

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**



**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА ПО ОДАЗИВНОМ  
ИЗВЕШТАЈУ О ИЗВРШЕНОЈ РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ „СУБВЕНЦИЈЕ  
ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА”**

**Број: 400-53/2018-08  
Београд, 13. мај 2019. године**

## 1. УВОД

Државна ревизорска институција, издала је Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Субвенције јединица локалне самоуправе јавним предузећима“ број: 400-53/2018-08 од 14. децембра 2018. године.

Од субјекта ревизије – Градске општине Обреновац, Државна ревизорска институција је захтевала достављање Одазивног извештаја. Субјект ревизије је доставио Одазивни извештај број: VIII-01 број 06-6/42 од 18.3.2019. године, који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије – Градске општине Обреновац, председник Мирослав Чучковић, и у којем су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности.

У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај, и оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивним извештајима, задовољавајуће.

## **2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА**

**2.1. ЗАКЉУЧАК 1.** Субјекти ревизије планирањем нису обезбедили ефикасну доделу субвенција зато што се у процесу планирања нису придржавали у потпуности приоритета развоја и смерница и нису документовали анализе програма коришћења субвенција

**2.1.1. Налаз 1.1.** Субјекти ревизије нису планирали у потпуности субвенције према успостављеним приоритетима и смерницама

**Налаз 1.2.** Субјекти ревизије нису документовали да су детаљно анализирали посебне програме корисника субвенција по намени и динамици, због чега постоји ризик неефикасног планирања

### **2.1.1.1 Опис несврсисходности**

Субјекти ревизије нису планирали у потпуности субвенције према успостављеним приоритетима и смерницама и нису документовали да су детаљно анализирали посебне програме корисника субвенција по намени и динамици, због чега постоји ризик неефикасног планирања.

#### *Препорука број 1:*

Дефинисати јасне и мерљиве смернице за планирање субвенција, а које би довеле до смањења субвенција као расхода у буџету.

### **2.1.1.2 Исказане мере исправљања**

У Одазивном извештају, број: VIII-01 број 06-6/42 од 18.3.2019. године, ГО Обреновац је навела да је предузела следеће мере по препоруци број 1:

Градска општина Обреновац је навела да је Скупштина градске општине Обреновац, на седници одржаној 22. децембра 2017. године донела Стратешки акциони план градске општине Обреновац 2018-2020. године, (у даљем тексту САП). Наводе да су доношењем САП-а дефинисали приоритете развоја у свим областима битним за функционисање и развој локалне заједнице (саобраћај, водоснабдевање, комуналну инфраструктуру, енергетику, коришћење обновљивих извора енергије, комунални отпад, стање животне средине, привреду, пољопривреду, културу, спорт...), док се годишњим документима конкретизују активности, средства и начин њихове реализације. Као доказ, достављен је усвојен САП.

Као следећу смерницу за планирање субвенција наводе Локални акциони план за заштиту и унапређење животне средине на територији градске општине Обреновац за период од 2016-2021 године. Наводе да се највећи део активности из ЛЕАПА- а финансира накнадом од емисије SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, прашкастих материја и одложеног отпада, чији су обвезници теромелектране. Наводе да се накнада обрачунава и уплаћује на одговарајући уплатни рачун у висини одређеној донетим актима града Београда. Градска општина Обреновац донела је Одлуку о образовању и отварању Буџетског фонда за финансирање програма и планова заштите животне средине на територији градске општине. Скупштина ГО Обреновац је донела годишње Програме коришћења средстава Буџетског фонда за

финансирање програма и планова заштите животне средине на територији ГО Обреновац, а који се реализује преко јавних предузећа чији је оснивач ГО Обреновац. Јавна предузећа у својим Програмима пословања планирају активности из акционих планова. Највећи део тих активности финансира се средствима буџета која су планирна на контима групе 451 – Субвенције. У прилогу Одазивног извештаја достављен је усвојен ЛЕАП.

Наводе да су поред наведених стратешких документаа, једна од битних смерница у планирању субвенција - средњорочни и дугорочни планови пословне стратегије јавних и јавно комуналних предузећа. Средњорочни планови пословне стратегије и развоја предузећа донети су за период 2017-2021. године, а дугорочни планови пословне стратегије и развоја за период 2017-2027. година. У прилогу су достављена Решења Скупштине ГО Обреновац о давању сагласности на исте.

