



Државна
ревизорска
институција

**Извештај о ревизији правилности пословања
Општине Ковачица која се односи на спровођење мера исправљања
у 2023. години ради отклањања неправилности по Извештају о
ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна
буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину**



Број 400-1255/2024-04/24
Београд, 21. октобар 2024. године

Мисија

Државна ревизорска институција поузданим информацијама доприноси добром управљању, транспарентности и одговорности у јавном сектору.

Насловна фотографија преузета са сајта www.kovacica.org

Листа скраћеница:

- 1. ДРИ – Државна ревизорска институција**
- 2. ДК – Дом културе**
- 3. ПУ – Предшколска установа**
- 4. МЗ – Месна заједница**
- 5. ЈП – Јавно предузеће**
- 6. ЈКП – Јавно комунално предузеће**
- 7. РГЗ – Републички геодетски завод**
- 8. ЛПА – Локална пореска администрација**

Зашто смо спровели ову ревизију?

Према Закону о ДРИ у послеревизионом поступку се оцењује да ли су мере исправљања задовољавајуће. Послеревизиони поступак се завршава издавањем послеревизионог извештаја најчешће у року од 4-5 месеци од издавања извештаја о ревизији. Након издавања послеревизионог извештаја, препоруке са дужим роком отклањања се прате а ДРИ нема механизам да реагује у случају да се не спроводе осим спровођења нове ревизије. У поступку процене ризика утврђено је да постоји ризик да Општина Ковачица није отклонила утврђене неправилности на задовољавајући начин због чега је донете одлука о спровођењу ревизије.

Шта смо препоручили ?

За уређење области које су биле предмет ревизије дали смо седам препорука, које се односе на: потпуно успостављање адекватног система интерних контрола; евидентирање нефинансијске имовине у пословним књигама буџетских корисника и исказивање у консолидованом Билансу стања; правилно утврђивање и исказивање салда готовине на крају године; предузимање активности у циљу наплате потраживања по основу прихода које администрира ЛПА; предузимање активности ради усаглашавања вредности учешћа у капиталу јавног предузећа чији је оснивач Општина.

Резиме

Од 15 неправилности откривених у ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, Општина Ковачица је отклонила 10 неправилности и делимично је отклонила пет неправилности.

Општина Ковачица је отклонила 10 неправилности које се односе на:

- евидентирање расхода и издатака у складу са прописаном економском класификацијом,
- евидентирање зграда и грађевинских објеката у пословним књигама Општинске управе,
- исказивање осталих новчаних средстава, потраживања и обавеза у консолидованом Билансу стања,
- преузимање обавеза и извршење расхода код којих правни основ није био у складу са важећим законским и другим прописима,
- преузимање обавеза и извршење расхода без писаног уговора и без донетог правног акта,
- преузимање обавеза изнад одобрених апропријација,
- припрему и доношење буџета и
- поштовање законских процедура у поступцима јавних набавки.

Општина Ковачица је делимично отклонила пет неправилности које се односе на:

- потпуно успостављање адекватног система интерних контрола,
- правилно утврђивање и исказивање салда готовине на крају године,
- евидентирање нефинансијске имовине у пословним књигама буџетских корисника и исказивање у консолидованом Билансу стања,
- наплату потраживања по основу прихода које администрира ЛПА и
- усаглашавање вредности учешћа у капиталу јавног предузећа чији је оснивач Општина.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	6
1. Мере исправљања неправилности које се односе на консолидоване финансијске извештаје	6
1.1. Општина Ковачица је отклонила пет неправилности у делу који се односи на консолидоване финансијске извештаје.....	6
1.2. Општина Ковачица је делимично отклонила три неправилности у делу који се односи на консолидоване финансијске извештаје	8
2. Мере исправљања неправилности које се односе на правилност пословања.....	11
2.1. Општина Ковачица је отклонила пет неправилности у делу који се односи на правилност пословања	11
2.2. Општина Ковачица је делимично отклонила две неправилности у делу који се односи на правилност пословања	17
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА.....	19
1. Резиме откривених неправилности.....	19
2. Резиме препорука	20
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	21
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	22
1. Предмет ревизије	22
2. Ревидирани период пословања	22
3. Информације о субјекту ревизије.....	22
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	23
5. Критеријуми.....	24
6. Методологија рада.....	24
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији	25
V ПРИЛОЗИ.....	26
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија.....	27
Прилог 2 – Мере исправљања неправилности које су откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину у делу који се односи на консолидоване финансијске извештаје	32
Прилог 3 – Мере исправљања неправилности које су откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину у делу који се односи на правилност пословања	39
Прилог 4 – Друга питања у поступку ревизије	50

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. Мере исправљања неправилности које се односе на консолидоване финансијске извештаје

1.1. Општина Ковачица је отклонила пет неправилности у делу који се односи на консолидоване финансијске извештаје

1.1.1. Општина Ковачица је отклонила неправилност која се односи на економску класификацију.

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да су расходи и издаци у финансијским извештајима укупно исказани: (1) у већем износу од износа утврђеног налазом ревизије у износу од 35,82 милиона динара и (2) у мањем износу од износа утврђеног налазом ревизије у износу од 35,82 милиона динара.

Предузимајући мере на исправљању утврђене неправилности, Општина Ковачица је у 2023. године расходе и издатке планирала и извршавала на прописаним економским класификацијама, и то:

а) Општинска управа расходе за набавку воде за пиће на групи конта 426000 – Материјал; лиценце за компјутерски софтвер на групи конта 515000 – Нематеријална имовина; расходе за Регионалну развојну агенцију Јужни Банат д.о.о. Панчево на групи конта 423000 – Услуге по уговору, расходе за Дом здравља Ковачица на групи конта 464000 – Дотације организацијама обавезног социјалног осигурања и расходе за ЈП „Наш Стан“ на групи конта 451000 – Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 овог Извештаја у тачки 2.1. Неправилна економска класификација.

1.1.2. Општина Ковачица је отклонила неправилност која се односи на евиденцију зграда и грађевинских објеката код Општинске управе

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да не постоји евиденција о зградама и грађевинским објектима који се воде у пословним књигама Општинске управе, књиговодствене вредности на дан 31.12.2014. године у износу од 12,1 милион динара.

Предузимајући мере на исправљању утврђене неправилности, у пословним књигама Општинске управе у 2023. години евидентиране су зграде и грађевински објекти у износу од 28,94 милијарде динара, које се односе на: Остале стамбене зграде (субаналитички конто 011115) у износу од 66,15 милиона динара, Болнице, домови здравља и старачки домови (субаналитички конто 011121) у износу од 17,4 милиона динара, Остале пословне зграде (субаналитички конто 011125) у износу од 195,83 милиона динара, Објекти за потребе образовања (субаналитички конто 011131) у износу од 6,18 милиона динара, Складишта, силоси гараже и сл. (субаналитички конто 011133) у износу од 56,1 милион динара, Аутопутеви, мостови, надвожњаци и тунели (субаналитички конто 011141) у износу од 9,99 милијарди динара, Остали саобраћајни објекти (субаналитички конто 011145) у износу од 18,06 милијарди динара, Водовод (субаналитички конто 011151) у износу од 225,63

милиона динара, Канализација (субаналитички конто 011152) у износу од 132,02 милиона динара, Комуникациони и електрични водови (субаналитички конто 011192) у износу од 7,66 милиона динара, Спортски и рекреациони објекти (субаналитички конто 011193) у износу од 19,72 милиона динара и Установе културе (субаналитички конто 011194) у износу од 166,29 милиона динара.

Помоћна књига нефинансијске имовине која се води за потребе Општинске управе садржи податке о називу основног средства, инвентарском броју, површини, јединици мере, броју листа непокретности, амортизационој групи, коефицијенту амортизације, набавној вредност, исправци вредности и садашњој вредност.

У поступку ревизије, утврдили смо да је вредност зграда и грађевинских објеката која је на дан 31.12.2023. године евидентирана у помоћној књизи основних средстава Општинске управе у износу од 28,94 милијарди динара усаглашена са подацима о вредности зграда и грађевинских објеката која је на дан 31.12.2023. године евидентирана у главној књизи.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 овог Извештаја у тачки 2.4. Биланс стања – евиденција зграда и грађевинских објеката код Општинске управе.

1.1.3. Општина Ковачица је отклонила неправилност која се односи на више исказана остала новчана средства у консолидованом Билансу стања

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да су у консолидованом Билансу стања буџета општине Ковачица, остала новчана средства више исказана у износу од 5,95 милиона динара јер су укључена средства осталих корисника буџетских средстава.

Предузимајући мере на исправљању утврђене неправилности, у консолидованом Билансу стања завршног рачуна буџета Општине Ковачица, на дан 31.12.2023. године, у оквиру осталих новчаних средстава нису укључена средства осталих корисника буџетских средстава.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 овог Извештаја у тачки 2.6. Биланс стања – више исказана остала новчана средства.

1.1.4. Општина Ковачица је отклонила неправилност која се односи на мање исказану вредност потраживања у консолидованом Билансу стања

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да су у консолидованом Билансу стања буџета општине Ковачица, потраживања мање исказана у износу од 6,77 милиона динара, и то у пословним књигама Општинске управе по основу потраживања за закуп пословних просторија.

Предузимајући мере на исправљању утврђене неправилности, у пословним књигама које се воде за потребе Општинске управе, на дан

31.12.2023. године, потраживања по основу закупа пословних просторија евидентирана су у износу од 9,43 милиона динара. Наведена потраживања су исказана у консолидованом Билансу стања Општине Ковачица на дан 31.12.2023. године.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 овог Извештаја у тачки 2.7. Биланс стања – мање исказана вредност потраживања.

1.1.5. Општина Ковачица је отклонила неправилност која се односи на мање исказану вредност обавеза у консолидованом Билансу стања Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да су у консолидованом Билансу стања буџета општине Ковачица обавезе мање исказане у износу од 605 хиљада динара, и то у пословним књигама Општинске управе по основу неевидентираних обавеза према добављачима.

Предузимајући мере на исправљању утврђене неправилности, у консолидованом Билансу стања завршног рачуна буџета Општине Ковачица на дан 31.12.2023. године, обавезе према добављачима исказане су у укупном износу од 16,84 милиона динара.

Од укупно исказаних обавеза према добављачима, 9,9 милиона динара се односи на Општинску управу. Наведене обавезе су евидентиране у пословним књигама Општинске управе, а чине их обавезе по основу неизмирених рачуна за сталне трошкове, извршене услуге и испоручена добра.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 овог Извештаја у тачки 2.8. Биланс стања – мање исказана вредност обавеза.

1.2. Општина Ковачица је делимично отклонила три неправилности у делу који се односи на консолидоване финансијске извештаје

1.2.1. Општина Ковачица је делимично отклонила неправилност која се односи на више исказан салдо готовине на крају године у Обрасцу 4 – Извештај о новчаним токовима

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да је у Обрасцу 4 - Извештај о новчаним токовима салдо готовине на крају године више исказан у износу 5,95 милиона динара, јер су на дан 31.12.2014. године укључени и подрачуни осталих корисника на рачуну трезора.

Предузимајући мере на исправљању утврђене неправилности, Општина Ковачица је у Обрасцу 4 – Извештај о новчаним токовима у периоду од 01.01.2023. године до 31.12.2023. године исказала салдо готовине на крају године у износу од 33,83 милиона динара, у који нису укључена средства са подрачуна осталих корисника на рачуну трезора.

У поступку ревизије утврдили смо да салдо готовине на крају 2022. године не одговара салду готовине на почетку 2023. године, да су у салду готовине на крају године исказана средства у износу од 22 милиона динара која се односе на пласмане банкама, као и да у исти нису укључена средства са девизних рачуна Општине Ковачица у износу од 21,12 милиона динара и средства на подрачунима месних заједница у износу од 15 хиљада динара. Наведено није у складу са

чланом 9 став 7 Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 3).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 овог Извештаја у тачки 2.2. Образац 4 – Извештај о новчаним токовима-више исказан салдо готовине на крају године.

1.2.2. Општина Ковачица је делимично отклонила неправилност која се односи на мање исказана вредност нефинансијске имовине која није евидентирана у пословним књигама

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да у помоћним књигама директних и индиректних корисника буџетских средстава није евидентирана, а у консолидованом Билансу стања на дан 31.12.2014. године, није исказана вредност имовине и то:

- непокретности укупне површине 2.270.304 м², процењене тржишне вредности на дан 25.09.2015. године у износу од 1,05 милијарди динара, и то: 184 објекта укупне површине 33.146 м² и процењене тржишне вредности 835,43 милиона динара и земљиште укупне површине 2.237.158 м² и процењене тржишне вредности 212,87 милиона динара;
- у пословним књигама Општине није евидентирано 18 друштвених станова;
- у пословним књигама Општине нису евидентирани објекти Дома културе „Мита Живков-Лала“ у Црепаји и објекат Дома културе „Владимир М.Фијат“ у Самошу;
- у пословним књигама МЗ „Црепаја“ није евидентирано пет станова;
- у пословним књигама Туристичке организације општине Ковачица нису исказане непокретности (12 винограда I класе) укупне површине 8ха 19а 27м².

Предузимајући мере на исправљању утврђене неправилности, Општина Ковачица је у пословним књигама евидентирала, а у консолидованом Билансу стања на дан 31.12.2023. године исказала нефинансијску имовину, изузев објекта за колективно становање „Мађарска школа“, на адреси Симе Рацића 2а у Црепаји, катастарска парцела 1202, лист непокретности 2675 к.о. Црепаја чија је површина 1555 м², на којем је уписана јавна својина Општине Ковачица, и није извршила потребно евидентирање за два стана који се налазе у спратном делу зграде МЗ Црепаја, на адреси Трг ослобођења број 5, катастарска парцела 1284/1 к.о. Црепаја, лист непокретности 5241, на којима је уписана јавна својина Општине Ковачица. Станови су у помоћној књизи основних средстава Општине Ковачица евидентирани у оквиру наведене зграде чија је укупна површина 506 м² на субаналитичком конту 011125 – Остале пословне зграде, садашње вредности на дан 31.12.2023. године 10,32 милиона динара. Наведено није у складу са чланом 9 став 1 и 2 Уредбе о буџетском рачуноводству и чланом 10 и 13 Правилника о

стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 4).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 овог Извештаја у тачки 2.3. Биланс стања – мање исказана вредност нефинансијске имовине која није евидентирана у пословним књигама.

1.2.3. Општина Ковачица је делимично отклонила неправилност која се односила на мање исказану вредност финансијске имовине и капитала

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да у пословним књигама и Билансу стања Општине Ковачица није евидентирано учешће Општине Ковачица у капиталу правних лица чији је оснивач у износу од 407,12 милиона динара, па су финансијска имовина и капитал мање исказани за исти износ.

У поступку ревизије утврдили смо да је у пословним књигама које се воде за Општинску управу евидентирано учешће Општине Ковачица у капиталу ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица, и то: на субаналитичком конту 111911 – Учешће капитала у домаћим јавним и нефинансијским предузећима и институцијама у износу од 407,12 милиона динара и на субаналитичком конту 311411 – Дугорочна домаћа финансијска имовина у износу од 407,12 милиона динара. Наведено учешће у капиталу исказано је и у консолидованом Билансу стања завршног рачуна буџета Општине Ковачица на дан 31.12.2023. године. Одлуком о усклађивању оснивачког акта ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица са Законом о јавним предузећима утврђен је основни капитал ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица у износу од хиљаду динара. Учешће Општине Ковачица у капиталу је 100%.

