

На основу члана 47. став 1. тачка 3) и члана 48. став 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - др. закон и 47/18), а у вези са чланом 154. став 6. Закона о јавним набавкама (Службени гласник РС”, бр. 91/19 и 92/23),

Министар финансија доноси

## И Н С Т Р У К Ц И Ј А

### О ПОСТУПАЊУ БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ У ВРШЕЊУ ИЗБОРА КОРИСНИКА ЈАВНИХ СРЕДСТАВА, УГОВОРА И ПРОЦЕНЕ РИЗИКА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА НАД ИЗВРШЕЊЕМ УГОВОРА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

Овом инструкцијом ближе се уређује поступање буџетске инспекције у вршењу избора корисника јавних средстава, односно субјеката инспекцијског надзора, уговора над чијим извршењем Министарство финансија, Сектор за буџетску инспекцију врши инспекцијски надзор (у даљем тексту: буџетска инспекција), као и начин процене ризика за спровођење инспекцијског надзора над извршењем уговора о јавним набавкама.

#### 1. ОДРЕЂИВАЊЕ БРОЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Број планираних инспекцијских надзора над извршењем уговора о јавним набавкама одређује се на основу расположивих кадровских капацитета и утврђује се за сваку годину посебно.

#### 2. ИЗБОР СУБЈЕКТА И УГОВОРА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

На основу увида у сопствене регистре и податке који су доступни буџетској инспекцији утврђују се субјекти инспекцијског надзора који су као наручиоци закључили уговор о јавној набавци, након чега се врши избор субјеката и уговора о јавној набавци над чијим извршењем ће буџетска инспекција вршити инспекцијски надзор.

Избор субјеката и уговора инспекцијског надзора врши се:

- 1) применом критеријума за разврставање и
- 2) методом случајног избора.

Буџетска инспекција ће у поступку планирања, избора субјеката и уговора који ће бити предмет надзора, расположиве податке о субјектима и уговорима анализирати и пратити од почетка године, квартално и кумулативно до краја године на основу чега ће донети годишњи план надзора над извршењем уговора о јавним набавкама.

Годишњи план надзора заснива се на документованој процени ризика која се спроводи најмање једном годишње.

### 3. РАЗВРСТАВАЊЕ СУБЈЕКТА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА И УГОВОРА ПРИМЕНОМ КРИТЕРИЈУМА ЗА РАЗВРСТАВАЊЕ

Субјекти инспекцијског надзора и уговори разврставају се по следећим критеријумима:

- 1) Проценту реализације (извршења уговора) - већа оцена ризика додељује се уговорима са већим процентом реализације у години која претходи реализацији;
- 2) Измени уговора - нарочито вишеструке измене уговора у кратком временском периоду;
- 3) Равномерној географској распоређеност (покривеност територије целе Републике), а узимајући у обзир разлике у развијености и економској снази градова и општина, односно управних округа, тако да се износи вредности уговора не посматрају и не пореде само у номиналним/апсолутним износима, него и у релативним, тј. саобразно развијености и економској снази града и општине, односно управног округа;
- 4) типу корисника јавних средстава;
- 5) вредности свих закључених уговора о јавној набавци код корисника јавних средстава и
- 6) броју закључених уговора код корисника јавних средстава.

#### 3.1. Тип корисника јавних средстава

Сагласно типу корисника јавних средстава, субјекти инспекцијског надзора разврставају се на следеће групе:

