализацијом јавних набавки радова у вези са реализацијом пројеката у оквиру Програма, што се може сматрати објективним и доказивим разлогом за обушаву поступка јавне набавке, а који се није могао предвидети у време покретања поступка и који онемогућава да се започети поступак оконча. Током 2021. године, обушављен је један поступак јавне набавке из разлога што није достављена ниједна понуда.

У току 2021. године није покренуто четири поступка јавне набавке, укупно процењене вредности 13.445.412 динара, што чини 26,5% укупно процењене вредности свих набавки за 2021. годину. Међутим, средства намењена за реализацију ових набавки су обезбеђена из осталих извора финансирања као наменска средства по закљученим уговорима, те као таква нису могла бити искоришћена за извршавање других надлежности локалне самоуправе, с тим у вези није дошло до заробљавања средстава у буџету.

Према писаној информацији субјекта ревизије три поступка јавне набавке за грађевински материјал за подршку различитим категоријама становништва нису покренуте из разлога што је Повереништво за избеглице ГО Обреновац због ситуације са корона вирусом и ванредног стања радило са смањеним капацитетом и више пута су извршене замене чланова Комисије за доделу помоћи. Из наведених разлога нису на време изабрани потенцијални корисници грађевинског материјала, нису сачињене спецификације, односно нису се стекли услови за покретање ових планираних поступака јавних набавки. Такође, један поступак јавне набавке Набавка таблица улица и кућних бројева није спроведен из разлога што Градска општина нема надлежност за спровођење овакве набавке иако су јој одобрена средства од стране Министарства за државну управу и локалну самоуправу.

Управа градске општине Обреновац је за 2022. годину планирала укупно 17 поступака, од чега је за 13 поступака планирано покретање у току I и II квартала 2022. године. До 30. јуна 2022. године покренуто је шест поступака од чега је окончано и закључени су уговори за три, док је три поступка још увек у фази спровођења, а укупно седам поступака није покренуто.



Графикон број 6: Однос планираних и спроведених поступака јавних набавки код Градске општине Обреновац за 2022. годину



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

2022. година	Број поступака	Процењена вредност	Укупно уговорена вредност без ПДВ-а	%
1	2	3	4	5 (4/3)
Спроведени	3	203.300.000	203.242.000	100%
Поступак у току	3	6.416.665		
Непокренути	7	492.016.663		
Укупно I и II квартал	13	701.733.328	203.242.000	29%
Планиране набавке за III и IV квартал	4	11.999.999		
Укупно план ЈН за 2022. годину до 30.6.2022. године	17	713.733.327		

Од седам поступака јавних набавки који су планирани, а не покренути до 30. јуна 2022. године највећи износ (91,5%) се односи на набавку Уређење терена на катастарским парцелама 1199/2, 1100/2, 1201/2, 1203/1 КО Обреновац која је покренута након 30. јуна 2022. године.

Уколико бисмо ставили у однос процењену вредност јавних набавки (без обустављеног и непокрених поступака за који смо у претходном тексту дали образложења) и уговорени износ по спроведеним поступцима јавних набавки, анализом стања у 2020. и 2021. години уочили бисмо да не постоји значајно одступање између ове две категорије. Овакав резултат је последица чињенице да су у великом броју случајева уговори закључивани на процењену вредност набавке, а да је при том (1) понуда дата и изабрана по критеријуму јединичне цене или (2) уговорена вредност одступа од вредности понуде, изабрана је понуда која је виша или нижа од процењене вредности набавке (јавне набавке су наведене у Табели број 2: Закључени уговори на процењену вредност у делу 2.3.).

Код набавки код којих су уговори закључени на процењену вредност: (1) у спецификацији предмета набавке су предвиђене оквирне количине добара/услуга или опис послова, који нису на исти начин пренети у образац структуре цене, па су понуде дате и изабране по критеријуму јединичне цене или (2) образац структуре цене уколико садржи количине садржи напомену „да ће укупна понуђена цена бити коришћена у сврху рангирања понуда у поступку јавне набавке, а уговор о јавној набавци ће бити закључен на износ једнак процењеној вредности предмета јавне набавке.“

Закључивање уговора на износ процењене вредности без јасно уговорених количина добара и услуга које се набављају суштински онемогућава праћење извршења уговора о јавној набавци у квантитативном смислу.

Закључивање уговора до процењене вредности јавне набавке без јасно утврђених количина носи са собом ризике: (1) да се не обезбеди довољна количина добара/услуга за задовољење исказаних потреба или (2) да планирана средства остану заробљена, а могла су бити искоришћена за друге намене. Поред тога онемогућено је објективно праћење извршења уговора у квантитативном смислу како би се утврдило да ли су ефикасно планиране јавне набавке уз правилну алокацију средстава.

Анализирајући однос укупно уговорене вредности и укупно евидентираног извршења поступка јавне набавке у ревидираном периоду (1. јануара 2020. година до 30. јуна 2022. године) уочљива је разлика између ове две категорије.