У Агенцији за привредне регистре уписан и уплаћен новчани капитал за наведено предузеће је хиљаду динара, док је у презентованом финансијском извештају ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица основни капитал исказан у износу од 402,37 милиона динара.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 5).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 овог Извештаја у тачка 2.5. Биланс стања – мање исказана вредност финансијске имовине и капитала.

2. Мере исправљања неправилности које се односе на правилност пословања

2.1. Општина

Ковачица је отклонила пет неправилности у делу који се односи на правилност пословања

2.1.1. Општина Ковачица је отклонила неправилност која се односи на преузете обавезе и извршене расходе, а да правни основ за извршене расходе није у складу са важећим прописима

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да је Општина Ковачица преузела обавезу и извршила расходе у износу од 46,94 милиона динара, а да правни основ за извршење ових расхода није у складу са важећим законским и другим прописима код:

-Скупштине општине у износу од 531 хиљаду динара по основу примене погрешне основице за утврђивања висине расхода за финансирање редовног рада политичких субјеката;

-Председника општине и Општинског већа у износу од 30,44 милиона динара, и то: 28,75 милиона динара без посебног програма за текуће субвенције Јавним и Јавно комуналним предузећима и 1,69 милиона динара за више исплаћену накнаду изабраним лицима;

-Општинске управе у износу од 15,38 милиона динара, и то: 10,21 милион динара за дотацију удружењу грађана Културно просветној заједници без спроведеног јавног конкурса и 5,17 милиона динара за дотације осталим удружењима грађана без спроведеног јавног конкурса;

-ПУ „Колибри“ Ковачица у износу од 285 хиљада динара за више обрачунате и исплаћене плате и

-Туристичке организације Општине Ковачица у износу од 304 хиљаде динара за трошкове путовања.

Општина Ковачица је предузела следеће мере исправљања утврђених неправилности:

1) Одлуком о изменама и допунама одлуке о буџету Општине Ковачица за 2023. годину – трећи допунски буџет за 2023. годину у оквиру раздела Скупштина општине, на групи конта 481000 – Дотације невладиним организацијама правилно су планирана средства за финансирање редовног рада политичких странака у износу од 693 хиљаде динара.

2) У консолидованом Билансу прихода и расхода у периоду од 01.01.2023. године до 31.12.2023. године Општина Ковачица је исказала извршене расходе за субвенције у укупном износу од 29,2 милиона динара, и то: за текуће субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама у износу од 11,5 милиона динара и за субвенције приватним предузећима (средства додељена путем јавног конкурса) у износу од 17,7 милиона динара.

Сва јавна предузећа на територији Општине Ковачица, којима је Општина оснивач, су сагласно члану 59 Закона о јавним предузећима донела Годишње програме пословања за 2023. годину, који су усвојени од стране надзорног одбора јавног предузећа. Скупштина општине Ковачица је дала сагласност на предложене Програме пословања. За коришћење средстава субвенција Јавна предузећа су донела посебне програме, у којима су предвидела намену коришћења средстава.

У 2023. години није било исплата накнада изабраним лицима за рад у комисијама, одборима и штабу за ванредне ситуације.

3) Општини Ковачица је у 2023. години расходе за дотације осталим

удружењима грађана вршила на основу спроведеног јавног конкурса за финансирање програма/пројеката удружења грађана и организација у области културе општине Ковачица у 2023. године, по основу којег су Закључком Општинског већа додељена средства у укупном износу од 2 милиона динара и по спроведеном јавном конкурс за финансирање пројеката удружења грађана за реализовање програма од јавног интереса у 2023. години, по основу којег су Закључком Општинског већа додељена средства у укупном износу од 2,5 милиона динара. У 2023. години нису извршени расходи из буџета Општине Ковачица на име дотација Културно просветној заједници.

4) ПУ „Колибри“ Ковачица је у 2023. години обрачун и исплату плате за директора и шефа рачуноводства вршила у складу са прописима.

5) Туристичка организација општине Ковачица у 2023. години није имала расходе по основу службених путовања у иностранство.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 овог Извештаја у тачки 3.1. Преузете обавезе и извршени расходи, а да правни основ за извршење ових расхода није у складу са важећим прописима

2.1.2. Општина Ковачица је отклонила неправилност која се односи на преузете обавезе и извршене расходе без писаног уговора и без донетог правног акта

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да је Општина Ковачица преузела обавезе и извршила расходе у износу од 926 хиљада динара, без писаног уговора и без донетог правног акта код:

-Скупштине општине у износу од 250 хиљада динара без закљученог уговора за трошкове репрезентације;

-Општинске управе у износу од 265 хиљада без закљученог уговора за услуге интернета;

-ПУ „Колибри“ Ковачица у износу од 215 хиљада динара без закљученог уговора за набавку бензина;

-ЈП „Дирекције за изградњу општине Ковачица“ у износу од 196 хиљада динара без донетог интерног акта за трошкове мобилног телефона.

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности, које се односе на извршене расходе без закљученог уговора и без донетог правног акта, док је за трошкове услуга мобилног телефона у ЈП „Дирекцији за изградњу општине Ковачица“, мера исправљања неприменљива јер је наведено предузеће у поступку ликвидације.

Скупштина општине је у 2023. години, преузела обавезу и извршавала расходе за трошкове репрезентације на основу наруџбенице која се може сматрати правним актом у смислу члана 56 став 2 Закона о буџетском систему и има битне елементе уговора. У 2023. години за трошкове репрезентације извршено је 394 хиљаде динара.

Општинска управа је расходе за услуге интернета извршавала на основу фактура које представљају појединачна правна акта и које садрже битне елементе уговора и такође се могу сматрати правним актом у смислу претходно наведене одредбе Закона, а другим законом није прописано да се за ту врсту услуга обавезе морају преузимати искључиво писаним

уговором. У 2023. години за услуге интернета извршено је 176 хиљада динара.

ПУ „Колибри“ Ковачица је у 2023. години за набавку горива (бензин и дизел гориво), обавезе преузимала и расходе извршавала на основу закљученог уговора.

У 2023. години за трошкове горива (бензин и дизел гориво) извршено је 255 хиљада динара, од чега су трошкови бензина 14 хиљада динара.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 овог Извештаја у тачки 3.2. Преузете обавезе и извршени расходи без писаног уговора и донетог правног акта.

2.1.3. Општина Ковачица је отклонила неправилност која се односи на преузете обавезе и извршене расходе без одговарајућег поступка јавне набавке и без поштовања законских процедура у поступцима јавних набавки

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да је Општина Ковачица преузела обавезе и извршила расходе у укупном износу од 42,6 милиона динара, без одговарајућег поступка јавне набавке и без поштовања законских процедура у поступцима јавних набавки, и то:

а) без спроведених поступака јавних набавки у износу од 42,22 милиона динара преузели обавезу и извршили плаћање следећи корисници буџетских средстава:

-Скупштина општине у износу од 1,64 милиона динара за услуге мобилне телефоније;

-Председник општине и Општинско веће у износу од 1,94 милиона динара за услуге мобилне телефоније;

-Општинска управа у износу од 37,96 милиона динара, и то: 23,32 милиона динара за превоз ученика средњих школа; 13 милиона динара за организовање корективног и рекреативног пливања ученика Општине; 903 хиљаде динара за услуге мобилне телефоније и 737 хиљада динара за услуге фиксне телефоније и

-ПУ „Колибри“ Ковачица у износу од 679 хиљада динара за набавку хране и намирница;

б) преузете су обавезе и извршена плаћања у износу од 384 хиљаде динара, а да притом нису поштовани законски прописи у области јавних набавки код:

ПУ „Колибри“ Ковачица у износу од 384 хиљаде динара за набавку угља и дрва за огрев.

У 2023. години Општина Ковачица је спроводила мере отклањања неправилности, која се односи на преузимање обавеза и извршавање расхода без одговарајућег поступка јавне набавке и без поштовања законских процедура у поступцима јавних набавки.

Скупштина општине – за набавку услуга мобилне телефоније које су се извршавале у 2023. години, спроведени су поступци јавних набавки и закључена су два уговора чија је укупна вредност 3,67 милиона динара без ПДВ-а, а извршени су расходи у износу од 2,39 милиона динара.

Председник општине – за набавку услуга мобилне телефоније које су се извршавале у 2023. години, спроведени су поступци јавних набавки и

закључена су два уговора чија је укупна вредност 1,67 милиона динара без ПДВ-а, а извршени су расходи у износу од 1,03 милиона динара.

На основу писаних изјашњења одговорног лица Општинске управе, Општинско веће у 2023. години није имало расхода за услуге мобилне телефоније.

Скупштина општине Ковачица је у 2023. години донела Правилник о утврђивању права на регресирање трошкова превоза ученика у средњем образовању из Општине Ковачица¹, којим су ближе уређени начин, мерила и критеријуми за регресирање превоза ученика који путују у средње школе са територије Општине Ковачица. У складу са чланом 11 наведеног Правилника, суфинансирање, односно регресирање трошкова превоза ученика врши се на основу Конкурса који расписује Општинско веће, на предлог Одељења за друштвене делатности. Општинско веће утврђује висину регреса ученицима у номиналном или процентуалном износу од цене карте, пре почетка школске године, односно за свако полугодиште посебно. У 2023. години Општинско веће је донело Закључак о расподели средстава за регресирање путних трошкова ученика средњих школа из Општине Ковачица за 2023. годину². Током 2023. године спроведена су два Конкурса за доделу средстава за превоз ученика средњих школа. На основу писаног изјашњења одговорног лица, Општина Ковачица је у 2023. години на име превоза ученика средњих школа извршила расходе у укупном износу од 27,34 милиона динара.

Општинска управа у 2023. години није имала расходе за услуге организовања корективног и рекреативног пливања ученика Општине. Општинска управа је за набавку услуга мобилне телефоније које су се извршавале у 2023. години, спровела поступке јавних набавки и закључила два Уговора о јавној набавци. Укупна вредност закључених уговора је 1,67 милиона динара без ПДВ-а, а укупно извршени расходи у 2023. години за услуге мобилне телефоније су 1,15 милиона динара.

Општинска управа је за набавку услуга фиксне телефоније које су се извршавале у 2023. години, спровела поступке јавних набавки и закључила два Уговора о јавној набавци. Укупна вредност закључених уговора је 1,17 милиона динара без ПДВ-а, а укупно извршени расходи у 2023. години за услуге фиксне телефоније су 833 хиљаде динара.

ПУ „Колибри“ је у 2023. години за набавку хране и намирница спровела поступак јавне набавке где је предмет јавне набавке подељен у више партија. Закључено је десет уговора о јавним набавкама. Укупна вредност закључених уговора је 6,77 милиона динара без ПДВ-а. Укупно извршење расхода за набавку хране у 2023. години је 3,84 милиона динара, а за набавку намирница је 3,88 милиона динара.

ПУ „Колибри“ је у 2023. години планом јавних набавки планирала јавну набавку угља и дрва за огрев. Поступак јавне набавке је спроведен у 2023. години и закључен је Уговор о јавним набавкама за набавку дрва и Уговор о јавним набавкама за набавку угља. Укупна вредност закључених уговора је 1,08 милиона динара без ПДВ-а, док су извршени расходи у 2023. години 1,27 милиона динара.

¹ „Службени лист општине Ковачица, број 5/22 и 6/23

² Број: 06-3/23-01 од 19.01.2023. године и 06-44/23-01 од 18.08.2023. године

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 овог Извештаја у тачки 3.3. Преузете обавезе и извршени расходи без одговарајућег поступка јавне набавке и без поштовања законских процедура у поступцима јавних набавки.

2.1.4. Општина Ковачица је отклонила неправилност која се односи на преузете обавезе веће у односу на одобрене апропријације

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да је Општина Ковачица преузела веће обавезе у односу на одобрене апропријације на дан 31.12.2014. године у износу од 2,79 милиона динара, код:

- Скупштине општине у износу од 93 хиљаде динара;
- Општинске управе у износу од 20 хиљада динара и
- ПУ „Колибри“ Ковачица у износу од 2,68 милиона динара.

Скупштина општине је на дан 31.12.2023. године преузела обавезе изнад одобрених апропријација у износу од 456 хиљада динара, које се односе на услуге мобилне телефоније.

ПУ „Колибри“ Ковачица је на дан 31.12.2023. године преузела обавезе изнад одобрених апропријација у износу од 5,21 милион динара, које се односе на обавезе за плату за месец децембар 2023. године, и то: 4,92 милиона динара обавезе за плате, додатке и накнаде запослених (зараде) и 295 хиљада динара за обавезе по основу социјалних доприноса на терет послодавца.

Чланом 54 став 1 Закона о буџетском систему прописано је да обавезе које преузимају директни и индиректни корисници буџетских средстава морају да одговарају апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години. У ставу 10 истог члана се наводи да изузетно, директни и индиректни корисници буџетских средстава расходе за запослене и расходе за услуге комуникације планирају до износа који доспева на плаћање у текућој буџетској години.

Одлуком о буџету Општине Ковачица за 2023. годину, на разделу 5 – Општинска управа, функционална класификација 220 – Цивилна одбрана, економска класификација 423 – Услуге по уговору планирана су средства у износу од 1,95 милиона динара, а извршени су расходи у износу од 1,64 милиона динара. На дан 31.12.2023. године није било преузетих обавеза које се односе на наведену апропријацију.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 овог Извештаја у тачки 3.4. Преузете обавезе веће у односу на одобрене апропријације.

2.1.5. Општина Ковачица је отклонила неправилност која се односи на припрему и доношење буџета

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђене су неправилности код припреме и доношења буџета у Општем и Посебном делу Одлуке о буџету:

Код припреме и доношења буџета утврђени су следећи недостаци и неправилности у Општем и Посебном делу Одлуке о буџету:

- Посебан део Одлуке о буџету не садржи финансијске планове корисника буџетских средстава према принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску;
- Упутство за припрему буџета Општине Ковачица за 2014. годину не садржи процене прихода и примања и расхода и издатака буџета локалне власти за наредне две фискалне године;
- „Културно – просветна заједница“ Ковачица се води као индиректни корисник буџетских средстава иако је удружење грађана.

Предузимајући мере на исправљању утврђене неправилности, Општина Ковачица је:

1) У Посебном делу Одлуке о буџету Општине Ковачица за 2023. годину укупни расходи и издаци распоређени су по корисницима и врстама расхода и издатака, и то:

- раздео 1 – Скупштина општине: функција 110 – Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови;
- раздео 2 – Кабинет председника: функција 110 – Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови;
- раздео 3 – Општинско веће: функција 110 – Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови;
- раздео 4 – Општинско јавно правобранилаштво: функција 330 – Судови;
- раздео 5 Општинска управа: функција 040 – Породица и деца, функција 090 – Социјална заштита неklasификована на другом месту, функција 130 – Опште услуге, функција 150 – Опште јавне услуге – истраживање и развој, функција 160 – Опште јавне услуге неklasификоване на другом месту, функција 170 – Трансакције јавног дуга, функција 220 – Цивилна одбрана, функција 360 – Јавни ред и безбедност неklasификован на другом месту, функција 411 – Општи економски и комерцијални послови, функција 421 – Пољопривреда, функција 451 – Друмски саобраћај, функција 470 – Остале делатности, функција 474 – Вишенаменски развојни пројекти, функција 560 – Заштита животне средине неklasификована на другом месту, функција 620 – Развој заједнице, функција 630 – Водоснабдевање, функција 640 – Улична расвета, функција 660 – Послови становања и заједнице неklasификовани на другом месту, функција 721 – Опште медицинске услуге, функција 760 – Здравство неklasификовано на другом месту, функција 810 – Услуге рекреације и спорта, функција 820 – Услуге културе, функција 830 – Услуге емитовања и штампања, функција 840 – Верске и остале услуге заједнице, функција 912 – Основно образовање, функција 920 – Средње образовање, функција 911 – Предшколско образовање, функција 473 – Туризам и функција 640 – Улична расвета и
- раздео 5 – Омбудсман: функција 330 – Судови.