- 1) Носиоци буџета - Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе - тип КЈС 0;
- 2) Директни корисници буџетских средстава (ДБК) - органи и организације Републике Србије, односно органи и службе локалне власти - тип КЈС 1;
- 3) Индиректни корисници буџетских средстава (ИБК) - правосудни органи, месне заједнице, установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања - тип КЈС 2;
- 4) Други корисници јавних средстава - јавне агенције, организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама или су контолисане од стране државе, правна лица чији је оснивач Република Србија, обављају проверене, развојне, стучне и регулаторне послове од општег интереса и у надлежности ДБК - а Републике Србије - тип КЈС 6;
- 5) Остали корисници јавних средстава - јавна предузећа основана од стране Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и правна лица основана од стране тих предузећа, правна лица над којима Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или 50% гласова у управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% прихода остварених у претходној пословној години - тип КЈС 7;
- 6) Организације за обавезно социјално осигурање (ООСО) и организационе јединице у саставу организација за обавезно социјално осигурање (ОЈ ООСО) - Републички фонд за здравствено осигурање, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Национална служба за запошљавање и Фонд за социјално осигурање војних осигураника - тип КЈС 9;

- 7) Корисници средстава Републичког фонда за здравствено осигурање - здравствене и апотекарске установе чији је оснивач Република Србија, односно локална власт - тип КЈС 10;

Свака група корисника јавних средстава учествује у укупном броју планираних инспекцијских надзора над извршењем уговора о јавним набавкама који ће бити извршени у одређеној години.

### *3. 2. Вредности свих закључених уговора о јавној набавци код корисника јавних средстава*

Већа оцена ризика додељује се оним корисницима јавних средстава чија је укупна вредност закључених уговора, на основу постављених критеријума, процентуално већа у односу на укупну вредност свих закључених уговора о јавној набавци у Републици Србији.

Субјекти инспекцијског надзора претходно разврстани на типове корисника јавних средстава, разврставају се по вредности свих закључених уговора о јавној набавци код корисника јавних средстава по следећем критеријуму:

- 1) уговори о набавци добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност од 1.000.000 динара до 15.000.000 динара и уговори о набавци радова чија је процењена вредност од 3.000.000 динара до 15.000.000 динара;
- 2) уговори о набавци добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн и радова чија је процењена вредност већа од 15.000.000 динара.

### 3. 3. Број закључених уговора

Већи број уговора о јавној набавци представља ризик од појаве значајних последица у случају неправилности, па се као један од критеријума за разврставање узима укупан број закључених уговора субјекта надзора.

## 4. ОДАБИР СУБЈЕКТА НАДЗОРА И УГОВОРА МЕТОДОМ СЛУЧАЈНОГ ИЗБОРА

Избор субјекта инспекцијског надзора и уговора утврђује се методом случајног избора субјекта надзора и уговора који су подељени у одређене области, сходно типу корисника јавних средстава.

## 5. НАЧИН ВРШЕЊА ПРОЦЕНА РИЗИКА

Процена ризика изводи се у три фазе:

- Процена ризика области јавне потрошње и типа корисника јавних средстава (фаза А),
- Процена ризика корисника јавних средстава (фаза Б) и
- Процена ризика уговора о јавној набавци (фаза Ц).

*Фаза А: Процена ризика области јавне потрошње и типа корисника јавних средстава*

- Области јавне потрошње су:

1	Здравство
2	Спорт
3	Култура
4	Образовање
5	Социјална заштита
6	Грађевинарство
7	Пољопривреда и водопривреда
8	Правосуђе
9	Туризам
10	Телекомуникације
11	Енергетика
12	Саобраћај
13	Јавна управа и локална самоуправа
14	Финансијске институције, привредна предузећа и друштва општег типа
15	Комуналне делатности

- Тип корисника јавних средстава

Субјекти инспекцијског надзора разврставају се у типове КЈС у складу са Тачком 3.1. ове инструкције.

*A1-1: Средства намењена за пословање области у години која претходи надзору*

Већи обим средстава представља већи ризик због већих могућих последица неправилности.

*A1-2: Ризичност области у односу на тип корисника јавних средстава*

Ризичнија је област која у просеку има ризичније субјекте, у смислу типа корисника јавних средстава.

*A1-3: Неправилности код јавних набавки утврђене у поступцима надзора различитих органа надзора*

Већи број утврђених неправилности и значајније неправилности у претходно спроведеним поступцима надзора јавних набавки (не само неправилности код извршења уговора, него у целокупном процесу јавне набавке) представља већи ризик.