У Одазивном извештају наводе да се и пре самог процеса доношења Одлуке о буџету за текућу годину на нивоу руководства градске општине Обреновац и одговорних лица Јавних предузећа чији је оснивач Скупштина градске општине одржавају појединачни састанци. Састанцима председава председник ГО Обреновац и у дијалогу са овлашћеним представницима предузећа тражи следеће информације: број запослених на неодређено и одређено време у јавном предузећу; број ангажованих лица преко услуга; висина просечне плате у предузећу; број запослених којима мирује радни стаж и запослених који ће остварити право на пензију; кратак извештај о трошковима предузећа који се односе на зараде и друге трошкове везане за запослене ( превоз, стручно усавршавање, солидарна помоћ и сл) као и трошкове који се директно односе на функционисање предузећа (трошкови горива, репрезентације, административног материјала и сл). У другом делу састанка представници јавних предузећа дају своје предлоге активности у тој години који се односе на радове и услуге из делатности предузећа. Ако је у питању водоводна мрежа онда одговорни људи тог предузећа на основу постојећег стања мреже, изворишта и других објеката дају своје предлоге у вези реконструкције, изградње и других неопходних активности. Наводе да се са истим питањима и темама одржавају састанци са свим јавним предузећима и члановима Већа градске општине Обреновац по темама за које је свако од њих појединачно задужен (спорт, култура, образовање, пољопривреда, невладине организације, социјала.....). Као доказ су достављени неформални записници са одржаних састанака. Такође су навели да на основу изнетих предлога на састанцима са највишим руководством градске општине и јавних предузећа и добијених параметара од надлежних Секретаријата града Београда (Секретаријат за финансије), стручне службе Управе ГО Обреновац сачињавају Упутство за припрему Одлуке о буџету градске општине Обреновац (у прилогу Упутство за 2018. и 2019. годину). У наведеном документу наводе се основне смернице за планирање расхода и издатака буџетских корисника за ту буџетску годину са пројекцијама за наредне две фискалне године.

Напомињу да ће у процесу припреме Одлуке о буџету за 2020. годину, на основу Извештаја о сврсисходности и датих препорука унапредити и документовати процес дефинисања мерљивих и јасних смерница у планирању висине субвенција уз обавезу њиховог сталног смањења које ће бити корисницима достављено приликом доношења Упутства за припрему Одлуке о буџету за 2020. годину.

### **2.1.1.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу.

**2.2. ЗАКЉУЧАК 2.** Субвенције, које су субјекти ревизије одобрили корисницима, нису ефикасно употребљене јер су се у највећој мери користиле за текуће пословање и покриће губитака

**2.2.1. Налаз 2.1.** Три четвртине укупних субвенција, које су субјекти ревизије одобрили јавним предузећима, нису довеле до унапређења развоја локалне инфраструктуре

**Налаз 2.2.** Постоји ризик да би код четвртине предузећа - корисника субвенција, редовно пословање било угрожено да нису добијали субвенције

#### **2.2.1.1 Опис несврхисходности**

Субвенције, које су субјекти ревизије одобрили корисницима, нису ефикасно употребљене јер су се у највећој мери користиле за текуће пословање и покриће губитака. Три четвртине укупних субвенција, које су субјекти ревизије одобрили јавним предузећима, нису довеле до унапређења развоја локалне инфраструктуре.

##### *Препорука број 2:*

Детаљно анализирати програме коришћења субвенција и исто документовати, како би јавна предузећа пословала уз смањење субвенција или без њих.

#### **2.2.1.2 Исказане мере исправљања**

У Одазивном извештају, број: VIII-01 број 06-6/42 од 18.3.2019. године, ГО Обреновац је навела да је предузела следеће мере по препоруци број 2:

Градска општина Обреновац је навела да су јавна предузећа чији је оснивач ГО Обреновац на основу Закона о јавним предузећима предлагала посебне програме на које је Скупштина ГО Обреновац давала сагласност. Намена и врста субвенција које се преносе јавним и јавно комуналним предузећима из буџета ГО Обреновац планирни су на конту 451 и дефинисани Посебним програмом коришћења средстава буџета градске општине Обреновац. Наводе да се у Одлуци о буџету за 2019. годину, смањује износ субвенција дат јавним предузећима, са 961 милион колико је планирано у 2018. години на 764 милиона у 2019. години. Истичу да је висина годишњих субвенција према јавним предузећима у највећој мери одређена планираним и оствареним приходима од накнаде за загађење животне средине. Тај приход се усмерава за реализацију ЈЕАП-а преко јавних предузећа. Наводе да је највећи износ субвенција планиран за Јавно предузеће за изградњу Обреновца (некада индиректан корисник буџета Градске општине) у виду субвенција иако се ради о улагању у инвестиције које побољшавају услове живота и функционисања ГО Обреновац (изградња локалних путева, расвете и др). Јавном предузећу за изградњу Обреновца, у 2019. години, планиране су субвенције у износу од 441,9 милиона динара. Наводе да су овом предузећу у току 2017. и 2018. године извршили набавку три комбиноване машине за послове одржавања канала уз некатегорисане путеве као и одржавање некатегорисаних путева у зимским условима, како би се у наредном периоду више ослањало на своје сопствене приходе и на тај начин покривало своје трошкове пословања. Сматрају да ће се на овај начин смањити расходи у буџету за око 55 милиона годишње. Даље наводе да и друга два јавна предузећа (некадашња индиректна корисника) којима се такође средства из

