

**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 Гроцка, Државна ревизорска институција је захтевала достављање Одазивног извештаја.

Субјект ревизије је доставио Одазивни извештај број 401-76/2019 од 14.3.2019. године, који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије – Градске општине Гроцка, председник Драгољуб Симоновић, 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 401-76/2019 од 14.3.2019. године, ГО Гроцка је навела да је предузела следеће мере по препоруци број 1:

ГО Гроцка је навела да, је као смернице и приоритете у планирању субвенција користила: Смернице за израду годишњих програма пословања за 2018. годину, односно трогодишњи програм пословања за период 2018-2020.године, Уредбу о утврђивању елемената годишњег програма пословања за 2019.годину, односно трогодишњег програма пословања за период 2019-2021. године јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса, Стратегију одрживог развоја ГО Гроцка за период од 2017-2021. године и План капиталних инвестиција за 2018. годину. Наводе да иако су дали субвенције јавним предузећима, оне нису биле довољне за превазилажење проблема па је над ЈКП „Гроцка“ отворен поступак стечаја, а код ЈП „Топлификација“ је у току 2018. године окончан поступак ликвидације. ГО Гроцка наводи да је мерењем ефеката утрошених субвенција и путем спроведених статусних промена (ликвидације и стечаја) извршила смањење броја корисника субвенција (корисници субвенција нису више ЈП „Топлификација“ и ЈКП „Гроцка“). Такође наводе да се у наредном периоду очекује покретање стечајног поступка и над ЈКП „Гроцански комуналац“ и да се у Одлуци о буџету ГО Гроцка за 2018. и 2019. годину није вршило издвајање средстава субвенција за наведена предузећа. Из достављеног табеларног прегледа утврђено је, да је ГО Гроцка, Одлуком о буџету за 2019. годину, од укупног износа од 502.623.339 динара, за капиталне

субвенције планирала износ од 291.223.339 динара (око 50% износа субвенција), док је у ревидираном периоду учешће текућих субвенција било скоро 100%. Наводе да су субвенције већим делом планиране као капиталне за финансирање развоја локалне инфраструктуре и то за: изградњу капела и прибављање земљишта за потребе проширења гробља у Гроцкој - ЈП „Пијаце и зеленило“, реконструкцију јавне расвете на територији ГО Гроцка - ЈП за развој ГО Гроцка, изградњу водоводне мреже и бунара у Камендолу - ЈП „Водовод и канализација Гроцка“, реконструкцију некатегорисаних и атарских путева на територији ГО Гроцка - ЈП за развој ГО Гроцка. Наводе да се доношењем интерних упутстава у 2019. години и давањем детаљнијих смерница приликом планирања износа субвенција очекује умањење субвенција као расхода у буџету. Наводе да ће у наредном периоду предузети напоре да се путем капиталних инвестиција омогућити јавним предузећима да самостално иступају на тржишту и сопственим приходима покривају досадашње субвенционисане трошкове.

Истичу да ће се досадашња пракса координације и давања усмених упутстава од стране руководства Градске општине спроводити искључиво путем вођења детаљних записника од стране стручних служби (кабинета) и достављањем истих свим учесницима расправе као и Финансијској служби градске општине.

У прилогу Одазивног извештаја достављени су докази о предузетим мерама и то: Одлука о буџету ГО Гроцка за 2019. годину, Одлука о буџету ГО Гроцка за 2018. годину, Одлука о првом ребалансу буџета ГО Гроцка за 2018. годину, Одлука о другом ребалансу буџета ГО Гроцка за 2018. годину, Одлука о окончању поступка ликвидације над ЈП за топлификацију градске општине Гроцка као и друга документација у вези измена капиталних субвенција.

### **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: 401-76/2019 од 14.3.2019. године, ГО Гроцка је навела да је предузела следеће мере по препоруци број 2:

Градска општина Гроцка је навела да годишње планове пословања и Посебне програме коришћења субвенција јавних предузећа разматра и доноси Надзорни одбор јавног предузећа а сагласност, на основу предлога Већа градске општине Гроцка даје Скупштина градске општине Гроцка. Наводе да на састанцима који претходе планирању субвенција Председник градске општине усменим путем даје смернице за планиране износе субвенција. Такође, од стране стручне службе оснивача, јавна предузећа добијају законску регулативу - потребне приликом прављења програма и планова, а своде се на прослеђивање Упутсва за припрему буџета, Смернице за израду годишњих програма пословања, Уредбе о утврђивању елемената годишњег програма пословања. Стручна служба након прегледа Програма пословања и Посебних програма за коришћења субвенција јавних предузећа претходно одобрених Одлуком Надзорног одбора даје негативно или позитивно мишљење на исте. Истичу да ће се у наредном периоду све уочене неправилности пословања јавних предузећа давати искључиво писаним путем и електронски уз потребну документацију, а не усмено, како је била пракса. Наводе да ће се у 2019. години и наредном периоду вршити детаљна анализа програма коришћења субвенција од стране стручне службе градске општине а записници са састанака јавних предузећа и председника општине послужиће као смерница за смањење расхода субвенција, али и потпуно укидање уколико се створе потребни предуслови. У одазивном извештају ГО Гроцка даје опис делатности јавних предузећа, тешкоће у пословању, као и разлоге због којих су предузећима неопходне субвенције. Тако, нпр. Наводе да ЈП за развој нема могућности да самостално изађе на тржиште, а за обављање активности ангажовао га је оснивач, при чему нема могућност наплате услуге од крајњег потрошача, па морају да се финансирају путем субвенција. Наводе могућност да ЈП за развој ГО Гроцка своје услуге наплаћује од Оснивача, кроз уговоре о вршењу услуга, али истичу да би се на тај начин додатно повећао износ средстава из буџета.