Оцена ризика области јавне потрошње (A1) је аритметичка средина свих укључених фактора ризика или пондерисана аритметичка средина, у случају да се појединим факторима доделе различите тежине (пондери).

Ознака критеријума	Фактор ризика	Критеријум за мерење ризика
<b>A1</b>	<b>Област јавне потрошње</b>	
A1-1	Средства намењена за пословање области у години која претходи надзору	% средстава намењених за пословање области у односу на целокупна средства намењена пословању свих области
A1-2	Ризичност области у односу на тип КЈС	Просечна ризичност области у односу тип КЈС <sup>1</sup>
A1-3	Неправилности код јавних набавки утврђене у поступцима надзора различитих органа надзора	Неправилности код јавних набавки утврђених у поступцима надзора различитих органа надзора <sup>2</sup>

Скале за критеријуме:

Критеријум A1-1: <b>% средстава намењених за пословање области у односу на укупна средства намењена пословању свих области</b>	Оцена ризика
До 10 %	1
Између 10 % и 30%	2
Више од 30 %	3

Критеријум A1-2: <b>Просечна ризичност области у односу на тип КЈС</b>	Оцена ризика
До 2	1
Више од 2 до 2,5	2
Више од 2,5 до 3	3

<sup>1</sup> У израчунавању просечног ризика области у односу на тип корисника јавних средстава, удео појединачног типа корисника јавних средстава у укупном броју свих корисника у области означава се као тежина (пондер).

<sup>2</sup> Узимају се у обзир сви подаци о утврђеним неправилностима у јавним набавкама које сама буџетска инспекција утврди или које утврде друге надзорне институције (Канцеларија за јавне набавке, Државна ревизорска институција), које их прослеђују буџетској инспекцији на основу договора о сарадњи у области размене података.

Критеријум А1-3 <sup>3</sup> : <b>Неправилности код јавних набавки утврђених у поступцима надзора различитих органа надзора</b>	Оцена ризика
Нема расположивих података или није било утврђених неправилности	1
Утврђене неправилности су биле од мањег или средњег значаја	2
Утврђене неправилности су биле од великог значаја	3

*A2-1: Степен аутономије корисника јавних средстава у односу на оснивача*

Виши степен аутономије, односно нижи степен надзора оснивача или државних органа над пословањем корисника јавних средстава повећава могућност злоупотреба код јавних набавки.

Ознака критеријума	Фактор ризика	Критеријум за мерење ризика
<b>A2</b>	<b>Тип корисника јавних средстава</b>	
A2-1	Степен аутономије корисника јавних средстава у односу на оснивача	Начин финансирања и управљања корисника јавних средстава <sup>4</sup>

<sup>3</sup> Критеријум је субјективан

<sup>4</sup> Начин финансирања и управљања корисника јавних средстава одређују прописи који уређују оснивање и деловање различитих субјеката јавног сектора.

Скала за критеријум:

Критеријум А2: <b>Начин финансирања и управљања корисника јавних средстава</b>	Оцена ризика
КЈС је носилац буџета, осим јединица локалне самоуправе (тип КЈС 0); КЈС је организација за социјално осигурање (тип КЈС 9); КЈС је ДБК - орган или организација РС (тип КЈС 1);	1
КЈС је јединица локалне самоуправе (тип КЈС 0); КЈС је ДБК - орган или служба локалне власти (тип КЈС 1); КЈС је индиректни корисник буџетских средстава (КЈС 2);	2
КЈС је други корисник јавних средстава (јавна агенција и друга правна лица у надлежности ДБК) (тип КЈС 6); КЈС је јавно предузеће, остварује приходе на тржишту, оснивач остварује управљачка права преко надзорног органа (тип КЈС 7); КЈС је корисник средстава Републичког фонда за здравствено осигурање, оснивач остварује управљачка права преко надзорног органа (тип КЈС 10);	3

*Фаза Б: Процена ризика корисника јавних средстава*

За анализу ризика корисника јавних средстава односно наручиоца, поред фактора као што су:

A1: Област јавне потрошње и

A2: Тип корисника јавних средстава, узимамо и следеће факторе ризика:

*B1: Укупна вредност закључених уговора о јавној набавци*

Већа укупна вредност уговора о јавној набавци представља ризик од појаве значајнијих последица у случају неправилности.