2) Одељење за финансије, буџет и ЛПА је сачинило Смернице за припрему предлога финансијских планова за 2023. годину и наредне две године, ради израде нацрта буџета за 2023. годину, које садрже процену прихода и примања и расхода и издатака буџета за наредне две фискалне године;

3) „Културно – просветна заједница“ Ковачица у 2023. години није имала статус индиректног корисника буџетских средстава.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 овог Извештаја у тачки 3.6. Неправилности код припреме и доношења буџета.

**2.2. Општина
Ковачица је
делимично отклонила
две неправилности у
делу који се односи на
правилност
пословања**

2.2.1 Општина Ковачица је делимично отклонила неправилност која се односи на систем интерних контрола

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђене су неправилности да директни и индиректни корисници буџетских средстава нису у потпуности успоставили систем интерних контрола који обезбеђује разумно уверавање да ће постављени циљеви бити остварени кроз пословање у складу са важећим прописима, да је обезбеђена реалност и интегритет финансијских извештаја, добро финансијско управљање и заштита средстава.

Предузимајући мере на исправљању утврђене неправилности у 2023. години, Општина Ковачица је отклонила неправилности везане за систем интерних контрола, осим следећег:

Општина Ковачица није предузела мере за управљање и наплату потраживања по основу закупа пословног простора.

Чланом 11 Одлуке о буџету Општине Ковачица за 2023. годину утврђено је да за управљање средствима, преузимање обавеза, издавање налога за плаћање који се извршавају из средстава органа, као и за издавање налога за уплату средстава која припадају буџету, на размену Општинске управе није одговоран начелник Општинске управе, већ: за коришћење средстава пољопривреде одговоран је председник општине, односно лице које он овласти; за коришћење средстава за заштиту животне средине одговоран је председник општине, односно лице које он овласти, за коришћење средстава цивилне заштите одговоран је председник општине, као комадант штаба за ванредне ситуације, односно лице које он овласти, што није у складу са чланом 71 Закона о буџетском систему којим је прописано да је функционер, односно руководилац директног, односно индиректног корисника буџетских средстава одговоран за преузимање обавеза, њихову верификацију, издавање налога за плаћање које треба извршити из средстава органа којим руководи и издавање налога за уплату средстава која припадају буџету, као и за давање података о извршеним плаћањима и оствареним приходима и примањима, за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 6).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 овог Извештаја у тачки 3.5. Неправилности у систему интерних контрола.

2.2.2. Општина Ковачица је делимично отклонила неправилност која се односи на приходе

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђене су следеће неправилности:

- Дужницима по основу прихода које администрира ЛПА слате су опомене, али није било принудне наплате;
- Удружења грађана и политичке партије користе пословне просторије општине Ковачица без потписаних уговора и за исти не плаћају закуп;
- Није обезбеђен адекватан ниво контроле у поступку закључивања уговора, фактурисања и наплате потраживања по основу закупа пословног простора;
- Приходи од закупа станова нису уплаћивани на рачуне јавних прихода.

Општина Ковачица је у 2023. години предузела следеће мере исправљања утврђених неправилности:

-Општина Ковачица је у 2023. години послала опомене дужницима по основу прихода које администрира ЛПА, али није предузимала даље мере за наплату потраживања.

-Политичка партија користи пословне просторије Општине на основу закљученог уговора и за исти плаћа закупнину.

Удружења грађана у 2023. години нису били закупци и нису користили пословне просторије Општине.

-Општина Ковачица је начин, услове и поступак давања у закуп пословног простора уредила Одлуком о давању у закуп пословног простора. Поступак закључивања уговора о закупу отпочиње подношењем захтева потенцијалног закупопримца за издавање пословног или стамбеног простора Општинском већу општине Ковачица. Општинско веће доноси закључак којим се прихвата предлог за издавање у закуп пословног или стамбеног простора и налаже Комисији за спровођење поступка издавања у закуп пословног простора Општине Ковачица да распише јавни оглас и спроведе поступак издавања у закуп путем непосредне погодбе или јавног надметања. Комисија за издавање у закуп расписује јавни оглас, заказује место и време за прикупљање писаних понуда или за обављање јавног надметања, након чега се бира најбоља понуда. Након сачињавања и потписивања записника о спровођењу поступка између Комисије за издавање у закуп и изабраног понуђача, предмет се упућује имовинско-правној служби Општине Ковачица, која сачињава уговор, који Председник општине потписује са изабраним понуђачем.

На основу потписаног уговора, Одељење за финансије и буџет издаје фактуре за закуп пословног или стамбеног простора закупопримцима, врши књижење задужења и уплата на основу издатих фактура.

-Приходи од закупа станова се уплаћују на прописани рачун за уплату јавних прихода.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 7).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 овог Извештаја у тачки 3.7. Неправилности код прихода.

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

Као што је објашњено у Прилозима уз Извештај о ревизији правилности пословања Општине Ковачица која се односи на спровођење мера исправљања у 2023. години ради отклањања неправилности по Извештају о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, открили смо следеће неправилности које су разврстане по приоритетима, односно редоследу по којем треба да буду отклоњене:

ПРИОРИТЕТ 1³

1. Није у потпуности успостављен адекватан систем интерних контрола јер Општина Ковачица у 2023. години није предузимала мере за управљање и наплату потраживања по основу закупа пословног простора и јер Одлуком о буџету Општине Ковачица, одговорност функционера, односно руководиоца директног корисника буџетских средстава за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација није утврђена у складу са Законом (Прилог 3, тачка 3.5. Неправилности у систему интерних контрола – Откривена неправилност број 6).

2. Општина Ковачица је у 2023. години послала опомене дужницима, али није предузимала даље активности за наплату потраживања по основу прихода које администрира ЛПА (Прилог 3, тачка 3.7. Неправилности код прихода – Откривена неправилност број 7).

ПРИОРИТЕТ 2⁴

3. Општина Ковачица је у Обрасцу 4 – Извештај о новчаним токовима у периоду од 01.01.2023. године до 31.12.2023. године у салду готовине на крају године исказала пласмане банкама, а у исти није укључила средства са девизних рачуна Општине Ковачица и део средстава са подрачуна месних заједница (Прилог 2, тачка 2.2. Образац 4 – Извештај о новчаним токовима-више исказан салдо готовине на крају године – Откривена неправилност број 3).

4. Општина Ковачица у пословним књигама није евидентирала, а у консолидованом Билансу стања на дан 31.12.2023. године није исказала вредност објекта за колективно становање на којем је уписана јавна својина Општине Ковачица, и није извршила потребно евидентирање за два стана који се налазе у спратном делу зграде МЗ Црепаја, а који су такође јавна својина Општине Ковачица. (Прилог 2, тачка 2.3. Биланс стања – мање исказана вредност нефинансијске имовине која није евидентирана у пословним књигама – Откривена неправилност број 4).

5. Учешће у капиталу ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица није усаглашено. У пословним књигама и финансијским извештајима Општине Ковачица евидентирано је, односно исказано је учешће у капиталу у износу од 407,12 милиона динара, у Билансу стања ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица исказан је износ од 402,37 милиона динара, док је у оснивачком акту и Агенцији за привредне регистре евидентиран износ учешћа у капиталу у износу од хиљаду динара (Прилог 2, тачка 2.5. Биланс стања – мање исказана вредност финансијске имовине и капитала – Откривена неправилност број 5).

6. Општина Ковачица није у 2023. години ажурирала Стратегију управљања ризиком (Прилог 1, тачка 1.1. Финансијско управљање и контрола – Откривена неправилност број 1).

7. Општина Ковачица није успоставила интерну ревизију (Прилог 1, тачка 1.2. Интерна ревизија – Откривена неправилност број 2).

³ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана

⁴ ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана

2. Резиме препорука

Одговорним лицима Општине Ковачица препоручујемо да отклоне неправилности према следећим приоритетима, и то:

ПРИОРИТЕТ 1

1. Одговорним лицима Општине Ковачице препоручујемо да у потпуности успоставе адекватан система интерних контрола на начин да предузму мере за управљање и наплату потраживања по основу закупа пословног простора и да Одлуком о буџету Општине Ковачица, одговорност функционера, односно руководиоца директног корисника буџетских средстава за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација утврђује у складу са Законом (Прилог 3, тачка 3.5. Неправилности у систему интерних контрола – Препорука број 6).

2. Одговорним лицима Општине Ковачица препоручујемо да након слања опомена предузму све неопходне активности за наплату потраживања по основу изворних прихода које администрира ЈПА (Прилог 3, тачка 3.7. Неправилности код прихода – Препорука број 7).

ПРИОРИТЕТ 2

3. Одговорним лицима Општине Ковачица препоручујемо да у Обрасцу 4 – Извештај о новчаним токовима салдо готовине на крају године исказују у складу са Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова (Прилог 2, тачка 2.2. Образац 4 – Извештај о новчаним токовима-више исказан салдо готовине на крају године – Препорука број 3).

4. Одговорним лицима Општине Ковачица препоручујемо да у пословним књигама евидентирају, а у консолидованом Билансу стања исказу нефинансијску имовину која је у РГЗ-у уписана као јавна својина Општине Ковачица (Прилог 2, тачка 2.3. Биланс стања – мање исказана вредност нефинансијске имовине која није евидентирана у пословним књигама – Препорука број 4).

5. Одговорним лицима Општине Ковачица препоручујемо да износ учешћа у капиталу ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица исказан у Билансу стања Општине Ковачица, у Билансу стања ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица, у оснивачком акту и евиденцији Агенције за привредне регистре буде усаглашен (Прилог 2, тачка 2.5. Биланс стања – мање исказана вредност финансијске имовине и капитала – Препорука број 5).

6. Одговорним лицима Општине Ковачица препоручујемо да ажурирају Стратегију управљања ризиком, у складу са одредбама Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1, тачка 1.1. Финансијско управљање и контрола – Препорука број 1).

7. Одговорним лицима Општине Ковачица препоручујемо да успоставе интерну ревизију у складу са Законом о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1, тачка 1.2. Интерна ревизија – Препорука број 2).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Општина Ковачица је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужна да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (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 у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

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

Општина Ковачица је обавезна да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности које су наведене у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама, осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Предузете мере у поступку ревизије. За мере исправљања је дужна да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За неправилности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана, Општина Ковачица обавезна је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;

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

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

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и 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, 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 отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст. 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
21. октобар 2024. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу члана 9 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији⁵, Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2024. годину⁶, Одлуке о допуни Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2024. годину⁷ и Закључка о спровођењу ревизије Општине Ковачица⁸.

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилности пословања Општине Ковачица, улица Маршала Тита број 50, која се односи на спровођење мера исправљања по Извештају о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2023. године до 31. децембра 2023. године.

3. Информације о субјекту ревизије

Општина Ковачица се налази у АП Војводини, припада Јужнобанатском округу и заузима површину од 419 км². Суседне локалне самоуправе су Зрењанин, Опово, Панчево, Алибунар и Сечањ. Општину Ковачица чини осам насеља, и то: Ковачица, Дебељача, Идвор, Падина, Путниково, Самош, Уздин и Црепаја.

Према подацима са пописа из 2022. године⁹ у Општини Ковачица живи 21.178 становника.

Према степену развијености јединица локалне самоуправе из Уредбе о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину¹⁰, Општина Ковачица је сврстана у трећу групу јединица локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 60% до 80% републичког просека.

Васпитно образовни рад се реализује у ПУ „Колибри“, у местима Ковачица, Падина, Дебељача, Црепаја, Уздин, Идвор и Самош. Основно образовање и васпитање се реализује у седам основних школа: „Млада поколења“ из Ковачице, „Маршал Тито“ из Падине, „Сава Жебељан“ из Црепаје, „Свети Георгије“ из Уздина, „Михајло Пупин“ из Идвора, „Лукреција Анкуцић“ из Самоша, и „Моше Пијаде“ из Дебељаче, док се средње образовање реализује у Гимназији „Михајло Пупин“ из Ковачице.

Општина Ковачица је оснивач:

- Десет јавних предузећа: ЈП за информативну делатност „Радио телевизија општине Ковачица“ Ковачица, ЈКП „Банат“ Уздин, ЈП Пословно рекреативни центар „Релакс“ Ковачица, ЈП „Наш стан“ Ковачица, ЈКП „Рад“ Црепаја, ЈКП „Елан“, ЈКП „4. октобар“ Дебељача, ЈКП „Падина“ Падина, ЈКП „Самош“ Самош и ЈКП „Идвор“ Идвор;
- 10 установа: Општинска библиотека „Ковачица“, Галерија наивне уметности Ковачица; ПУ „Колибри“ Ковачица, ДК „3. октобар“ Ковачица, ДК „Владимир М. Фијат“ Самош, ДК „Доина“

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон

⁶ Број: 06-988/2024-02-2 од 26. марта 2024. године

⁷ Број: 06-988/2024-02-3 од 9. априла 2024. године

⁸ Број: 400-1255/2024-04/1 од 15. априла 2024. године

⁹ <https://popis2022.stat.gov.rs/>

¹⁰ „Службени гласник РС“ број 104/14

Уздин, ДК „Јожеф Атила“ Дебељача, ДК „Мита Живков Лала“ Црепаја, ДК „Михајло Пупин“ Идвор и ДК „Михал Бабинка“ Падина;

- Туристичке организације Општине Ковачица и
- Седам месних заједница: МЗ Ковачица, МЗ Падина, МЗ Самош, МЗ Уздин, МЗ Црепаја, МЗ Дебељача и МЗ Идвор.

Одлуком Скупштине општине Ковачица о покретању поступка ликвидације ЈП „Дирекција за изградњу Општине Ковачица“¹¹ Ковачица, чији је оснивач Општина Ковачица покренут је поступак ликвидације наведеног предузећа.

У Општини Ковачица у службеној употреби су српски језик, ћирилично и латинично писмо, словачки језик и словачко писмо, мађарски језик и мађарско писмо и румунски језик и румунско писмо.

Седиште Општине Ковачица је у Ковачици, улици Маршала Тита број 50. Матични број Општине је 08154295, јединствени број корисника буџетских средстава 08528, порески идентификациони број 100988231, а рачун извршења буџета 840-52640-27.

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

У складу са ISSAI 4000 – Стандард за ревизију правилности пословања и са усвојеним приступом у Државној ревизорској институцији прибавили смо довољно адекватних и поузданих доказа за давање закључка да ли је предмет ревизије у складу, по свим материјално значајним питањима са применљивим критеријумима.

Ови поступци укључују и процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима.

Спровели смо процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима у поступку спровођења мера које је субјект ревизије предузео ради исправљања неправилности које су откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, ради израде плана ревизије. На основу процене ризика у спровођењу мера које је субјект ревизије предузео ради исправљања неправилности које су откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, утврђено је да постоји ризик да откривене неправилности нису отклоњене на задовољавајући начин.

Ради остваривања циљева ревизије, а на основу процене ризика, спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са спровођењем мера које је субјект ревизије предузео ради исправљања неправилности које су откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, у свим материјалним аспектима, усклађене са прописима који уређују области у којима су откривене неправилности.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

Извршена је ревизија консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, о чему је сачињен Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину¹² и дато је мишљење с резервом о консолидованим финансијским извештајима и мишљење с резервом о правилности пословања.