У прилогу Одазивног извештаја достављене су одлуке Надзорног одбора о усвајању Посебних програма или Измена Посебних програма, као и Посебни програми коришћења субвенција из буџета ГО Гроцка за 2019. годину за сва јавна предузећа чији је оснивач Градска општина Гроцка.

#### **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 Гроцка 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 Гроцка предузети у процедури планирања и доношења буџета 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 несврхисходности**

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: 401-76/2019 од 14.3.2019. године, ГО Гроцка је навела да је предузела следеће мере по препоруци број 3:

Градска општина Гроцка је навела да субвенције које су буџетом ГО Гроцка опредељене ЈП за развој ГО Гроцка, предузеће правда на месечном нивоу уз достављену детаљну документацију. Наводе да на тај начин врше контролу субвенција од момента преноса средстава па до исплате са рачуна ЈП за развој градске општине Гроцка. Наводе да уколико се анализама уоче неслагања у коришћењу субвенција траже од јавног предузећа додатна појашњења или потребну документацију. Објашњавају да се за сваки од Програма и програмских активности, средства јавном предузећу одобравају на основу Захтева у коме је наведен Програм, Програмска активности и позиција у Одлуци о буџету, извор финансирања и износ, а у образложењу основ за коришћење субвенције (Уговор са добављачем, рачун, привремена ситуација и др...). Уз захтев се обавезно захтева документација. Након преноса средстава и извршених плаћања, ЈП за развој доставља служби финансија ГО Гроцка спецификацију трошења субвенција по конкретном захтеву уз доставу копије извода о извршеној уплати средстава субвенције и извршеној исплати добављачу. ЈП за развој општине Гроцка све своје активности детаљно приказује квартално у обрасцима за квартално извештавање, као и на годишњем нивоу у Извештају о раду ЈП за развој ГО Гроцка. Наводе да поред тога јавно предузеће врши и повремена

извештавања према потребама Оснивача или неког од надлежних Министарстава кроз табеларне прегледе или Извештаје о трошењу наменских средстава. Субвенције које су буџетом ГО Гроцка одређена ЈП “Пијаце и зеленило Гроцка“ и ЈП „Водовод и канализација“ преносе се у складу са динамиком преноса средстава која представља саставни део Посебног програма за коришћење субвенција. Пренос средстава се врши након захтева предузећа уз пратећу документацију. Наводе да правдање трошкова капиталних субвенција у 2019. години нису документовали зато што се до дана достављања одазивног извештаја, средства на име капиталних субвенција, нису преносила ни једном јавном предузећу.

Наводе да стручна служба ГО Гроцка, на радном месту: аналитичар буџета и финансијско планирање, врши доставу података на месечном нивоу Министарству финансија, у складу са чланом 66. Закона о јавним предузећима и Уредбе о начину и контроли обрачуна и исплате зарада у јавним предузећима за сва јавна предузећа чији је оснивач градска општина Гроцка. Такође, у складу са Правилником о обрасцима тромесечних извештаја о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања јавних предузећа и Упутства о начину достављања обрасца тромесечних извештај о реализацији годишњег односно трогодишњег програма пословања јавних предузећа, доставља информацију о степену усклађености планираних и реализованих активности и анализу пословања јавних предузећа Министарству привреде-Сектору за надзор и контролу јавних предузећа.

У прилогу Одазивног извештаја достављени су Захтеви за пренос средстава ЈП за развој ГО Гроцка са пратећом документацијом, Спецификације трошења субвенција ЈП за развој ГО Гроцка, Захтев за пренос средстава ЈП „Пијаце и зеленило“ Гроцка уз документацију, као и другу документацију о правдању средстава субвенција од стране јавних предузећа чији је оснивач ГО Гроцка.

### **2.3.1.3 Оцена мера исправљања**

Описану меру исправљања оцењујемо као делимично задовољавајућу.

Предузета мера исправљања је задовољавајућа у делу извештавања о реализацији субвенција. Мера исправљања је делимично задовољавајућа у делу контроле и евалуације датих субвенција, јер ће те активности Градска општина Гроцка предузети по завршетку календарске године.

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

Прегледали смо Одазивни извештај број: 401-76/2019 од 14.3.2019. године, који је на основу захтева из Извештаја о ревизији сврсисходности пословања „Субвенције јединица локалне самоуправе јавним предузећима“, израдила Градска општина Гроцка. Оценили смо да је Одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице Градске општине Гроцка, 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 Гроцка, 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 Гроцка
2. Архиви