*B2: Број закључених уговора о јавној набавци*

Већи број уговора о јавној набавци представља ризик за појаву већег броја неправилности.

*B3: Неправилности и злоупотребе утврђене током претходних надзора*

Утврђене неправилности и злоупотребе у претходним јавним набавкама представљају већи ризик за појаву неправилности и злоупотреба и у актуелним јавним набавкама.

*B4: Временска дистанца од последњег надзора*

Већа временска дистанца од претходног надзора јавних набавки утиче на нижи степен поузданости у правилност и законитост пословања корисника јавних средстава у области јавних набавки.

Ознака фактора ризика	Фактор ризика	Критеријум за мерење ризика
<b>Б1</b>	<b>Укупна вредност закључених уговора о јавној набавци</b>	% укупне вредности закључених уговора корисника јавних средстава у односу на укупну вредност свих закључених уговора у Републици Србији

Скала за критеријум:

Критеријум Б1: <b>% укупне вредности закључених уговора корисника јавних средстава у односу на укупну вредност свих закључених уговора о јавној набавци у Републици Србији</b>	Оцена ризика
До 0,5 %	1
Више од 0,5 % до 3,0%	2
Више од 3,0%	3

Ознака фактора ризика	Фактор ризика	Критеријум за мерење ризика
<b>Б2</b>	<b>Број закључених уговора о јавној набавци</b>	број закључених уговора корисника јавних средстава у односу на број свих закључених уговора у Републици Србији

Скала за критеријум:

Критеријум Б2: <b>Број закључених уговора корисника јавних средстава у односу на број свих закључених уговора у Републици Србији (%)</b>	Оцена ризика
До 0,02%	1
Више од 0,02% до 0,20%	2
Више од 0,20%	3



Ознака фактора ризика	Фактор ризика	Критеријум за мерење ризика
<b>Б3</b>	<b>Неправилности и злоупотребе утврђене током претходних надзора</b>	Неправилности утврђене у надзорима буџетске инспекције, Канцеларије за јавне набавке и Државне ревизорске институције у претходне 3 године

Скала за критеријум:

Критеријум Б3: <b>Неправилности утврђене у надзорима буџетске инспекције, Канцеларије за јавне набавке и Државне ревизорске институције у претходне 3 године</b>	Оцена ризика
Нема расположивих података или нису биле утврђене неправилности	1
Утврђене су неправилности које у мањој мери утичу на јавну набавку	2
Утврђене су неправилности које значајно утичу на квалитет предмета јавне набавке или на обим утрошених средстава	3

Ознака фактора ризика	Фактор ризика	Критеријум за мерење ризика
<b>Б4</b>	<b>Временска дистанца од последњег надзора</b>	Године од последњег спроведеног надзора

Скала за критеријум:

Критеријум Б4: <b>Године од последњег спроведеног надзора</b>	Оцена ризика <sup>5</sup>
До 1 године	1
Од 1 године до 5 година	1,2
Више од 5 година <sup>6</sup>	1,5

<sup>5</sup> Скала за оцену критеријума Б4 утврђује се у складу са значајем фактора временска дистанца од последњег спроведеног надзора. Због множења оцене нето ризика са оценом фактора временска дистанца од последњег надзора, оцена ризика 1,5 за фактор временска дистанца од последњег надзора представља 1,5 пута већи бруто ризик у односу на бруто ризик кад је оцена тог фактора 1.