Табела број 8: Уговорене вредности у односу са реализованом вредношћу и 2020. и 2021. години

Опис	2020. година	2021. година
Уговорена вредност са ПДВ-ом	61.015.384	42.692.730
Реализована вредност са ПДВ-ом	48.417.750	32.805.345
Процент реализоване вредности уговора	79%	77%

У 2020. години реализација уговорене вредности по спроведеним поступцима јавних набавки износи 79%. Разлог нижег извршења од уговореног може се пронаћи у специфичности пословања у условима пандемије COVID-19, односно запослени су радили од куће, није било реализације манифестација, службених путовања и било је значајног одсуствовања с посла због болести, што је директно утицало на смањење извршења закључених уговора.

Приказани однос уговорене и реализоване вредности у 2021. години (77%) условљен је тиме да је за најмање осам уговора у тренутку спровођења ревизије, односно на дан 30.6.2022. године, реализација још увек у току. Наиме, ради се о набавкама које су предвиђене планом јавних набавки за 2021. годину, а за које је по спроведеном поступку ЈН уговор закључен у последњем кварталу 2021. године или током првог квартала 2022. године. Претежно се ради о набавци добара и услуга које се континуирано набављају из године у годину (чишћење пословних просторија, гориво, услуге мобилне телефоније, материјал за угоститељство, услуге послуживања, електрична енергија и др.).

Интерним актима предвиђена је обавеза праћења извршења уговора у квалитативном и квантитативном смислу, као и то да лица одговорна за праћење извршења уговора обављају и остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци, што је предвиђено да се дефинише решењем. За узорковане набавке у ревидираном периоду постоје овлашћења издата од стране Начелника управе Градске општине појединачним запосленим лицима у Управи градске општине, да прате реализацију уговора по закљученим уговорима. Лица овлашћена за праћење реализације уговора углавном о томе не воде посебну евиденцију, али се евиденција о набављеним количинама води у оквиру Одсека за књиговодство (материјално књиговодство).



Препорука број 9: Препоручујемо одговорним лицима Градске општине Обреновац да обезбеде услове како би се омогућило адекватно квантитативно и квалитативно праћење реализације уговора.

Налаз 3.4. Запослени у Градској општини Обреновац су углавном у писаној форми евидентирали и документовали радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци, али за део јавних набавки овлашћена лица нису сачинила Записнике о квалитативном и квантитативном пријему добара и услуга.

Законом о јавним набавкама и интерним актима предвиђено је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током спровођења јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци. Интерним актима одређено је и да одговорно лице наручиоца именује лице/а или комисију које/а ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга и радова, односно праћење реализације уговора, о чему се сачињавају одговарајући записници.

Радње током спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци углавном је у писаној форми евидентирао Одсек за књиговодство, кроз материјално и финансијско књиговодство, али овлашћена лица за део јавних набавки нису сачињавала Записнике о квантитативном и квалитативном пријему добара и услуга, којима би се потврдио одговарајући квалитет и квантитет набављен добара и услуга.

Узрок оваквог поступања је што у Овлашћењу није прецизно наведено шта су све обавезе лица које је овлашћено за праћење реализације уговора.



Ризик оваквог поступања је да набављена добра, услуге и радови не одговарају уговореним по количини и квалитету.

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

Одредбом члана 65 претходно важећег Правилника наручилац је дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, да чува сву документацију везану за јавне набавке у складу са прописима који уређују област документарне грађе и архива. Одсек за јавне набавке је дужан да: (1) прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и (2) након извршења уговора о јавној набавци или коначности одлуке о обустави поступка сву документацију достави служби за архивирање.

Одредбама члана 68-75 интерног акта уређен је начин на који се врши праћење и извршење уговора о јавним набавкама. Одговорно лице наручиоца именује лице/а или комисију које/а ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга и радова, односно које ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци. Такође је предвиђено да се врши провера да ли количина и врста и квалитет испоручених добара/услуга/радова одговара уговореним о чему се сачињавају одговарајући записници. Ови записници се потписују од стране запосленог и представника друге уговорене стране.

На сличан начин ови послови су дефинисани и Правилником по Закону о јавним набавкама и то члановима 29 – 35.

Увидом у достављену документацију субјекта ревизије и обављених интервјуа утврђено је да су у Градској општини Обреновац овлашћењем Начелника одређена лица која прате извршење уговора. У Овлашћењу најчешће није прецизно наведено које активности укључују праћење уговора и које су обавезе лица које се овлашћује да прати реализацију уговора.

За део закључених уговора, лица овлашћена за праћење реализације уговора о томе не воде посебну евиденцију, односно не састављају записнике о квантитативном и квалитативном пријему добара/услуга чије је састављање предвиђено интерним актом.

Праћење уговора се врши и у оквиру Одсека за књиговодство и вредносно и количински и води се адекватна књиговодствена евиденција (финансијско и материјално књиговодство). Количинско праћење се врши на начин да се евидентирају набављене количине по уговору, без података о уговореној количини због чињенице да се значајан број уговора закључује на процењену вредност, а не на вредност из понуде, односно нема података о уговореној количини.



Препорука број 10: Препоручујемо одговорним лицима Градске општине Обреновац да обезбеде све услове да се у писаној форми евидентирају и документују све радње током извршења уговора о јавној набавци, како је предвиђено интерним актом.



