



Crna Gora
Državna revizorska institucija
DRI broj: 05-035/22-519/34
Podgorica, 31.08.2022. godine

OPŠTINA HERCEG NOVI
predsjedniku Opštine Stevanu Katiću

Predmet: Konačni izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Herceg Novi za 2021. godinu

Poštovani,

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i Izjašnjenja Opštine br: 01-1-018/1454/22 od 28.07.2022. godine na Preliminarni izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Herceg Novi za 2021. godinu, u skladu sa članom 15 i 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i članom 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu **Zoran Jelić** (član Senata – rukovodilac Kolegijuma) i **Nikola N. Kovačević** (v.d. predsjednika Senata – član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 30.08.2021. godine usvojio je Konačni izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Herceg Novi za 2021. godinu, sa mišljenjem i preporukama.

Prije usvajanja Konačnog izvještaja, nadležni Kolegijum je dodatno razmotrio primjedbe i sugestije koje je Opština iskazala u navedenom Izjašnjenju na Preliminarni izvještaj. Takođe, obavještavamo Vas da smo na sjednici nadležnog Kolegijuma, razmatrali i dokumentaciju koju ste naknadno dostavili i istu smo, ukoliko je korespondirala sa nalazima revizije, kao validnu uključili u konačni tekst izvještaja o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Herceg Novi za 2021. godinu.

U skladu sa dostavljenim Izjašnjenjem dostavljamo odgovor revizorskog tima kako slijedi:

Preporuke F1 i F2: Opština je prihvatila date preporuke za finansijsku reviziju i očekujemo da će u datom roku od 6 (šest) mjeseci otkloniti nepravilnosti utvrđene revizijom.

Preporuka P1: Rješenjima o prestanku mandata zaposlenih u VD statusu zbog ukidanja organa lokalne uprave, mandat je produžavan za drugo radno mjesto u drugom organu lokalne uprave. Za visoki rukovodni kadar nijesu raspisivani javni konkursi, već su imenovani, odnosno postavljeni vršioци dužnosti što nije u skladu sa članom 112 i čl. 124 Zakona o lokalnoj samoupravi kojim je određeno da se, u

slučaju prestanka mandata licu koje vrši poslove visoko rukovodnog kadra, može odrediti vršilac dužnosti do imenovanja odnosno postavljenja, a najduže do 6 mjeseci.

Opština je uz Izjašnjenje na Preliminarni izvještaj dostavila objavljene javne konkurse za popunu radnih mjesta iz kategorije visoko rukovodnog kadra i to:

- Menadžer/ka opštine Herceg Novi, broj 02-5-100-374/22 od 22.07.2022. godine
- Sekretar/ka Sekretarijata za kulturu i obrazovanje, broj 02-5-100-355/22 od 24.06.2022. godine
- Sekretar/ka Sekretarijata za prostorno planiranje i izgradnju, broj 02-5-100-336/22 od 24.06.2022. godine
- Sekretar/ka Sekretarijata za društvene djelatnosti i međunarodnu saradnju, broj 025-100-338/22 od 24.06.2022. godine
- Sekretar/ka Sekretarijata za lokalnu samoupravu, broj 02-5-100-337/22 od 24.06.2022. godine
- Rukovodilac/teljka Službe za javne nabavke, broj 02-5-100-346/22 od 05.07.2022. godine

Na osnovu izjašnjenja može se zaključiti da je Opština počela sa implementacijom preporuke, što će biti konstatovano u Konačnom izvještaju o reviziji, a DRI će u narednom periodu pratiti realizaciju započetih postupaka.

Preporuka P2: Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta nijesu utvrđeni zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbjeđuje njihovo efikasno, ekonomično i efektivno vršenje, u skladu sa članom 70 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Opština je uz Izjašnjenje na Preliminarni izvještaj dostavila Pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Sekretarijata za finansije, Uprave lokalnih javnih prihoda i Kabineta Predsjednika Opštine, što će biti konstatovano i u Konačnom izvještaju o reviziji, a DRI će u narednom periodu pratiti realizaciju ove preporuke.

Preporuka P3: Kod ocjene sistema unutrašnjih kontrola utvrđeni su nedostaci u primjeni Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, kao i kod internog pravila za korišćenje službenih telefona i Internog pravila o uslovima i načinu korišćenja sredstava za reprezentaciju.

Opština je uz Izjašnjenje na Preliminarni izvještaj Internu proceduru o uslovima i načinu korišćenja mobilnih telefona, broj 01-1-018-1526/22 od 25.07.2022. godine kojom se utvrđuju uslovi i način korišćenja tarifnog paketa, mobilnih telefona i kartica za mobilne telefone u vlasništvu Opštine Herceg Novi za službene potrebe u organima i službama lokalne uprave Opštine, što će biti konstatovano i u Konačnom izvještaju o reviziji Završnog računa. DRI će pratiti realizaciju preporuke.

Preporuka P4: Opština treba da u skladu sa čl. 41 Zakona o zaštiti i spašavanju donese Program razvoja sistema zaštite i spašavanja i vrši periodičnu provjeru psihofizičkih sposobnosti zaposlenih (komandira i zamjenika komandira službe zaštite i vatrogasaca-spasilaca).

Provjera psihofizičkih sposobnosti za zaposlene izvršena je 2019. godine. Opština je prihvatila datu preporuku, a DRI će pratiti realizaciju iste.

Preporuka P5: Opština je prihvatila preporuku da treba da u skladu sa čl. 31 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, prilikom donošenja izmjena i dopuna Odluke o budžetu (rebalansa) pribavi mišljenje Ministarstva finansija na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo suficita, odnosno deficita.