С обзиром да све откривене неправилности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије захтевала достављање одазивног извештаја. Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, у ком је приказао мере исправљања утврђених неправилности. У послеревизионом поступку извршени су преглед одазивног извештаја, оцена његове веродостојност и оцена да ли су мере исправљања задовољавајуће. Одазивни извештај

¹¹ Број: 06-78/16-01 од 30.11.2016. године

¹² Број: 400-2516/2015-04 од 23.12.2015. године

субјекта ревизије, Општине Ковачица оцењен је као веродостојан документ. Државна ревизорска институција је сачинила Послеревизиони извештај о мерама исправљања Општине Ковачица.

У Послеревизионом извештају о мерама исправљања Општине Ковачица оцењене су мере исправљања, и то: (1) у ревизији финансијских извештаја свих осам мера као задовољавајуће и (2) у ревизији правилности пословања свих седам мера као задовољавајуће.

У ревизији правилности пословања која се спроводи, ревидирали смо спровођење мера које је субјект ревизије, Општина Ковачица, требала предузети ради исправљања свих неправилности, односно извршена је ревизија спровођења предузетих мера исправљања неправилности које су у послеревизионом поступку оцењене као задовољавајуће. Мере исправљања, које су у послеревизионом поступку оцењене као задовољавајуће, обухваћене су ревизијом правилности услед протока времена.

5. Критеријуми

- Закон о Државној ревизорској институцији¹³,
- Закон о буџетском систему¹⁴,
- Закон о локалној самоуправи¹⁵,
- Закон о финансирању локалне самоуправе¹⁶,
- Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе¹⁷
- Закон о раду¹⁸,
- Закон о платама у државним органима и јавним службама¹⁹,
- Закон о јавним набавкама²⁰,
- Закон о финансијској подршци породици са децом²¹,
- Закон о финансирању политичких активности²²,
- Закон о јавним предузећима²³
- Одлука о буџету Општине Ковачица за 2023. годину²⁴,
- Подзаконска акта која су донета у вези спровођења ових закона,
- Општа и интерна акта субјекта ревизије.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа, општих и интерних аката који уређују области у којима су откривене неправилности у Извештају о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину,

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-испр., 108/13, 142/14, 68/15-др.закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22 и 118/21-др.закон

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14-др.закон, 101/16-др.закон, 47/18 и 111/21-др.закон

¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13-усклађени дин.изн., 125/14-усклађени дин.изн., 95/15-усклађени дин.изн., 83/16, 91/16.....124/22

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 95/18, 114/21

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17-одлука УС, 113/17 и 95/18-аутентично тумачење

¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06-др.закон, 63/06-испр.др.закон, 116/08-др.закон, 92/11, 99/11-др.закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16-др.закон, 113/17-др.закон, 95/18-др.закон, 86/19-др.закон, 157/20-др.закон и 123/21

²⁰ „Службени гласник РС“, број 91/19

²¹ „Службени гласник РС“, бр. 113/2017, 50/2018, 46/2021 - одлука УС, 51/2021 - одлука УС, 53/2021 - одлука УС, 66/2021, 130/2021, 43/2023 - одлука УС, 62/2023 и 11/2024 - одлука УС)

²² „Службени гласник РС“, број 14/2022

²³ „Службени гласник РС“, бр. 15/2016 и 88/2019

²⁴ „Службени лист општине Ковачица“, бр. 34/21 и 25/22

-испитивање активности, одлука Општине Ковачица у вези са спровођењем мера које је субјект ревизије предузео ради исправљања неправилности које су откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину

-интервјуисање одговорних лица Општине Ковачица.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије састали смо се са представницима Општине Ковачица како бисмо их упознали са прелиминарним налазима и закључцима ревизије, потврдили тачност чињеница и добили одговоре и коментаре одговорних лица.

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

Ревизија је извршена у складу са ИССАИ 100 „Фундаментални принципи ревизије јавног сектора“, ИССАИ 400 „Фундаментални принципи ревизије правилности пословања“ и ИССАИ 4000 „Стандард за ревизију правилности пословања“.

V ПРИЛОЗИ

Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија

1.1. Финансијско управљање и контрола

Законом о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору, утврђена је обавеза корисника јавних средстава да успоставе систем интерне контроле. На основу одредби члана 80 Закона о буџетском систему, интерна финансијска контрола обухвата: (1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава, (2) интерну ревизију код корисника јавних средстава и (3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије, коју обавља Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију.

Финансијско управљање и контрола спроводи се одређеним политикама, процедурама и активностима са основним задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће буџетски корисници своје циљеве остварити кроз: пословање у складу са важећим прописима; поузданим финансијским извештајима; ефикасним коришћењем средстава и заштитом средстава и података. Руководство корисника јавних средстава одговорно је за успостављање одговарајуће организационе структуре која јасно додељује одговорности и овлашћења, одређује одговарајуће контроле и надзире њихову адекватност и ефективност. Укључивање највишег руководства у питања интерне контроле је од кључне важности за постизање њене ефективности, чиме се даје тон који одређује да ли контролно окружење доприноси ефикасном функционисању интерне контроле. Осим руководства, у осигуравању постојања и функционисања система интерне контроле своју значајну улогу имају и сви запослени. Ефикасан систем интерних контрола захтева препознавање и континуирану процену и оцењивање материјалних ризика који могу онемогућити постизање планираних циљева.

Финансијско управљање и контрола обухвата: контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информације и комуникација и праћење и процену система.

Контролно окружење представља основу за све друге компоненте интерне контроле.

Општина Ковачица је донела Статут Општине Ковачица²⁵, као највиши правни акт јединице локалне самоуправе, Пословник Скупштине општине Ковачица²⁶ и Пословник о раду Општинског већа Општине Ковачица²⁷. Поред ових аката Општина Ковачица је усвојила и следећа документа:

Стратегије: Стратегија управљања ризицима општине Ковачица²⁸.

Планови: План развоја општине Ковачица за период 2022-2028. година, Локални акциони план за младе за период 2022-2026. година²⁹, Средњорочни план општине Ковачица за период 2023-2025. година³⁰, План јавног здравља општине Ковачица за период 2021-2025. година³¹ и Акциони план за спорт за период 2022-2028. година.

Одлуке: Одлука о Општинској управи општине Ковачица³², Одлука о Општинском Правобранилаштву општине Ковачица³³, Одлука о правима и услугама у области социјалне заштите³⁴, Одлука о грађевинском земљишту општине Ковачица³⁵, Одлука о комуналним делатностима³⁶, Одлука о постављању мањих монтажних и других покретних објеката на јавним

²⁵ „Службени лист општине Ковачица“, број 2/19

²⁶ „Службени лист општине Ковачица“, број 17/19

²⁷ „Службени лист општине Ковачица“, број 17/20

²⁸ Број: 06-72/19-01 од 01.11.2019. године

²⁹ „Службени лист општине Ковачица“, број 09/21

³⁰ „Службени лист општине Ковачица“, број 04/23

³¹ „Службени лист општине Ковачица“, број 09/21

³² „Службени лист општине Ковачица“, број 6/22

³³ „Службени лист општине Ковачица“, број 13/2014

³⁴ „Службени лист општине Ковачица“, број 20/16 и 10/17

³⁵ „Службени лист општине Ковачица“, број 7/22

³⁶ „Службени лист општине Ковачица“, бр. 13/14, 5/15, 22/16, 2/19, 16/19 и 6/21

површинама³⁷, Одлука о прибављању, коришћењу, располагању и управљању стварима у јавној својини општине Ковачица³⁸, Одлука о давању у закуп пословног простора³⁹, Одлука о локалном Омбудсману општине Ковачица⁴⁰, Одлука о буџету општине Ковачица за 2023. годину и друге.

Правилници: Правилник о организацији и систематизацији радних места у Општинској управи општине Ковачица⁴¹, Правилник о буџетском рачуноводству, Правилник о процедурама плаћања и тока документације пре плаћања из општинског буџета-Ковачица⁴², Правилник о начину задуживања и управљања дугом општине Ковачица⁴³, Правилник о начину и поступку преноса неутрошених буџетских средстава општине Ковачица на рачун за извршење буџета општине Ковачица⁴⁴, Правилник о организацији и рачуноводственом обухватању Главне књиге Трезора и помоћних књига и евиденција општине Ковачица⁴⁵, Правилник о ближем уређењу планирања набавки, спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама за наручиоце: Општинска управа Ковачица, Кабинет председника општине Ковачица и Скупштина општине Ковачица⁴⁶, Правилник за спровођење система финансијског управљања и контроле у општини Ковачица⁴⁷, Правилник о ближим условима за спровођење континуиране едукације за запослене, изабрана и постављена лица у општини Ковачица⁴⁸, Правилник о попису имовине и обавеза⁴⁹, Правилник о коришћењу службених моторних возила општине Ковачица⁵⁰, Правилник о коришћењу средстава за репрезентацију у општини Ковачица⁵¹, Правилник о условима и начину коришћења мобилних телефона⁵², Правилник о утврђивању права на регресирање трошкова превоза ученика у средњем образовању из општине Ковачица за школску 2023/2024. годину⁵³, Правилник о регресирању трошкова боравка у предшколској установи за дете трећег, односно четвртог реда рођења⁵⁴, Правилник о регресирању трошкова превоза, смештаја, боравка и исхране деце и ученика са територије општине Ковачица⁵⁵, Правилник о ближим условима и начину остваривања права на једнократну новачну помоћ за новорођену децу у општини Ковачица⁵⁶, Правилник о додели бесповратних средстава за суфинасирање активности удружења грађана из области културе, Правилник о додели бесповратних средстава за суфинасирање активности удружења грађана из области јавног интереса, Правилник о критеријумима и поступку доделе средстава црквама и верским заједницама, Правилник о одобрењу и финансирању програма, односно пројеката којима се задовољавају потребе и интереси грађана општине Ковачица у области спорта и друге.

Кодекс: Кодекс понашања службеника и намештеника општине Ковачица⁵⁷.

Инструкција: Инструкција о поступању директних и индиректних корисника буџета Општине Ковачица у поступку припреме, састављања и подношења финансијских извештаја⁵⁸.

Организациона структура

³⁷ „Службени лист општине Ковачица“, број 13/14

³⁸ „Службени лист општине Ковачица“, бр. 9/13, 7/18 и 1/20

³⁹ „Службени лист општине Ковачица“, број 7/16

⁴⁰ „Службени лист општине Ковачица“, број 7/20

⁴¹ „Службени лист општине Ковачица“, бр. 8/22, 5/23, 6/23 и 01/24

⁴² „Службени лист општине Ковачица“, бр. 02/18 и 01/21

⁴³ „Службени лист општине Ковачица“, број 6/16

⁴⁴ „Службени лист општине Ковачица“, број 01/2021

⁴⁵ „Службени лист општине Ковачица“, број 01/2021

⁴⁶ „Службени лист општине Ковачица“, број 15/20

⁴⁷ Број: 06-68/19-01 од 18.10.2019. године

⁴⁸ „Службени лист општине Ковачица“, број 04/15

⁴⁹ „Службени лист општине Ковачица“, бр. 04/15 и 01/21

⁵⁰ „Службени лист општине Ковачица“, број 04/15

⁵¹ „Службени лист општине Ковачица“, број 04/15

⁵² „Службени лист општине Ковачица“, бр. 11/13, 07/15, 15/15 и 08/13

⁵³ „Службени лист општине Ковачица“, бр. 15/20.....6/23

⁵⁴ „Службени лист општине Ковачица“, бр. 01/23 и 01/24

⁵⁵ „Службени лист општине Ковачица“, бр. 01/22....01/24

⁵⁶ „Службени лист општине Ковачица“, бр. 01/23 и 01/24

⁵⁷ „Службени лист општине Ковачица“, број 03/21

⁵⁸ „Службени лист општине Ковачица“, број 9/21

Органи општине Ковачица су: Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа. У складу са законом којим се уређује Правобранилаштво, орган Општине је и Општинско правобранилаштво. Скупштина општине Ковачица је 05.11.2021. године донела Одлуку о уступању обављања дела послова Правобранилаштва Граду Панчеву и закључила је Споразум о уступању дела послова Правобранилаштва између Града Панчева и Општине Ковачица⁵⁹.

Скупштина општине Ковачица је донела Одлуку којом се установљава локални Омбудсман за територију Општине Ковачица, као независан и самосталан орган заштите права грађана и правних лица, контролишући правилност и законитост рада Општинске управе, посебних организација, служби Општине Ковачица, као и других органа и организација, предузећа и установа чији је оснивач Општина Ковачица, а којима су поверена јавна овлашћења.

Скупштина општине је највиши орган општине који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и Статутом. Скупштина општине има 29 одборника, који се бирају на четири године. Скупштина општине има председника Скупштине, заменика председника Скупштине и секретара Скупштине. Начин припреме, вођење и рад седнице Скупштине општине и њених радних тела и друга питања везана за њихов рад уређују се Пословником Скупштине.

Извршни органи Општине су Председник општине и Општинско веће. Председник општине има заменика и два помоћника. Општинско веће има девет чланова, а чине га Председник општине, који је уједно и председник Општинског већа, заменик Председника општине који је члан Општинског већа по функцији и седам чланова Општинског већа.

Одлуком о Општинској управи Општине Ковачица уређена је организација, делокруг и начин рада. Општинска управа је образована као јединствен орган, у којем су као основне организационе јединице образована пет одељења и једна служба, и то: 1) Одељење за општу управу и заједничке послове, 2) Одељење за друштвене делатности, 3) Одељење за финансије, буџет и локалну пореску администрацију, 4) Одељење за привреду, локални економски развој и инвестиције, 5) Одељење за урбанизам, стамбено-комуналну делатност, заштиту животне средине, саобраћај, енергетику, имовинско правне послове и инспекцијске послове и 6) Служба за скупштинске послове.

Скупштина општине Ковачице је на седници одржаној 30.11.2016. године донела Одлуку о покретању поступка ликвидације ЈП „Дирекција за изградњу Општине Ковачица“⁶⁰ Ковачица, чији је оснивач Општина Ковачица. Поступак ликвидације је још увек у току.

Управљање ризицима подразумева идентификовање потенцијалних догађаја и ситуација које могу угрозити постављене циљеве корисника јавних средстава. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору⁶¹, у члану 7 прописује обавезу корисника јавних средстава да усвоје стратегију управљања ризиком која се ажурира сваке три године, као и у случајевима да се контролно окружење значајније измени. Контролне активности које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.

Општинско веће општине Ковачица је 01.11.2019. године усвојило Стратегију управљања ризицима Општине Ковачица која није ажурирана у складу са чланом 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Откривена неправилност број 1

Општина Ковачица није ажурирала Стратегију управљања ризиком, што није у складу са чланом 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

⁵⁹ „Службени лист општине Ковачица“, број 9/21

⁶⁰ Број: 06-78/16-01 од 30.11.2016. године

⁶¹ „Службени гласник РС“, број 89/19

Препорука број 1

Препоручујемо одговорним лицима Општине Ковачица да ажурирају Стратегију управљања ризиком, у складу са одредбама Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Контролне активности представљају политике и процедуре које успоставља руководство у писаном облику, а које му помажу у спровођењу мера и предузимању одговарајућих радњи ради смањења могућих ризика који могу настати и угрозити предвиђене циљеве у вези са извршењем донетог буџета и планираних активности, задатака и програма. Политиком се дефинише шта треба радити, док поступци служе за спровођење дефинисане политике. Контролним поступцима имплементирају се контролне политике путем специфичних и рутинских задатака којим се обухватају основне функције контролних активности које треба да буду одвојене и адекватно надгледане, а то су: сегрегација дужности; ауторизација, овлашћење и одобравање; систем дуплог потписа; адекватно документовање; правила за приступ средствима и информацијама и интерна верификација и поуздано извештавање.