V Захтев за доставу одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Субјект ревизије је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откритих неправилности/несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

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

2. За налазе, односно неправилности/несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјект ревизије је у обавези да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности/несврсисходности или смањења ризика од појављивања неправилности/несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

3. За налазе, односно неправилности/несврсисходности трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године субјект ревизије је у обавези да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности/несврсисходности или смањења ризика од појављивања неправилности/несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитост навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању 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/несврхисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Методолошки оквир за прво ревизијско питање

У поступку ревизије вршили смо прикупљање и преглед докумената и података, њихову анализу и компарацију, обавили смо интервјуе са одговорним лицима, а примењене су и друге технике сакупљања и анализе информација.

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

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

Прикупљали смо и анализирали расположиву документацију и податке у вези утврђивања и исказивања стварних потреба за набавком добара, услуга или радова.

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

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

Методолошки оквир за друго ревизијско питање

У поступку ревизије вршили смо прикупљање и преглед докумената и података, њихову анализу и компарацију, а обавили смо и интервјуе са одговорним лицима.

У циљу добијања одговора на друго ревизијско питање, извршили смо преглед општих и појединачних аката (решења, белешки, записника, инструкција, планова, електронске преписке и сл.), како бисмо упознали и анализирали организациону структуру везану за послове и активности планирања јавних набавки, у делу испитивања и истраживања тржишта у циљу прикупљања информација о предмету, за чијом набавком је исказана потреба и присутности потенцијалних понуђача на тржишту.

Циљ вршења анализе био је да се утврди на који начин су организовани и како се спроводе предметни послови и активности, да ли се и на који начин врши надзор и контрола над истима. Анализом документације утврдили смо како и којим иницијалним актима отпочиње, како се спроводе и окончавају предметне активности, улоге учесника, обавезе и одговорности сваког



од њих, као и да ли се и на који начин евидентирају и документују радње и да ли су права, обавезе и одговорности појединачних учесника или организационих делова у том процесу утврђена општим односно појединачним актима.

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

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

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

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

Извори неопходних информација су планови ЈН, општа и појединачна акта Градске општине Обреновац (Акт о организацији послова набавки, Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова, правима обавезама и одговорностима, писана документација Градске општине Обреновац везана за процес испитивања и истраживања тржишта (решења, белешки, записника, инструкција, планова, електронске преписке и сл.), писане процедуре и друга интерна акта Градске општине Обреновац везана за процес планирања набавки и интервјуи са одговорним лицима.

Методолошки оквир за треће ревизијско питање

У поступку ревизије вршили смо прикупљање и преглед докумената и података, њихову анализу и компарацију и интервјуе са одговорним лицима.

У циљу добијања одговора на треће ревизијско питање, извршили смо преглед општих и посебних аката односно Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке којег је субјект ревизије донео на основу раније важећег ЗЈН и Правилника о ближе уређењу планирања јавних набавки, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о набавкама, донетог на основу важећег ЗЈН, како бисмо спознали и анализирали организациону структуру везану за послове спровођења поступака јавних набавки и праћење извршења закључених уговора. У циљу утврђивања чињеничног стања, у смислу контроле примене наведених правилника, извршили смо преглед захтева за исказивањем потребе за покретањем поступка јавне набавке, одлука о покретању поступака јавних набавки односно одлука о спровођењу поступака јавних набавки, уговора о јавним набавкама и записника о квалитативном и квантитативном пријему добара, услуга и радова и осталу расположиву документацију.

Циљ анализе наведене документације је био да се утврди на који начин су организовани и како су се спроводили предметни послови и активности. Анализом документације утврђивано је како и којим иницијалним актима су отпочињале, како су се спроводиле и окончавале предметне активности, улоге учесника, обавезе и одговорности сваког од њих. Такође, вршена је анализа, да ли су се и на који начин евидентирани и документовани радње и да ли су права, обавезе и одговорности појединачних учесника или организационих делова у том процесу утврђена општим односно појединачним актима.



Прикупљена је и анализирана расположива документација и подаци у вези спровођења планираних поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години као и праћења извршења уговора о јавним набавкама закључених по том основу.

Анализирали смо расположиву документацију код спроведених поступака јавних набавки и то у делу техничких спецификација у конкурсним документацијама и обавили интервјуе са одговорним лицима као и појединим члановима комисија за јавне набавке који су спроводили поступке. Анализа је била усмерена на добијања одговора на питање да ли су предузете активности усклађене са квалитативно и квантитативно утврђеним потребама које су биле полазне основе за планирање конкретних предмета набавки (оптималне карактеристике и својства предмета набавке, као и количина односно обим).

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања одредби ЗЈН и одредби општинских аката наручиоца у реализацији плана ЈН, праћења извршења уговора о јавним набавкама и документовање тих активности.

Извори неопходних информација поред претходно наведених правилника, одлука и записника су и планови јавних набавки, конкурсне документације техничке спецификације, закључени уговори о јавним набавкама, рачуни добављача, извршилаца услуга односно извођача радова као и Правилник о систематизацији и организацији послова, појединачна акта за запослене са описом послова.