буцета преносе преко конта субвенција, предузимају активности на стицању сопствених прихода за покриће својих трошкова функционисања. Наводе пример Јавно пословног простора Обреновац (који користи око 35 милиона субвенција) који се у наредном периоду припрема да на тржишту остварује сопствене приходе закључивањем уговора са физичким и првним лицима или управницима стамбених зграда и обављањем послова у вези са инвестиционим, текућим и санитарно хигијенским одржавањем стамбених зграда.

Наводе да врше анализу посебних програма ЈКП "Обреновац" и ЈКП "Водовод и канализација" Обреновац, али да то нису документовали, али ће у наредном периоду, према датим препорукама, све анализе документовати. Посебан програма ЈП "Спортско културни центар" Обреновац има три целине: субвенције за функционисање предузећа, за спорт и за културу. Наводе да су у овом програму на основу Извештаја увидели недостатке и да ће у наредном периоду тражити боља решења за дефинисање нивоа субвенција, као и начина да се оне смање кроз рационализацију расхода у предузећу. Анализама које се годинама траже од овог предузећа и које се разматрају од стране оснивача дошло се до сазнања да се врло мали део трошкова предузећа може покрити њиховим приходима од продатих карата за базене (сезонски карактер условљен временским приликама), продатих карата за позориште и прихода од Секретаријата за културу за појединачне програме. Наводе да анализе показују да су трошкови овог предузећа даље високи без могућности да се исти смање (иако се број запослених смањује са 75 у 2017. године на 58 запослених у 2019. години). Наводе да су трошкови одржавања објеката високи (струја, вода, грејање, одношење смећа, одржавње хигијене и др..) и да на њихово смањење није могуће у великој мери утицати. Истичу да ће у наредном периоду, посебан програм овог предузећа детаљније анализирати и да ће захтевати да буде детаљнији и да буде сачињен према врсти трошкова у циљу лакшег првдања и контроле истих. Наводе да у време доношења посебних програма за 2019. годину, нису примили коначан извештај о ревизији сврисходности пословања, тако да део пропорука који се односи на документовану анализу достављених посебних програма нису у могућности да доставе. У том циљу Председник градске општине Обреновац је донео Решење о образовању радне групе за праћење и контролу доделе субвенција јавним и јавно комуналним предузећима из буцета ГО Обреновац којим су и конкретно задужена лица у ГО Обреновац за праћење активности наведених у решењу.

У прилогу Одазивног извештаја достављено је Решење о образовању радне групе за праћење и контролу доделе субвенција јавним и јавно комуналним предузећима из буцета ГО Обреновац број VIII – 01 бр. 020-4/26 од 16.03.2019. године

### **2.2.1.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као делимично задовољавајућу.

Предузета мера исправљања је задовољавајућа у делу наведених активности које је Градска општина Обреновац навела да ће предузети приликом анализирања програма коришћења субвенција. Мера исправљања је делимично задовољавајућа у делу извршених анализа Посебних програма коришћења субвенција јер ће те активности Градска општина Обреновац предузети у процедури планирања и доношења буцета за 2020. годину.

**2.3 ЗАКЉУЧАК 3.** Субјекти ревизије нису успоставили адекватну контролу у планирању, коришћењу и извештавању о субвенцијама, што ствара ризик да нису употребљене на ефикасан начин

**2.3.1 Налаз 3.1.** Постојећи систем извештавања о субвенцијама није допринео ефикасном планирању и коришћењу субвенција

**Налаз 3.2.** Субјекти ревизије нису спроводили евалуацију датих субвенција, која је предуслов за будуће ефикасно планирање и извршавање субвенција

#### **2.3.1.1 Опис несврсисходности**

Субјекти ревизије нису успоставили адекватну контролу у планирању, коришћењу и извештавању о субвенцијама, зато што постојећи систем извештавања о субвенцијама није допринео ефикасном планирању и коришћењу субвенција. Такође, субјекти ревизије нису спроводили евалуацију датих субвенција, која је предуслов за будуће ефикасно планирање и извршавање субвенција

*Препорука број 3:*

*Успоставити адекватну контролу у планирању, коришћењу и извештавању о субвенцијама.*