Контролне активности могу бити превентивне и корективне. Превентивне контроле представљају проактивне контроле које се одвијају истовремено са извршавањем трансакције и имају задатак да спрече настанак или деловање одређене неправилности, грешке или другог облика деформације. Корективне контроле представљају контроле које се одвијају накнадно, након завршетка пословне трансакције и имају задатак да открију и искажу деловање одређене неправилности, грешке или другог облика настале деформације, с циљем да се утврде и елиминишу њене негативне последице и да се њено деловање спречи у наредном периоду.

Информације и комуникације обухватају следеће принципе: прибављање, креирање и употребу релевантних и квалитетних информација како би се подстакло функционисање интерних контрола; интерну размену информација, укључујући циљеве и одговорности за интерну контролу и комуникацију са екстерним странама о питањима која утичу на функционисање компоненти интерне контроле.

Општина Ковачица врши информисање јавности путем своје интернет странице, Информатора о раду и давањем обавештења и саопштења путем медија.

Рачуноводствени систем представља основну претпоставку за ефикасно функционисање система рачуноводственог информисања. Њега чине запослени, сви предвиђени поступци, технички уређаји и успостављене евиденције за стварање рачуноводствене информације, као и пренос информација до доносиоца одлука, корисника услуга и шире јавности. Све релевантне информације о битним интерним и екстерним догађајима и активностима, у финансијском и нефинансијском облику треба идентификовати, прикупити, обрадити и на одговарајући начин саопштити.

Општина Ковачица за евидентирање рачуноводствених промена и финансијско извештавање користи рачуноводствени софтвер Завода за унапређење пословања д.о.о. Београд, а за послове локалне пореске администрације софтвер Института „Михајло Пупин“ Београд.

За регулисање рачуноводственог система донет је Правилник о буџетском рачуноводству.

Праћење и процена система подразумева континуирани процес надгледања финансијског управљања и контроле његове адекватности, функционалности, као и одговарајуће дизајнирање, са циљем побољшања његове ефикасности. Праћење и процена система се изводи на неколико начина: текућим увидом, самопроцењивањем и интерном ревизијом.

Државна ревизорска институција је извршила ревизију консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, о чему је сачинила Извештај број 400-2516/2015-04 од 23. децембра 2015. године. У 2021. години Државна ревизорска институција је извршила ревизију консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета Општине Ковачица за 2020. годину, број 400-39/2021-04/16 од 7. јуна 2021. године.

Ревизорска кућа „МС Global Audit“ d.o.o. Београд је извршила ревизију завршног рачуна за 2023. годину и сачинила Извештај о извршеној ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета за 2023. годину.

1.2. Интерна ревизија

Корисници јавних средстава, у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему, успостављају интерну ревизију која на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације. Поред тога, интерна ревизија пружа саветодавне услуге у циљу повећања вредности и побољшања процеса управљања датом организацијом, управљања ризицима и контроле.

Успостављање и функционисање интерне ревизије ближе је уређено Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

Општина Ковачица није успоставила интерну ревизију.

Откривена неправилност број 2

Општина Ковачица није успоставила интерну ревизију, што није у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему и чланом 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

Препорука број 2

Препоручујемо одговорним лицима Општине Ковачица да успоставе интерну ревизију у складу са Законом о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

Прилог 2 – Мере исправљања неправилности које су откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину у делу који се односи на консолидоване финансијске извештаје

2.1. Неправилна економска класификација

Откривена неправилност у ревизији финансијских извештаја за 2014. годину

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да у финансијским извештајима Општине Ковачица део расхода и издатака није правилно планиран и извршен према одговарајућој економској класификацији, и то:

-Расходи и издаци у финансијским извештајима су укупно исказани: (1) у већем износу од износа утврђеног налазом ревизије у износу од 35.825 хиљада динара и (2) у мањем износу од износа утврђеног налазом ревизије у износу од 35.825 хиљада динара.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Поступање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, а које се односе на неправилно планирање и извршење расхода и издатака у односу на економску класификацију, на начин да је расходе и издатке планирала и извршавала на следећим економским класификацијама:

- Општинска управа је у току 2023. године расходе за набавку воде за пиће планирала и евидентирала на групи конта 426000 – Материјал.
- Општинска управа је у току 2023. године издатке за лиценце за компјутерски софтвер и за израду софтвера евидентирала на групи конта 515000 – Нематеријална имовина.
- Општинска управа у току 2023. године није имала расходе за услуге превоз деце на корективно и рекреативно пливање.
- У Одлуци о буџету општине Ковачица за 2023. годину, Културно-просветна заједница није имала статус индиректног буџетског корисника.
- Општинска управа у току 2023. године није имала расходе на име дотација Добровољним ватрогасним друштвима.
- Општинска управа у току 2023. године није вршила пренос средстава удружењима пољопривредника за подстицајна средства којима ће се суфинансирати њихове активности.
- Општинска управа је у току 2023. године пренета средства Дому здравља Ковачица планирала и евидентирала на групи конта 464000 – Дотације организацијама за обавезно социјално осигурање.
- Општинска управа је у току 2023. године пренос средстава Регионалној развојној агенцији Јужни Банат д.о.о. Панчево, евидентирала на групи конта 423000 – Услуге по уговору.
- Општинска управа је у току 2023. године пренета средства ЈП „Наш Стан“ евидентирала на групи конта 451000 – Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама.

Налаз: Општина Ковачица је у 2023. години отклонила неправилност откривену у ревизији за 2014. годину, која се односи на неправилну економску класификацију расхода и издатака.

2.2. Образац 4 – Извештај о новчаним токовима-више исказан салдо готовине на крају године

Откривена неправилност у ревизији финансијских извештаја за 2014. годину

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да је у Обрасцу 4 - Извештај о новчаним токовима салдо готовине на крају године више исказан у износу 5.955 хиљада динара јер су на дан 31.12.2014. године укључени и подрачуни осталих корисника на рачуну трезора.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Поступање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, која се односи на салдо готовине на крају године у Извештају о новчаним токовима, на начин да је Општина Ковачица у Обрасцу 4 – Извештај о новчаним токовима у периоду од 01.01.2023. године до 31.12.2023. године исказала салдо готовине на крају године у износу од 33.832.000 динара, у који нису укључена средства са подрачуна осталих корисника на рачуну трезора.

У поступку ревизије, утврдили смо да салдо готовине на крају 2022. године не одговара салду готовине на почетку 2023. године, да су у салду готовине на крају године исказана и средства у износу од 22.000.000 динара која се односе на пласмане банкама, као и да у исти нису укључена средства са девизних рачуна Општине Ковачица у износу од 21.125.000 динара и средства на подрачунима месних заједница у износу од 15.292 динара.

Откривена неправилност број 3

Општина Ковачица је делимично отклонила неправилност откривену у ревизији за 2014. годину, јер је у Обрасцу 4 – Извештај о новчаним токовима у периоду од 01.01.2023. године до 31.12.2023. године у салду готовине на крају године исказала пласмане банкама, и јер у исти није укључила средства са девизних рачуна Општине Ковачица и део средстава са подрачуна месних заједница, што није у складу са чланом 9 став 7 Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова.

Препорука број 3

Препоручујемо одговорним лицима Општине Ковачица да у Обрасцу 4 – Извештај о новчаним токовима, салдо готовине на крају године исказују у складу са Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова.

2.3. Биланс стања – мање исказана вредност нефинансијске имовине која није евидентирана у пословним књигама

Откривена неправилност у ревизији финансијских извештаја за 2014. годину

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да у помоћним књигама директних и индиректних корисника буџетских средстава није евидентирана, а у консолидованом Билансу стања на дан 31.12.2014. године, није исказана вредност имовине и то:

- непокретности укупне површине 2.270.304 м², процењене тржишне вредности на дан 25.09.2015. године у износу од 1.048.299 хиљада динара, и то: 184 објеката укупне површине 33.146 м² и процењене тржишне вредности 835.428 хиљада динара и земљиште укупне површине 2.237.158 м² и процењене тржишне вредности 212.871 хиљаду динара;
- у пословним књигама Општине није евидентирано 18 друштвених станова;
- у пословним књигама Општине нису евидентирани објекти Дома културе „Мита Живков-Лала“ у Црепаји и објекат Дома културе „Владимир М.Фијат“ у Самошу;
- у пословним књигама Месне заједнице „Црепаја“ није евидентирано пет станова;
- у пословним књигама Туристичке организације општине Ковачица нису исказане непокретности (12 винограда I класе) укупне површине 8х 19а 27м².

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Поступање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, и то:

Скупштина општине Ковачица је 21.12.2015. године донела Одлуку о усвајању процене тржишне вредности непокретности у јавној својини Општине Ковачица. Овом Одлуком процењена је вредност непокретности на следећи начин: за грађевинско земљиште укупне површине 2.237.158 м² укупна вредност је 212.870.860 динара и за грађевинске објекте укупне површине 33.146 м² процењена вредност је 835.428.240 динара. Саставни део Одлуке је Процена тржишне вредности грађевинског земљишта и грађевинских објеката који су у јавној својини Општине Ковачица, са детаљним подацима за сваку непокретност, и то: број листа непокретности, адреса непокретности, број катастарске парцеле, назив катастарске општине, назив објекта/врста земљишта, површина у м², цена у динарима/м² и тржишна вредност. Одлуком је утврђено, да надлежно одељење Општинске управе у своје пословне књиге евидентира наведене непокретности

Одлуком о изменама и допунама Одлуке о усвајању процене тржишне вредности непокретности у јавној својини Општине Ковачица коју је Скупштина општине Ковачица донела на седници одржаној дана 10.02.2016. године, утврђена је процењена вредност од 695.080.640 динара, за грађевинске објекте укупне површина 28.327 м².

У поступку ревизије, увидом у пословне књиге које се воде за Општинску управу утврдили смо да су у складу са наведеним Одлукама извршена одговарајућа евидентирања.

-У поступку ревизије, увидом у достављену документацију утврдили смо да од укупно 18 станова који нису евидентирани у пословним књигама Општине Ковачица, три стана су откупљена и на њима је укњижена приватна својина, 10 станова се налазе у откупу на основу потписаних уговора о откупу станова на период од 30 или 40 година и на њима је у РГЗ-у уписана хипотека у корист Општине Ковачица, док се пет јединица станова користи по основу уговора о закупу.

Станови који се користе по основу уговора о закупу односе се на следеће: (1) два стана се налазе у спратном делу зграде МЗ Црепаја, на адреси Трг ослобођења број 5, катастарска парцела 1284/1 к.о. Црепаја, лист непокретности 5241, на којима је уписана јавна својина Општине Ковачица. Наведени станови су у помоћној књизи основних средстава Општине Ковачица евидентирани у оквиру пословне зграде МЗ Црепаја, на субаналитичком конту 011125 – Остале пословне зграде, чија је садашња вредност на дан 31.12.2023. године 10.322.400 динара и (2) три стана се налазе у оквиру старог објекта стамбене зграде за колективно становање „Мађарска школа“, на адреси Симе Рацића 2а у Црепаји, катастарска парцела 1202, лист непокретности 2675 к.о. Црепаја. На објекту је уписана јавна својина у корист Општине Ковачица, али објекат није евидентиран у пословним књигама, нити је вредност истог исказана у консолидованом Билансу стања завршног рачуна буџета Општине Ковачица на дан 31.12.2023. године.

-Објекат Дома културе „Мита Живков Лала“ у Црепаји, површине 754 м², садашње вредности на дан 31.12.2023. године 15.381.600 динара, евидентиран је у пословним књигама Општинске управе Ковачица, на субаналитичком конту 011194 – Установе културе, и исказан је у консолидованом Билансу стања Општине Ковачица на дан 31.12.2023. године. Објекат је уписан у лист непокретности 2651, к.о. Црепаја, на катастарској парцели 1379/2 као зграда културе, површине 754 м², са правом јавне својине Општине Ковачица.

-Објекат Дома културе „Владимир М. Фијат“ у Самошу изграђен на катастарској парцели 327/1 к.о. Самош. На основу Записника Одељења за урбанизам, стамбено – комуналне послове⁶² утврдили смо да је објекат грађен без грађевинске дозволе, да се користи без употребне дозволе и да није легализован. Увидом у лист непокретности 578, на катастарској парцели 327/1 к.о. Самош, Општина Ковачица је уписана као носилац права јавне својине 1/1. У помоћној књизи основних средстава катастарска парцела 327/1 евидентирана је на субаналитичком конту 014112 – Грађевинско земљиште, површине 1.057 м², садашње вредности на дан 31.12.2023. године 84.560 динара и на субаналитичком конту 011115 – Остале стамбене зграде, површине 1.057 м² садашње вредности на

⁶² Деловодни број 354-65/16-04

дан 31.12.2023. године 10.949.135 динара.

-Туристичка организација Општине Ковачица је 12 јединица винограда користила на основу Уговора о закупу⁶³ закљученог са З.З. „Дебељача“. Управни одбор Туристичке организације Општине Ковачица је донео Закључак⁶⁴ у којем је у тачки 4. утврдио да је престала да функционише радна јединица Туристичке организације – Виноград, а у тачки 5. да поменути Уговор о закупу престаје да важи. Сагласно наведеном Туристичка организација Општине Ковачица није у пословним књигама евидентирала 12 винограда.

Откривена неправилност број 4

Општина Ковачица је у 2023. години делимично отклонила неправилност, утврђену ревизијом за 2014. годину, јер у пословним књигама није евидентирала, а у консолидованом Билансу стања на дан 31.12.2023. године није исказала вредност објекта за колективно становање „Мађарска школа“, на адреси Симе Рацића 2а у Црепаји, катастарска парцела 1202, лист непокретности 2675 к.о. Црепаја чија је површина 1555 м², на којем је уписана јавна својина Општине Ковачица, и није извршила потребно евидентирање за два стана који се налазе у спратном делу зграде МЗ Црепаја, на адреси Трг ослобођења број 5, катастарска парцела 1284/1 к.о. Црепаја, лист непокретности 5241, на којима је уписана јавна својина Општине Ковачица. Станови су у помоћној књизи основних средстава Општине Ковачица евидентирани у оквиру наведене зграде чија је укупна површина 506 м², на субаналитичком конту 011125 – Остале пословне зграде, садашње вредности на дан 31.12.2023. године 10.322.400 динара. Наведено није у складу са чланом 9 став 1 и 2 Уредбе о буџетском рачуноводству и чланом 10 и 13 Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препорука број 4

Препоручујемо одговорним лицима Општине Ковачица да у пословним књигама евидентирају, а у консолидованом Билансу стања исказу нефинансијску имовину која је у РГЗ-у уписана као јавна својина Општине Ковачица.

2.4. Биланс стања – евиденција зграда и грађевинских објеката код Општинске управе

Откривена неправилност у ревизији финансијских извештаја за 2014. годину

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да не постоји евиденција о зградама и грађевинским објектима који се воде у пословним књигама Општинске управе, књиговодствене вредности на дан 31.12.2014. године у износу од 12.104 хиљаде динара.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Поступање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, а која се односи на евиденцију о зградама и грађевинским објектима, на следећи начин:

У консолидованом Билансу стања завршног рачуна буџета Општине Ковачица на дан 31.12.2023. године, зграде и грађевински објекти (синтетички konto 011100) су исказани у укупном износу од 28.988.178.000 динара, од тога код Општинске управе у износу од 28.938.772.987 динара (99%).

Помоћна књига нефинансијске имовине која се води за потребе Општинске управе садржи податке о називу основног средства, инвентарском броју, површини, јединици мере, броју листа непокретности, амортизационој групи, коефицијенту амортизације, набавној вредност, исправци вредности и садашњој вредност.