<sup>6</sup> При одређивању горње границе критеријума Б4 (године од последњег спроведеног надзора) узима се у обзир време потребно да се изврши бар један надзор над сваким корисником јавних средстава (циклус).

Вредност **нето ризика** корисника јавних средстава добија се сабирањем оцена фактора А1, А2, Б1, Б2 и Б3, помножених додељеним факторима тежине (ако смо их доделили).

Вредност **брutto ризика** корисника јавних средстава је вредност нето ризика помножена с вредношћу фактора временска дистанца од последњег надзора.

Корисници јавних средстава се рангирају по вредности бруто ризика од највише вредности до најмање. Планом редовних надзора обухваћени су корисници јавних средстава с највишим вредностима бруто ризика, узимајући у обзир расположиве кадровске ресурсе буџетске инспекције.

*Фаза Ц: Процена ризика уговора о јавној набавци*

За анализу ризика уговора о јавној набавци узимамо следеће факторе ризика:

*Ц1: Вредност уговора о јавној набавци*

Већа вредност уговора о јавној набавци представља ризик од појаве значајнијих последица у случају неправилности.

*Ц2: Предмет уговора о јавној набавци*

Искуство је показало да су неке врсте предмета јавне набавке изложеније ризику од појаве неправилности и корупције него друге.

*Ц3: Степен реализације уговора о јавној набавци*

Вероватноћа проблема и неправилности се повећава са повећањем степена реализације уговора о јавној набавци.

Ознака фактора ризика	Фактор ризика	Критеријум за мерење ризика
<b>Ц1</b>	<b>Вредност уговора о јавној набавци</b>	% вредности уговора у односу на целокупну вредност закључених уговора субјекта надзора

Скала за критеријум:

Критеријум Ц1: % вредности уговора у односу на целокупну вредност закључених уговора субјекта надзора	Оцена ризика
До 5%	1
Између 5% и 20%	2
Више од 20%	3

Ознака фактора ризика	Фактор ризика	Критеријум за мерење ризика
<b>Ц2</b>	<b>Предмет уговора о јавној набавци</b>	Предмет уговора (добра, услуге и радови)

Скала за критеријум:

Критеријум Ц2: Предмет уговора (добра, услуге и радови)	Оцена ризика
Добра	1
Радови	2
Услуге	3

Ознака фактора ризика	Фактор ризика	Критеријум за мерење ризика
<b>Ц3</b>	<b>Степен реализације уговора о јавној набавци</b>	Процент реализације у години која претходи надзору

Скала за критеријум:

Критеријум Ц3: Процент реализације у години која претходи надзору <sup>7</sup>	Оцена ризика
100 % или нема расположивих података	3
Мање од 100% до 50%	2
Мање од 50%	1

Вредност **нето ризика** уговора о јавној набавци добија се сабирањем оцена фактора Ц1, Ц2 и Ц3, помножених додељеним факторима тежине (ако смо их доделили).

Уговори о јавним набавкама се рангирају по вредности ризика, од највише вредности до најмање. Надзором се обухватају уговори с највишим вредностима бруто ризика.

<sup>7</sup> Имајући у виду да буџетска инспекција може предузимати мере за отклањање неправилности и санирање настале штете тек након извршења уговора о јавној набавци, смисленије је надзирање већ извршених уговора. Због тога већа оцена ризика додељује се уговорима са већим процентом реализације у години која претходи надзору.

## 6. ПРИМЕНА ИНСТРУКЦИЈЕ

Ова инструкција ступа на снагу даном доношења, а примењује се од 1. јануара 2024. године.

Даном почетка примене ове инструкције, престаје да важи Инструкција о поступању буџетске инспекције у вршењу избора корисника јавних средстава код којих се врши инспекцијски надзор над извршењем уговора о јавним набавкама број: 110-00-00469/2022-26 од 29. децембра 2022. године.

Број: 000362054 2023 10520 026 008 427 000  
У Београду, 19. децембра 2023. године

МИНИСТАР