#### **2.3.1.2 Исказане мере исправљања**

У Одазивном извештају, број: VIII-01 број 06-6/42 од 18.3.2019. године, ГО Обреновац је навела да је предузела следеће мере по препоруци број 3:

ГО Обреновац је у Одазивном извештају навела да је донела два Правилника којима је регулисала трошење средстава буџета одобрених по основу субвенција. Први Правилник регулише поступак трошења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине која се у највећем износу у Одлуци о буџету планирају као субвенције јавним предузећима носиоцима реализације Програма коришћења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине ГО Обреновац. Други Правилник је донет касније, односно када су јавна предузећа почела да доносе посебне програме коришћења средстава из буџета као субвенција оснивача. Правилник је дефинисао услове које треба да испуне корисници средстава субвенција, поступак трошења, начин праћења наменског коришћења средстава и уговорених права и обавеза. Наводе да ће на тај начин пратити усаглашеност усвојених посебних програма јавних предузећа са планираним средствима у буџету ГО Обреновац по програмима, програмским активностима и пројектима. Истичу да је корисник субвенције дужан да оснивачу, односно Одељењу за буџет и финансије Управе ГО Обреновац поднесе Захтев коришћење средстава субвенција који садржи: назив корисника субвенција, назив предметне активности у финансијском плану корисника, назив предметне активности у плану набавки корисника субвенција, ознаку програмске активности/пројекта, ознаку програмске активности у Програму коришћења Буџетског фонда, циља, мере, активности .... ако су у питању средства од накнаде за емисију SO<sub>2</sub> NO<sub>2</sub>, прашкстих материја и одложеног отпада; врсту расхода текући/капитални, износ средстава и текући рачун корисника. Уз наведени Захтев се прилаже и потребна документација дефинисана

Правилником ( копије предрачуна, рачуна, ситуација ...). Наводе да ће тек након контроле поднетог захтева и документације вршити пренос средстава кориснику субвенције. По извршеној употреби средстава субвенција од стране корисника, овом Одељењу су дужни да доставе правдање средстава: оверен и потписан извод о преносу средстава позивајући се на захтев по коме су им та средства пренета и оверен и потписан рачун, уколико је пренос вршен авансно или по предрачуну. Инсистираће да се документација достави најкасније у року од седам дана од дана преноса средства кориснику.

Наводе да ће приликом ребаланса буџета за 2019. годину, доношења Одлуке за 2020. годину, као и измена и допуна посебних програма јавних предузећ, поред формалне контроле која је успостављена (валидан и са планом усагласен захтев, контрола документације, пренос и правдање утрошених средства) у процес контроле бити укључена и Радна група за праћење и контролу доделе субвенција. Група ће заједно са највишим руководством општине и јавних предузећа анализирати висину тражених средстава за субвенције, начине и могућности да се смањи износ средстава за тражени расход, калкулације којом се дошло до висине тражених средстава и друго. Анализе и донети закључци ће се документовати у циљу доношења што валиднијих одлука при планирању, коришћењу и контроли субвенција датих из буџета.

Наводе да ће све ове активности ГО Обреновац предузимати у циљу стварања услова да јавна предузећа корисници текућих субвенција предузму мере за стварање услова за наплату пружених услуга како би обезбедила сопствена средства за покриће трошкова пословања, а у циљу тенденције смањења субвенција из године у годину.

У прилогу Одазивног као доказ је достављена документација о преносу средстава субвенција (два примера) и Решење о образовању радне групе за праћење и контролу доделе субвенција јавним и јавнокомуналним предузећима из буџета ГО Обреновац, VIII-01 број 020-4/12 од 8.3.2019. године

### **2.3.1.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као делимично задовољавајућу.

Предузета мера исправљања је задовољавајућа у делу формирања радне групе за праћење и контролу доделе субвенција јавним и јавнокомуналним предузећима из буџета ГО Обреновац. Мера исправљања је делимично задовољавајућа у делу контроле и евалуације датих субвенција јер ће те активности Градска општина Обреновац предузети по завршетку календарске године.

## **3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА**

Прегледали смо Одазивни извештај број: VIII-01 број 06-6/42 од 18.3.2019. године, који је на основу захтева из Извештаја о ревизији сврсисходности пословања „Субвенције јединица локалне самоуправе јавним предузећима“, израдила Градска општина Обреновац. Оценили смо да је Одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице Градске општине Обреновац, веродостојан.



Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације. Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у одазивном извештају који је поднела Градска општина Обреновац, задовољавајуће.

Др Душко Пејовић

Генерални државни ревизор  
Државна ревизорска институција  
Републике Србије  
Макензијева 41  
11000 Београд, Србија

13. мај 2019. године

Достављено:

1. Градској општини Обреновац
2. Архиви