⁶³ Деловодни број 1-12/07 од 24.12.2007. године

⁶⁴ Деловодни број LXXIV-05/2018 од 12.01.2018. године

У поступку ревизије, увидом у пословне књиге, утврдили смо да је вредност зграда и грађевинских објеката која је на дан 31.12.2023. године евидентирана у помоћној књизи основних средстава Општинске управе у износу од 28.938.772.987 динара усаглашена са подацима о вредности зграда и грађевинских објеката која је на дан 31.12.2023. године евидентирана у главној књизи.

Исказана вредност зграда и грађевинских објеката се односи на: Остале стамбене зграде (субаналитички конто 011115) у износу од 66.152.094 динара, Болнице, домови здравља и старачки домови (субаналитички конто 011121) у износу од 17.401.200 динара, Остале пословне зграде (субаналитички конто 011125) у износу од 195.827.434 динара, Објекти за потребе образовања (субаналитички конто 011131) у износу од 6.181.200 динара, Складишта, силоси гараже и сл. (субаналитички конто 011133) у износу од 56.096.991 динара, Аутопутеви, мостови, надвожњаци и тунели (субаналитички конто 011141) у износу од 9.988.399.031 динара, Остали саобраћајни објекти (субаналитички конто 011145) у износу од 18.057.402.536 динара, Водовод (субаналитички конто 011151) у износу од 225.630.417 динара, Канализација (субаналитички конто 011152) у износу од 132.015.620 динара, Комуникациони и електрични водови (субаналитички конто 011192) у износу од 7.656.458 динара, Спортски и рекреациони објекти (субаналитички конто 011193) у износу од 19.716.550 динара и Установе културе (субаналитички конто 011194) у износу од 166.293.456 динара.

Налаз: Општина Ковачица је у 2023. години отклонила неправилност откривену у ревизији за 2014. годину, која се односи на евиденцију зграда и грађевинских објеката код Општинске управе.

2.5. Биланс стања – мање исказана вредност финансијске имовине и капитала

Откривена неправилност у ревизији финансијских извештаја за 2014. годину

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да у пословним књигама и Билансу стања општине Ковачица није евидентирано учешће општине Ковачица у капиталу правних лица чији је оснивач у износу од 407.121 хиљаду динара, па су финансијска имовина и капитал мање исказани за исти износ.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Поступање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

У поступку ревизије утврдили смо да је у пословним књигама које се воде за Општинску управу евидентирано учешће Општине Ковачица у капиталу ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица, и то: на субаналитичком конту 111911 – Учешће капитала у домаћим јавним и нефинансијским предузећима и институцијама у износу од 407.121.678 динара и на субаналитичком конту 311411 – Дугорочна домаћа финансијска имовина у износу од 407.121.678 динара. Наведено учешће у капиталу исказано је у консолидованом Билансу стања завршног рачуна буџета Општине Ковачица на дан 31.12.2023. године.

Скупштина општине Ковачица је донела Одлуку о усклађивању оснивачког акта ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица са Законом о јавним предузећима⁶⁵. Чланом 17 наведене Одлуке утврђен је основни капитал ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица у износу од 1.000 динара. Учешће Општине Ковачица у капиталу је 100%.

У Агенцији за привредне регистре уписан и уплаћен новчани капитал за наведено предузеће је 1.000 динара.

У поступку ревизије презентован нам је Биланс стања ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица на дан 31.12.2020. године у којем је исказан основни капитал у износу од 402.370.000 динара.

Према писаном изјашњењу одговорних лица Општине Ковачица, ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица основано је Одлуком Скупштине општине Ковачица, на седници одржаној дана

⁶⁵ „Службени лист општине Ковачица“, број 20/16

02.06.2008. године⁶⁶. ЈП „Пословно Рекреативни центар Релакс“ Ковачица је и даље активно правно лице, али не обавља пословну делатност од маја 2020. године.

Скупштина општине Ковачица је 17.09.2020. године донела Решење⁶⁷ којим је образовала Комисију за анализу и праћење пословања ЈП „Пословно Рекреативног центра „Релакс“, са задатком да између осталог прати, анализира и разматра пословање ЈП „Пословно Рекреативни центар Релакс“ Ковачица и да, да мишљење у вези исплативости и сврсисходности пословања ЈП „Пословно Рекреативни центар „Релакс“ Ковачица, као и да о свим активностима и предузетим радњама сачини извештај и благовремено га поднесе Скупштини општине.

Именована Комисија је 20.04.2021. године сачинила Извештај о анализи пословања ЈП „Пословно Рекреативни центар Релакс“ са оценом одрживости постојећег пословања, који је усвојен Закључком⁶⁸ Скупштине општине.

Комисија је оснивачу предложила следеће мере: 1) да се у складу са прописаним роковима поднесе Завршни рачун за 2020. годину; 2) да Скупштина општине преко Имовинско-правне службе спроведе процедуру уписа права својине-права коришћења капитала у катастру, након чега је неопходно усагласити учешће капитала у ЈП и уписати учешће у Агенцији за привредне регистре и 3) да уколико сматра да је то једино могуће решење, Скупштина општине, због неликвидности у пословању, приступи припреми Одлуке о ликвидацији ЈП „Пословно Рекреативног центра Релакс“ Ковачица. Даље, у писаном изјашњењу одговорних лица се наводи, да у складу са Законом, поступци који регулишу начин престанка правног лица тј. јавног предузећа који се односе на поступак ликвидације и поступак стечаја нису могли бити спроведени, јер нису били испуњени Законом предвиђени услови.

Откривена неправилност број 5

Општина Ковачица је у 2023. години делимично отклонила неправилност откривену у ревизији за 2014. годину, јер је у поступку ревизије утврђено да учешће у капиталу ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица није усаглашено. У пословним књигама и финансијским извештајима Општине Ковачица евидентирано је, односно исказано је учешће у капиталу у износу од 407.121.678 динара, у Билансу стања ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица исказан је износ од 402.370.000 динара, док је у оснивачком акту и Агенцији за привредне регистре евидентиран износ учешћа у капиталу од 1.000 динара.

Препорука број 5

Препоручујемо одговорним лицима Општине Ковачица да износ учешћа у капиталу ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица исказан у Билансу стања Општине Ковачица, у Билансу стања ЈП „Пословно рекреативни центар Релакс“ Ковачица, у оснивачком акту и евиденцији Агенције за привредне регистре буде усаглашен.

2.6. Биланс стања – више исказана остала новчана средства

Откривена неправилност у ревизији финансијских извештаја за 2014. годину

Извештајем о ревизији Општине Ковачица за 2014. годину, утврђена је неправилност да су у консолидованом Билансу стања буџета општине Ковачица, остала новчана средства више исказана у износу од 5.955 хиљада динара јер су укључена средства осталих корисника буџетских средстава.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Поступање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности

⁶⁶ „Службени лист општине Ковачица, број 11/08

⁶⁷ Број: 06-51/2020-01 од 17.09.2020. године

⁶⁸ „Службени лист општине Ковачица“, број 03/21

пословања Општине Ковачица за 2014. годину, а која се односи на исказивање осталих новчаних средстава у Билансу стања, на следећи начин:

У консолидованом Билансу стања завршног рачуна буџета Општине Ковачица, на дан 31.12.2023. године, нису укључена средства осталих корисника буџетских средстава.

Налаз: Општина Ковачица је у 2023. години отклонила неправилност откривену у ревизији за 2014. годину, која се односи на исказана остала новчана средства у консолидованом Билансу стања завршног рачуна буџета Општине Ковачица.

2.7. Биланс стања – мање исказана вредност потраживања

Откривена неправилност у ревизији финансијских извештаја за 2014. годину

У консолидованом Билансу стања буџета општине Ковачица, потраживања су мање исказана у износу од 6.771 хиљада динара и то у пословним књигама Општинске управе по основу потраживања за закуп пословних просторија.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Пословање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, а која се односи на исказивање вредности потраживања у Билансу стања, на следећи начин:

Приходе по основу закупа пословног простора администрира, наплаћује и контролише Локална пореска администрација Општине Ковачица. У пословним књигама које се воде за потребе Општинске управе, на дан 31.12.2023. године, потраживања по основу закупа пословних просторија евидентирана су у износу од 9.426.737 динара. Наведена потраживања су исказана у консолидованом Билансу стања Општине Ковачица на дан 31.12.2023. године.

Налаз: Општина Ковачица је у 2023. години отклонила неправилност откривену у ревизији за 2014. годину, која се односи на мање исказана потраживања за закуп пословних просторија.

2.8. Биланс стања – мање исказана вредност обавеза

Откривена неправилност у ревизији финансијских извештаја за 2014. годину

У консолидованом Билансу стања буџета општине Ковачица обавезе су мање исказане у износу од 605 хиљада динара, и то у пословним књигама Општинске управе по основу неевидентираних обавеза према добављачима.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Пословање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, а која се односи на исказивање вредности обавеза у Билансу стања, на следећи начин:

У консолидованом Билансу стања завршног рачуна буџета Општине Ковачица на дан 31.12.2023. године обавезе према добављачима исказане су у укупном износу од 16.838.000 динара.

Од укупно исказаних обавеза према добављачима, 9.901.500 динара се односи на Општинску управу. Наведене обавезе су евидентиране у пословним књигама Општинске управе, а чине их обавезе по неизмиреним рачунима за сталне трошкове, извршене услуге и испоручена добра.

Налаз: Општина Ковачица је у 2023. години отклонила неправилност откривену у ревизији за 2014. годину, која се односи на мање евидентиране и исказане обавезе према добављачима.

Прилог 3 – Мере исправљања неправилности које су откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину у делу који се односи на правилност пословања

3.1. Преузете обавезе и извршени расходи, а да правни основ за извршење ових расхода није у складу са важећим законским и другим прописима

Откривена неправилност у ревизији правилности пословања за 2014. годину

Општина Ковачица је преузела обавезу и извршила расходе у износу од 46.947 хиљада динара, а да правни основ за извршење ових расхода није у складу са важећим законским и другим прописима код:

- Скупштине општине у износу од 531 хиљаду динара по основу примене погрешне основице за утврђивања висине расхода за финансирање редовног рада политичких субјеката;
- Председника општине и Општинског већа у износу од 30.442 хиљаде динара, и то: 28.749 хиљаде динара без посебног програма за текуће субвенције Јавним и Јавно комуналним предузећима и 1.693 хиљаде динара за више исплаћену накнаду изабраним лицима;
- Општинске управе у износу од 15.385 хиљада динара, и то: 10.211 хиљада динара за дотацију удружењу грађана Културно просветној заједници без спроведеног јавног конкурса и 5.174 хиљада динара за дотације осталим удружењима грађана без спроведеног јавног конкурса;
- ПУ „Колибри“ Ковачица у износу од 285 хиљада динара за више обрачунате и исплаћене плате и
- Туристичке организације Општине Ковачица у износу од 304 хиљаде динара за трошкове путовања.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Поступање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, које се односе на извршење расхода код којих правни основ није био у складу са важећим законским и другим прописима, на следећи начин:

1) Чланом 16 Закона о финансирању политичких активности прописано је да се средства из јавних извора која се обезбеђују за финансирање редовног рада политичких субјеката чији су кандидати изабрани за одборнике одређују на нивоу од 0,105% пореских прихода буџета јединице локалне самоуправе. Одлуком о изменама и допунама одлуке о буџету Општине Ковачица за 2023. годину – трећи допунски буџет за 2023. годину, у оквиру раздела Скупштина општине, на групи конта 481000 – Дотације невладиним организацијама планирана су средства за финансирање редовног рада политичких странака у износу од 692.880 динара. Истом Одлуком планирани су порески приходи у износу од 656.757.500 динара. Одлуком о завршном рачуну буџета Општине Ковачица за 2023. годину⁶⁹ извршени расходи за дотације политичким странкама за финансирање редовног рада политичких странака износили су 677.631 динара.

2) У консолидованом Билансу прихода и расхода у периоду од 01.01.2023. године до 31.12.2023. године Општина Ковачица је исказала извршене расходе за субвенције у укупном износу од 29.200.000 динара, и то: за текуће субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама у износу од 11.500.000 динара и за субвенције приватним предузећима (средства додељена путем јавног конкурса) у износу од 17.700.000 динара.

Јавна предузећа на територији Општине Ковачица којима је општина оснивач су сагласно члану 59 Закона о јавним предузећима донела Годишње програме пословања за 2023. годину, који су усвојени од стране надзорних одбора јавних предузећа.

⁶⁹ „Службени лист општине Ковачица“ број 7/2024

Скупштина општине Ковачица је на седници одржаној 20. децембра 2022. године дала сагласност⁷⁰ на предложене годишње програме пословања. За коришћење средстава субвенција, Јавна предузећа су донела посебне програме у којима су предвидела намену коришћења средстава, сагласно члану 61 став 3 Закона о јавним предузећима.

У 2023. години није било исплата накнада изабраним лицима за рад у комисијама, одборима и штабу за ванредне ситуације.

3) Општини Ковачица је у 2023. години расходе за дотације осталим удружењима грађана вршила на основу спроведеног јавног конкурса за финансирање програма/пројеката удружења грађана и организација у области културе⁷¹ Општине Ковачица у 2023. године, по основу којег су Закључком Општинског већа⁷² додељена средства у укупном износу од 2.000.000 динара и по основу спроведеног јавног конкурса за финансирање пројеката удружења грађана за реализовање програма од јавног интереса⁷³ у 2023. години, по основу којег су Закључком Општинског већа⁷⁴ додељена средства у укупном износу од 2.500.000 динара.

Према писаном изјашњењу одговорног лица, у 2023. години нису извршени расходи из буџета Општине Ковачица на име дотација Културно просветној заједници.

4) У поступку ревизије, увидом у узорковану рачуноводствену документацију утврдили смо да је ПУ „Колибри“ Ковачица у 2023. години обрачун и исплату плате за директора и шефа рачуноводства вршила применом коефицијената који су прописани чланом 2 тачка 6б и чланом 3 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, при чему је примењена основица прописана Закључком Владе Републике Србије за предшколско образовање⁷⁵.

5) Туристичка организација општине Ковачица у 2023. години није имала трошкове по основу службених путовања у иностранство.

Налаз: Општина Ковачица је у 2023. години отклонила неправилност откривену у ревизији за 2014. годину, која се односи на преузимање обавеза и извршење расхода и издатака, а да правни основ за извршавање расхода и издатака није у складу са важећим законским и другим прописима.

3.2. Преузете обавезе и извршени расходи без писаног уговора и без донетог правног акта **Откривена неправилност у ревизији правилности пословања за 2014. годину**

Општина Ковачица је преузела обавезу и извршила расходе у износу од 926 хиљада динара без писаног уговора и без донетог правног акта код:

- Скупштине општине у износу од 250 хиљада динара без закљученог уговора за трошкове репрезентације;
- Општинске управе у износу од 265 хиљада без закљученог уговора за услуге интернета;
- ПУ „Колибри“ Ковачица у износу од 215 хиљада динара без закљученог уговора за набавку бензина;
- Дирекције за изградњу општине Ковачица у износу од 196 хиљада динара без донетог интерног акта за трошкове мобилног телефона.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Поступање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, која се односи на извршене расходе без закљученог

⁷⁰ „Службени лист општине Ковачица“ број 7/2022

⁷¹ Број 06-53/23-01 од 5.10.2023. године

⁷² Број 06-64/23-01 од 13.11.2023. године

⁷³ Број 06-53/23-01 од 5.10.2023. године

⁷⁴ Број 06-64/23-01 од 13.11.2023. године

⁷⁵ 05 број 121-11120/2022 од 29. децембра 2022. године и 05 број 1218545/2023 од 18.09.2023. године

уговора за репрезентацију код Скупштине општине, за услуге интернета код Општинске управе и код ПУ „Колибри“ Ковачица за набавку бензина, док је за трошкове услуга мобилног телефона у ЈП „Дирекцији за изградњу општине Ковачица“, мера исправљања неприменљива јер је наведено предузеће у поступку ликвидације.

Скупштина општине је у 2023. години, преузела обавезу и извршавала расходе за трошкове репрезентације на основу наруџбенице која се може сматрати правним актом у смислу члана 56 став 2 Закона о буџетском систему и има битне елементе уговора. У 2023. години за трошкове репрезентације извршено је 393.941 динара.

Општинска управа је расходе за услуге интернета извршавала на основу фактура испостављених од ЈП „Пошта Србије“, Београд и „Адриахост“ Београд, које представљају појединачна правна акта и које садрже битне елементе уговора и такође се могу сматрати правним актом у смислу претходно наведене одредбе Закона, а другим законом није прописано да се за ту врсту услуга обавезе морају преузимати искључиво писаним уговором. У 2023. години за услуге интернета извршено је 176.101 динара.

ПУ „Колибри“ Ковачица је у 2023. години за набавку горива (бензин и дизел гориво), обавезе преузимала и расходе извршавала на основу закљученог уговора са СТЗУР „М-24“ Ковачица.

У 2023. години за трошкове горива (бензин и дизел гориво) извршено је 255.554 динара, од чега су трошкови бензина 13.823 динара.

Налаз: Општина Ковачица је у 2023. години отклонила неправилност откривену у ревизији за 2014. годину, која се односи на преузете обавезе и извршене расходе без писаног уговора и без донетог правног акта.

3.3. Преузете обавезе и извршени расходи без одговарајућег поступка јавне набавке и без поштовања законских процедура у поступцима јавних набавки

Откривена неправилност у ревизији правилности пословања за 2014. годину

Општина Ковачица је преузела обавезу и извршила расходе у износу од 42.602 хиљаде динара, без одговарајућег поступка јавне набавке и без поштовања законских процедура у поступцима јавних набавки, и то:

а) без спроведених поступака јавних набавки у износу од 42.218 хиљада динара преузели обавезу и извршили плаћање следећи корисници буџетских средстава:

- Скупштина општине у износу од 1.642 хиљаде динара за услуге мобилне телефоније;
- Председник општине и Општинско веће у износу од 1.942 хиљаде динара за услуге мобилне телефоније;
- Општинска управа у износу од 37.955 хиљада динара, и то: 23.315 хиљада динара за превоз ученика средњих школа; 13.000 хиљада динара за организовање корективног и рекреативног пливања ученика Општине; 903 хиљада динара за услуге мобилне телефоније и 737 хиљада динара за услуге фиксне телефоније и
- ПУ „Колибри“ Ковачица у износу од 679 хиљада динара за набавку хране и намирница;

б) преузете су обавезе и извршена плаћања у износу од 384 хиљаде динара, а да притом нису поштовани законски прописи у области јавних набавки код:

- ПУ „Колибри“ Ковачица у износу од 384 хиљаде динара за набавку угља и дрва за огрев.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Пословање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, која се односи на преузимање обавеза и извршавање расхода без одговарајућег поступка јавне набавке и без поштовања законских процедура у поступцима јавних набавки, на следећи начин:

Скупштина општине – за набавку услуга мобилне телефоније које су се извршавале у 2023. години,

спроведени су поступци јавних набавки и закључена су два уговора, и то: Уговор о јавној набавци услуге мобилне телефоније број 404-179/22-01 од 19.07.2022. године и Уговор о јавној набавци услуге мобилне телефоније број 404-171-4/23 од 11. августа 2023. године. Укупна вредност закључених уговора је 3.666.666 динара без ПДВ-а, а извршени су расходи у износу од 2.391.084 динара.

Председник општине – за набавку услуга мобилне телефоније које су се извршавале у 2023. години, спроведени су поступци јавних набавки и закључена су два уговора, и то: Уговор о јавној набавци услуге мобилне телефоније број 404-285/22 од 02.08.2022. године и Уговор о јавној набавци услуге мобилне телефоније број 404-258/23 од 05.12.2023. године. Укупна вредност закључених уговора је 1.666.666 динара без ПДВ-а, а извршени су расходи у износу од 1.029.917 динара.

На основу писаних изјашњења одговорног лица Општинске управе општине Ковачица, Општинско веће у 2023. години није имало расхода за услуге мобилне телефоније.

Скупштина општине Ковачица је у 2023. години на основу одредби Закона о финансијској подршци породици са децом⁷⁶ донела Правилник о утврђивању права на регресирање трошкова превоза ученика у средњем образовању из Општине Ковачица⁷⁷, којим су ближе уређени начин, мерила и критеријуми за регресирање превоза ученика који путују у средње школе са територије Општине Ковачица. У складу са чланом 11 наведеног Правилника, суфинансирање, односно регресирање трошкова превоза ученика врши се на основу Конкурса који расписује Општинско веће, на предлог Одељења за друштвене делатности. Општинско веће утврђује висину регреса ученицима у номиналном или процентуалном износу од цене карте, пре почетка школске године, односно за свако полугодиште посебно. У 2023. години Општинско веће је донело Закључак о расподели средстава за регресирање путних трошкова ученика средњих школа из Општине Ковачица за 2023. годину⁷⁸. Током 2023. године спроведена су два Конкурса за доделу средстава за превоз ученика средњих школа. На основу писаног изјашњења одговорног лица, Општина Ковачица је у 2023. години на име превоза ученика средњих школа извршила расходе у укупном износу од 27.341.761 динара.

Општинска управа у 2023. години није имала расходе за услуге организовања корективног и рекреативног пливања ученика Општине.

Општинска управа је за набавку услуга мобилне телефоније које су се извршавале у 2023. години, спровела поступке јавних набавки и закључила Уговор о јавној набавци број 404-178/22 од 19.07.2022. године и Уговор о јавној набавци број 404-150-3/23 од 14.08.2023. године. Укупна вредност закључених уговора је 1.666.666 динара без ПДВ-а, а укупно извршени расходи у 2023. години за услуге мобилне телефоније су 1.154.278 динара.

Општинска управа је за набавку услуга фиксне телефоније које су се извршавале у 2023. години, спровела поступке јавних набавки и закључила Уговор о јавној набавци број 404-171/22 од 27.06.2022. године и Уговор о јавној набавци број 404-153-3/23 од 17.07.2023. године. Укупна вредност закључених уговора је 1.166.666 динара без ПДВ-а, а укупно извршени расходи у 2023. години за услуге фиксне телефоније су 833.340 динара.

ПУ „Колибри“ Ковачица је у 2023. години за набавку хране и намирница спровела поступак јавне набавке где је предмет јавне набавке подељен у више партија. Закључено је десет уговора о јавним набавкама. Укупна вредност закључених уговора је 6.767.222 динара без ПДВ-а. Укупно извршење расхода за набавку хране у 2023. години је 3.837.598 динара, а за набавку намирница је 3.877.093 динара.

ПУ „Колибри“ Ковачица је у 2023. години планом јавних набавки планирала јавну набавку угља и дрва за огрев. Поступак јавне набавке је спроведен у 2023. години и закључен је Уговор о јавним набавкама број 246 од 15.03.2023. године за набавку дрва и Уговор о јавним набавкама број 244 од 15.03.2023. године за набавку угља. Укупна вредност закључених уговора је 1.080.000 динара без ПДВ-а, док су извршени расходи у 2023. години 1.273.500 динара.

⁷⁶ Члан 11. Закона о финансијској подршци породица са децом („Сл. гласник РС“, бр. 113/2017, 50/2018, 46/2021 - одлука УС, 51/2021 - одлука УС, 53/2021 - одлука УС, 66/2021, 130/2021, 43/2023 - одлука УС, 62/2023 и 11/2024 - одлука УС)

⁷⁷ „Службени лист општине Ковачица, број 5/22 и 6/23

⁷⁸ Број: 06-3/23-01 од 19.01.2023. године и 06-44/23-01 од 18.08.2023. године

Налаз: Општина Ковачица је у 2023. години отклонила неправилност откривену у ревизији за 2014. годину, која се односи на извршење расхода без одговарајућег поступка јавне набавке и без поштовања законских процедура у поступцима јавних набавки.

3.4. Преузете обавезе веће у односу на одобрене апропријације

Откривена неправилност у ревизији правилности пословања за 2014. годину

Општина Ковачица је преузела веће обавезе у односу на одобрене апропријације на дан 31.12.2014. године у износу од 2.797 хиљада динара, код:

- Скупштине општине у износу од 93 хиљаде динара;
- Општинске управе у износу од 20 хиљада динара и
- ПУ „Колибри“ у износу од 2.684 хиљада динара.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Поступање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, која се односи на преузимање обавеза изнад одобрених апропријација, на следећи начин:

Скупштина општине је на дан 31.12.2023. године преузела обавезе изнад одобрених апропријација у износу од 456.050 динара, које се односе на услуге мобилне телефоније.

ПУ „Колибри“ Ковачица је на дан 31.12.2023. године преузела обавезе изнад одобрених апропријација у износу од 5.209.972 динара, које се односе на обавезе за плату за месец децембар 2023. године, и то: 4.915.370 динара обавезе за плате, додатке и накнаде запослених (зараде) и 294.602 динара за обавезе по основу социјалних доприноса на терет послодавца.

Чланом 54 став 1 Закона о буџетском систему прописано је да обавезе које преузимају директни и индиректни корисници буџетских средстава морају да одговарају апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години. У ставу 10 истог члана се наводи да изузетно, директни и индиректни корисници буџетских средстава расходе за запослене и расходе за услуге комуникације планирају до износа који доспева на плаћање у текућој буџетској години.

Одлуком о буџету Општине Ковачица за 2023. годину, на разделу 5 – Општинска управа, функционална класификација 220 – Цивилна одбрана, економска класификација 423 – Услуге по уговору планирана су средства у износу од 1.950.000 динара, а извршени су расходи у износу од 1.644.800 динара. Одговорно лице Општинске управе општине Ковачица се изјаснило, да на дан 31.12.2023. године није било преузетих обавеза које се односе на наведену апропријацију.

Налаз: Општина Ковачица је у 2023. години отклонила неправилност откривену у ревизији за 2014. годину, која се односи на преузете обавезе изнад одобрених апропријација.

3.5. Неправилности у систему интерних контрола

Откривена неправилност у ревизији правилности пословања за 2014. годину

Директни и индиректни корисници буџетских средстава нису у потпуности успоставили систем интерних контрола који обезбеђује разумно уверавање да ће постављени циљеви бити остварени кроз пословање у складу са важећим прописима, да је обезбеђена реалност и интегритет финансијских извештаја, добро финансијско управљање и заштита средстава.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Поступање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, која се односи на успостављање система интерних

контрола, на следећи начин:

(а) Контролно окружење

-Одлуком о буџету Општине Ковачица за 2023. годину, расходи за Општинско Правобранилаштво планирани су на посебном разделу (раздео 4);

-„Културно – просветна заједница“ Ковачица у 2023. години није имала статус индиректног корисника буџетских средстава.

(б) Контролне активности

-Општинско веће Општине Ковачица је донело Правилник о процедурама плаћања и тока документације пре плаћања из општинског буџета-Ковачица⁷⁹, којим су утврђене процедуре плаћања из буџета Општине Ковачица, односно лица, радње и рокови у поступку плаћања рачуна.

Према писаном изјашњењу одговорног лица, сви приспели рачуни који се односе на директне кориснике буџета Општине Ковачица евидентирају се у Одељењу за финансије, буџет и ЛПА. Ликвидатор врши контролу приспелих рачуна и заводи их у Књигу улазних рачуна. Исто лице врши и контролу усклађености уговора са спроведеном јавном набавком. Овом контролом се потврђује да је купљено добро примљено, да је уговорена услуга извршена и мора бити потврђена одговарајућом документацијом (отпремница, пријемница, извештај, записник и др.).

Након извршене контроле рачуни за плаћање се достављају на контролу и потпис руководиоцу директног корисника буџета (начелнику Општинске управе, председнику Општине, заменику председника Општине или председнику Скупштине, односно Омбудсману у зависности о ком директном кориснику је реч). Потписом функционера потврђује се настала обавеза. Након извршене контроле по описаној процедури, документација се доставља лицу распоређеном на пословима праћења плана и извршења буџета на потпис и проверу висине неискоришћене апропријације, као и неискоришћене кварталне квоте, односно ради провере усклађености Захтева за плаћање са актом о буџету. Документација се пре плаћања предаје на другу контролу, а исправност утврђена након друге контроле потврђује са парафом од стране задуженог лица.

Захтев за плаћање потписују: на месту „припрема“ – ликвидатор и службеник за јавне набавке; на месту „оверава“, за раздео 1 – председник Скупштине, за раздео 2 и 3 – председник Општине или заменик председника Општине, за раздео 4 – председник Општине, за раздео 5 – начелник Општинске управе или руководилац ресорног одељења, и за раздео 6 – Омбудсман; на месту „одобрава“ – овлашћени потписник за располагање средствима буџета, одговоран за извршење буџета у складу са Законом о буџетском систему (председник општине или заменик председника општине).

По извршеном плаћању, истог или наредног дана Захтев за плаћање се заједно са оригиналном документација о извршеној трансакцији одлаже код директног буџетског корисника.

Одељење за друштвене делатности врши контролу документације индиректних буџетских корисника који су у његовој надлежности (установе) на следећи начин: сваки индиректни корисник буџетских средстава општине Ковачица припрема и попуњава образац Захтев за плаћање – трансфер средстава који потписује лице које сачињава захтев и припрема прилог валидне документације (фотокопије) од стране установе – ликвидатор индиректног корисника и директор установе.

Тако потписан Захтев за плаћање заједно са пратећом документацијом (доказ о спроведеној јавној набавци, уговори, отпремнице, фактуре и остала потребна докумената) доставља се Одељењу за друштвене делатности, надлежном лицу за прву контролу средстава, где се захтеви заводе у референтску свеску, контролишу у смислу исправности приложене документације, врши се провера да ли су апропријације у складу са актом о буџету, као и провера неутрошених средстава на појединим апропријацијама до висине утврђених кварталним квотама. Уколико захтев са приложеном документацијом испуњава услов исправности и валидности, припрема се Захтев за плаћање из буџета и Решење о преносу средстава. Захтев за плаћање из буџета потписује лице које је вршило контролу испред ресорног Одељења и руководилац Одељења.

⁷⁹ „Службени лист општине Ковачица“, број: 2/19 и 1/21

У Одељење за финансије, буџет и ЛПА се прима Захтев за плаћање из буџета и врши се ткзв. друга контрола пре плаћања, у оквиру које се контролише износ захтева са расположивом квотом за текући квартал и усклађеност захтева за плаћање са одобреним апропријацијама и актом о буџету. Контролу приложене документацију у смислу њене валидности и комплетности врши лице задужено за ове послове, које својим парафом потврђује извршену контролу.

Након тога се Захтев за плаћање из буџета доставља председнику општине ради одобравања исплате средстава из буџета. По извршеном плаћању, истог или наредног дана документација о извршеној трансакцији се одлаже уз Захтев за плаћање и доставља се Одељењу за друштвене делатности, као надлежном ресорном Одељењу Општинске управе за праћење извршења буџета индиректних корисника буџетских средстава из своје надлежности. Индиректним корисницима буџетских средстава се доставља Решење о преносу средстава.

Одељење за урбанизам, стамбено комуналне, инспекцијске послове и заштиту животне средине је надлежно за контролу документације за плаћање из буџета коју подносе индиректни корисници из области комуналних делатности и месних заједница. Захтеве за плаћање које подносе месне заједнице заједно са пратећом документацијом потписује лице које саставља Захтев за пренос – трансфер средстава (ликвидатор) и одговорно лице у месној заједници.

Надлежно Одељење врши контролу документације, у смислу да ли постоји основ за плаћање, да ли је Општинско веће утврдило динамику преноса субвенција и да ли су закључени Уговори о додели субвенција, и др. Након тога, Захтев за плаћање се заједно са пратећом документацијом доставља Одељење за финансије, буџет и ЛПА (друга контрола), које врши контролу усаглашености са одобреним апропријацијама и квотама. Исплата средстава из буџета по поднетом захтеву врши се на начин и по процедури како је претходно описано код Одељења за друштвене делатности.

-Одговорна лица код јавних предузећа су директори, а председници удружења су овлашћена лица за заступање удружења.

-Чланом 11 Одлуке о буџету Општине Ковачица за 2023. годину утврђено је да за управљање средствима, преузимање обавеза, издавање налога за плаћање који се извршавају из средстава органа, као и за издавање налога за уплату средстава која припадају буџету, на размену Општинске управе није одговоран начелник Општинске управе, већ: за коришћење средстава пољопривреде одговоран је председник општине, односно лице које он овласти; за коришћење средстава за заштиту животне средине одговоран је председник општине, односно лице које он овласти, за коришћење средстава цивилне заштите одговоран је председник општине, као комадант штаба за ванредне ситуације, односно лице које он овласти, што није у складу са чланом 71 Закона о буџетском систему којим је прописано да је функционер, односно руководилац директног, односно индиректног корисника буџетских средстава одговоран за преузимање обавеза, њихову верификацију, издавање налога за плаћање које треба извршити из средстава органа којим руководи и издавање налога за уплату средстава која припадају буџету, као и за давање података о извршеним плаћањима и оствареним приходима и примањима, за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација.

-Уговори о јавним набавкама чије се плаћање реализује у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

-Обрачун средстава за расподелу политичким партијама у току 2023. године извршен је у складу са Законом о финансирању политичких активности.

-У поступку ревизије, увидом у узорковану рачуноводствену документацију утврдили смо да су буџетски корисници Општине Ковачице у 2023. години расходе за плате, додатке и накнаде запослених (зараде) евидентирали на субаналитичким контима, прописаним чланом 14 Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

-У поступку ревизије, увидом у узорковану рачуноводствену документацију утврдили смо да су у Општини Ковачица у 2023. години расходи за плате, додатке и накнаде запослених, расходи за услуге по уговору, дотације спортским организацијама планирани и евидентирани на прописаним субаналитичким контима.

-Правилником о процедурама плаћања и тока документације пре плаћања из општинског буџета Општина Ковачица је прописала процедуре за плаћање рачуна за директне кориснике буџета Општине Ковачица. У поступку ревизије, увидом у узорковану рачуноводствену документацију утврдили смо да су рачуни потписани од стране лица које је извршило контролу истог.

-Увидом у узорковану рачуноводствену документацију утврдили смо да се рачуноводствене исправе књиже истог, а најкасније наредног дана од дана добијања рачуноводствене исправе.

-Општина Ковачица у 2023. години није предузела мере за управљање и наплату потраживања по основу закупа пословног простора.

-У поступку ревизије, увидом у узорковану рачуноводствену документацију утврдили смо да су индиректни корисници буџетских средстава Општине Ковачица уплате по основу аванса евидентирали на одговарајућим субаналитичким контима расхода, као и на субаналитичким контима активе и пасиве.

(ц) Информације и комуникације

-Према писаном изјашњењу одговорног лица, ПУ „Колибри“ Ковачица као индиректни корисник буџетских средстава пре састављања финансијских извештаја врши усаглашавање примљених и утрошених буџетских средстава, са надлежним директним буџетским корисником. У 2023. години након упоређивања евиденције о извршеним расходима (по економским класификацијама) која се води у Општинској управи са евиденцијом о извршеним расходима (по економским класификацијама) која се води у ПУ „Колибри“ Ковачица, утврђено је да нема одступања.

-У поступку ревизије, увидом у узорковану рачуноводствену документацију утврдили смо да се врши истовремено евидентирање текућих расхода на одговарајућим субаналитичким контима класе 400000 – Текући расходи, уз одобрење одговарајућих субаналитичких конта класе 200000 – Обавезе.

-У поступку ревизије, увидом у узорковану рачуноводствену документацију утврдили смо да је Општинска управа трансферисала средства индиректним корисницима буџетских средстава на економску класификацију која је наведена у Захтеву за трансфер средстава.

-Одлуком о завршном рачуну буџета Општине Ковачица за 2023. годину обухваћени су сви остварени приходи и примања и реализовани расходи и издаци, и то: укупни приходи и примања у износу од 1.177.724 хиљаде динара и укупни расходи и издаци у износу од 1.173.006 хиљада динара.

-Према писаном изјашњењу одговорног лица Општинске управе Ковачица и закључног листа на дан 31.12.2023. године који је „извучен“ из евиденција Општинске управе дана 04.09.2024. године, утврдили смо да се пословне књиге Општине Ковачица ажурирају, закључују и израђују резервне копије у складу са прописима.

Откривена неправилност број 6

Општина Ковачица је у 2023. години делимично отклонила неправилност утврђену ревизијом за 2014. годину, јер није предузимала мере за управљање и наплату потраживања по основу закупа пословног простора и јер је чланом 11 Одлуке о буџету Општине Ковачица за 2023. годину утврђено да су за управљање средствима, преузимање обавеза, издавање налога за плаћање који се извршавају из средстава органа, као и за издавање налога за уплату средстава која припадају буџету, на размену Општинске управе уместо начелника Општинске управе, одговорни: за коришћење средстава пољопривреде одговоран је председник општине, односно лице које он овласти; за коришћење средстава за заштиту животне средине одговоран је председник општине, односно лице које он овласти, за коришћење средстава цивилне заштите одговоран је председник општине, као комадант штаба за ванредне ситуације, односно лице које он овласти, што није у складу са чланом 71 Закона о буџетском систему којим је прописано да је функционер, односно руководиоца директног, односно индиректног корисника буџетских средстава одговоран за преузимање обавеза, њихову верификацију, издавање налога за плаћање које треба извршити из средстава органа којим руководи и издавање налога за уплату средстава која припадају буџету, као и за давање података о извршеним плаћањима и оствареним приходима и примањима, као и за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација.

Препорука број 6

Препоручујемо одговорним лицима Општине Ковачица да предузму мере за управљање и наплату потраживања по основу закупа пословног простора и да се Одлуком о буџету Општине Ковачица, одговорност функционера, односно руководиоца директног корисника буџетских средстава за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација утврђује у складу са Законом.

3.6. Неправилности код припреме и доношења буџета

Откривена неправилност у ревизији правилности пословања за 2014. годину

Код припреме и доношења буџета утврђени су следећи недостаци и неправилности у Општем и Посебном делу Одлуке о буџету:

- Посебан део Одлуке о буџету не садржи финансијске планове корисника буџетских средстава према принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску;
- Упутство за припрему буџета општине Ковачица за 2014. годину не садржи процене прихода и примања и расхода и издатака буџета локалне власти за наредне две фискалне године;
- „Културно-просветна заједница“ Ковачица се води као индиректни корисник буџетских средстава иако је удружење грађана.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Поступање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

Општина Ковачица је у 2023. години спроводила мере отклањања неправилности откривене ревизијом консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину, која се односи на припрему и доношење буџета, на следећи начин:

1) У Посебном делу Одлуке о буџету Општине Ковачица за 2023. годину укупни расходи и издаци планирани су по корисницима и врстама расхода и издатака, и то:

- раздео 1 – Скупштина општине: функција 110 – Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови;
- раздео 2 – Кабинет председника: функција 110 – Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови;
- раздео 3 – Општинско веће: функција 110 – Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови;
- раздео 4 – Општинско јавно правобранилаштво: функција 330 – Судови;
- раздео 5 Општинска управа: функција 040 – Породица и деца, функција 090 – Социјална заштита неklasификована на другом месту, функција 130 – Опште услуге, функција 150 – Опште јавне услуге – истраживање и развој, функција 160 – Опште јавне услуге неklasификоване на другом месту, функција 170 – Трансакције јавног дуга, функција 220 – Цивилна одбрана, функција 360 – Јавни ред и безбедност неklasификован на другом месту, функција 411 – Општи економски и комерцијални послови, функција 421 – Пољопривреда, функција 451 – Друмски саобраћај, функција 470 – Остале делатности, функција 474 – Вишенаменски развојни пројекти, функција 560 – Заштита животне средине неklasификована на другом месту, функција 620 – Развој заједнице, функција 630 – Водоснабдевање, функција 640 – Улична расвета, функција 660 – Послови становања и заједнице неklasификовани на другом месту, функција 721 – Опште медицинске услуге, функција 760 – Здравство неklasификовано на другом месту, функција 810 – Услуге рекреације и спорта, функција 820 – Услуге културе, функција 830 – Услуге емитовања и штампања, функција 840 – Верске и остале услуге заједнице, функција 912 – Основно образовање, функција 920 – Средње образовање, функција 911 – Предшколско образовање, функција 473 – Туризам и функција 640 – Улична расвета и
- раздео 6 – Омбудсман: функција 330 – Судови.

2) Одељење за финансије, буџети и ЛПА је сачинило Смернице за припрему предлога финансијских планова за 2023. годину и наредне две године, ради израде нацрта буџета за 2023. годину, које садрже процену прихода и примања и расхода и издатака буџета за наредне две фискалне године;

3) „Културно – просветна заједница“ Ковачица се у 2023. години није водила као индиректни корисник буџетских средстава.

Налаз: Општина Ковачица је у 2023. години отклонила неправилност откривену у ревизији за 2014. годину, која се односи на неправилности које су утврђене код припреме и доношења буџета.

3.7. Неправилности код прихода

Откривена неправилност у ревизији правилности пословања за 2014. годину

Код прихода су утврђени следећи недостаци и неправилности:

- Дужицима по основу прихода које администрира ЛПА слате су опомене, али није било принудне наплате;
- Удружења грађана и политичке партије користе пословне просторије општине Ковачица без потписаних уговора и за исти не плаћају закуп;
- Није обезбеђен адекватан ниво контроле у поступку закључивања уговора, фактурисања и наплате потраживања по основу закупа пословног простора;
- Приходи од закупа станова нису уплаћивани на рачуне јавних прихода.

Оцена мера исправљања у Послеревизионом извештају

У Послеревизионом извештају мера исправљања за ову неправилност оцењена је као задовољавајућа.

Поступање Општине Ковачица у 2023. години у вези са применом мера исправљања

-Према писаном изјашњењу одговорног лица, Општина Ковачица је у 2023. години слала опомене дужницима по основу прихода које администрира ЛПА, али није предузимала даље мере за наплату потраживања.

-У поступку ревизије, увидом у узорковану рачуноводствену документацију утврдили смо да је Општина Ковачица са политичком партијом закључила Уговор о закупу пословних просторија⁸⁰.

У складу са закљученим Уговором, Општина Ковачица испоставља месечне фактуре закупцу, на основу којих исти плаћа закупнину.

Одговорно лице Општине Ковачица се изјаснило да удружења грађана у 2023. години нису закупци и не користе пословне просторије Општине Ковачица.

-Општина Ковачица је начин, услове и поступак давања у закуп пословног простора уредила Одлуком о давању у закуп пословног простора⁸¹. Према писаном изјашњењу одговорног лица, поступак закључивања уговора о закупу отпочиње подношењем захтева потенцијалног закупопримца за издавање пословног или стамбеног простора Општинском већу општине Ковачица. Општинско веће доноси закључак којим се прихвата предлог за издавање у закуп пословног или стамбеног простора и налаже Комисији за спровођење поступка издавања у закуп пословног и стамбеног простора Општине Ковачица да распише јавни оглас и спроведе поступак издавања у закуп путем непосредне погодбе или јавног надметања. Комисија за издавање у закуп распиује јавни оглас, заказује место и време за прикупљање писаних понуда или за обављање јавног надметања, након чега се бира најбоља понуда. Након сачињавања и потписивања записника о спровођењу поступка између Комисије за издавање у закуп и изабраног понуђача, предмет се упућује имовинско-правној служби Општине Ковачица, која сачињава уговор, који Председник општине потписује са изабраним понуђачем.

На основу потписаног уговора, Одељење за финансије и буџет, одсек ЛПА издаје фактуре за закуп пословног или стамбеног простора закупопримцима, врши књижење задужења и књижење уплата на основу издатих фактура.

⁸⁰ Број: 363-3/19 од 29.03.2019. године и 04/361-5/21 од 26.02.2021. године

⁸¹ „Службени лист општине Ковачица“ број 7/2016

-Увидом у узорковану рачуноводствену документацију утврдили смо да се приходи од закупа станова уплаћују на прописани рачун за уплату јавних прихода, сагласно Правилнику о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна.

Откривена неправилност број 7

Општина Ковачица је у 2023. години делимично отклонила неправилност, утврђену ревизијом за 2014. годину, јер након слања опомене дужницима, није предузимала даље активности у циљу наплате потраживања по основу прихода које администрира ЛПА.

Препорука број 7

Препоручујемо одговорним лицима Општине Ковачица да након слања опомена предузму даље активности у циљу наплате потраживања по основу прихода које администрира ЛПА.

Прилог 4 – Друга питања у поступку ревизије

Иако циљ ове ревизије није био давање мишљења о усклађености пословања у области исплате једнократне новчане помоћи запосленима у органима Општине Ковачица, вршењем ревизије правилности пословања која се односи на спровођење мера исправљања у 2023. години ради отклањања неправилности по Извештају о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Општине Ковачица за 2014. годину утврдили смо следеће неправилности:

1. На основу Закључка Општинског већа, одобрена су средства у појединачном нето износу од 10.000 динара, запосленима као и постављеним и изабраним лицима код директних буџетских корисника на име исплате једнократне новчане помоћи.

Директни корисници буџетских средстава Општине Ковачица извршили су исплату једнократне новчане помоћи запосленима у укупном износу од 830.000 динара, од тога: Скупштина општине у износу од 60.000 динара, Председник општине у износу од 60.000 динара и Општинска управа у износу од 710.000 динара, што није у складу са Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2023. годину и пројекцијама за 2024. и 2025. годину, чланом 44 Закона о буџету Републике Србије за 2023. годину и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

На основу одредби члана 21 Пословника Државне ревизорске институције („Службени гласник РС“, број 9/2009), субјекту ревизије је достављено Писмо у коме су наведени недостаци у пословању који су ревизијом откривени, а који се односе на „Друга питања у поступку ревизије“, ризике њиховог неотклањања, као и одговарајуће препоруке за отклањање уочених недостатака. Општина Ковачица је у остављеном року, тј. 16. септембра 2024. године, Државној ревизорској институцији поднела Одговор број 016-199/24-13 од 13.09.2024. године о предузетим мерама на отклањању неправилности. Општина Ковачица је навела мере које ће бити предузете на отклањању недостатака у пословању:

1. Исплата једнократне новчане помоћи запосленима у органима Општине Ковачица

Одговорна лица општине Ковачица ће у оквиру својих надлежности обезбедити да се расходи за социјална давања запосленима у 2024. години извршавају у складу са прописима, на начин да неће доћи до настанка неправилности приликом извршења буџета Општине Ковачица за 2024. годину.