Preporuka P6: Opština je prihvatila preporuku da treba da u skladu sa čl. 36 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, u slučaju nastanka okolnosti koje nijesu bile poznate u vrijeme usvajanja odluke o budžetu,

između potrošačkih jedinica vrši preusmjeravanje sredstava utvrđenih odlukom o budžetu u visini do 10% od ukupno planiranih sredstava potrošačke jedinice, kako ne bi došlo do probijanja budžetskih pozicija utvrđenim Odlukom o budžetu.

Preporuka P7: Opština je 25.07.2022. godine objavljivanjem neuručenih rješenja kojim se utvrđuje porez na nepokretnosti za 2021. godinu na svojoj internet stranici realizovala preporuku datu u Preliminarnom izvještaju, tako da će ista biti brisana iz teksta Konačnog izvještaja o reviziji Završnog računa opštine za 2021. godinu (Brisanjem navedene preporuke mijenja se enumeracija preporuka za reviziju pravilnosti u Konačnom izvještaju).

Preporuka P8: Smatramo da Opština Herceg Novi, kao i sve opštine u Crnoj Gori, treba da nastavi sa aktivnostima u skladu sa čl. 56 - 70 Zakona o poreskoj administraciji i preduzima mjere prinudne naplate prema svim poreskim obveznicima koji nijesu izmirili poreske obaveze u propisanim rokovima.

DRI ostaje pri konstatacijama iz Preliminarnog izvještaja i u vezi sa tim će se pratiti realizacija preporuke.

Preporuka P9: Opština je prihvatila preporuku da nastavi sa aktivnostima na korišćenju softvera za administriranje lokalnih javnih prihoda (LARIS) radi pojednostavljenja poreskog postupka, lakše komunikacije i nižih troškova za poreske obveznike, kao i radi unaprjeđenja naplate lokalnih javnih prihoda.

Preporuka P10: Opština treba da u skladu sa Zakonom o radu, prekovremeni rad uvodi u slučaju iznenadnog povećanja obima posla, više sile i drugim iznenadnim slučajevima, pisanom odlukom poslodavca i da obavijesti inspektora rada o uvođenju prekovremenog rada u roku od tri dana od dana donošenja odluke o uvođenju prekovremenog rada.

Opština je uz Izjašnjenje, dostavila i Odluke o uvođenju prekovremenog rada (broj 02-11-0/5-156/22 od 24.06.2022. godine; broj 02-11-082-156/22 od 02.06.2022. godine; broj 02-16-102-2/22 od 31.05.2022. godine; broj 02-3-102-1/22 od 31.05.2022. godine), ali ne i dokaz da je, shodno članu 64 stav 5 Zakona o radu obavijestila inspektora rada o uvođenju prekovremenog rada, u roku od tri dana od dana donošenja odluke o prekovremenom radu. Na osnovu priložene dokumentacije može se zaključiti da je Opština preduzela aktivnosti na realizaciji navedene preporuke, ali da ne obavještava inspektora rada o uvođenju prekovremenog rada. DRI će pratiti realizaciju preporuke.

Preporuka P11: Opština je prihvatila preporuku da u skladu sa čl. 17 Zakona o zaradama u javnom sektoru preispita obuhvat dodatka za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima i precizira radna mjesta za koja se isplaćuje dodatak na osnovnu zaradu i da se nakon implementacije programa "Evropa sad", javila potreba za donošenjem nove Odluke o zaradama u Opštini Herceg Novi.

Preporuka P12: Opština je prihvatila preporuku da ugovore o privremenim i povremenim poslovima zaključuje u skladu sa čl. 200 Zakona o radu, za obavljanje određenih poslova koji nijesu predviđeni aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini, sa licem koje se nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje. Takođe, popunjavanje radnih mjesta treba vršiti samo sa licima koja prilikom zasnivanja radnog odnosa ispunjavaju sve uslove predviđene zakonom i aktom o sistematizaciji i ukoliko su ispunjeni svi uslovi predviđeni članom 110 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Preporuka P13: U vezi zaključivanja ugovora o djelu Opština se izjasnila da je za potrebe Službe zaštite i spašavanja u toku pojačane opasnosti od elementarnih nepogoda sa određenim licima zaključila Ugovore o djelu za obavljanje poslova vatrogasac-spasilac, odnosno za poslove iz redovne nadležnosti Službe.

Revizijom je utvrđeno da je Opština angažovala više lica za rad u Službi zaštite i spašavanja na period duži od 6 mjeseci. Na poslovima vatrogasac – spasilac bila su angažovana ista lica u 2020. i 2021. godini sa manjim prekidima. DRI ostaje pri preporuci da zaključivanje ugovora o djelu treba vršiti samo za obavljanje poslova koji ne predstavljaju redovnu aktivnost, odnosno za obavljanje poslova koji nijesu predviđeni Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Preporuka P14: U vezi primjene Odluke o otpremnini u slučaju sporazumnog raskida radnog odnosa zaposlenih Opština je uz Izjašnjenje dostavila dokaz (e-mail od 05.03.2021. godine) o dostavljanju sporazuma o prestanku radnog odnosa Ministarstvu javne uprave za 3 lica. S obzirom na to da su utvrđene isplate za još šest lica po osnovu sporazumnog raskida radnog odnosa i za iste data preporuka nije realizovana, DRI ostaje pri navodima iz Preliminarnog izvještaja.

Preporuka P15: Opština je prihvatila preporuku da obezbijedi da sportske organizacije, u skladu sa zaključenim ugovorom i Odlukom o uslovima, načinu, postupku i kriterijumima za sufinansiranje aktivnosti u sportu blagovremeno dostavljaju Izvještaj o upotrebi dodijeljenih sredstava i realizaciji programa nadležnom sekretarijatu.

Preporuka P16: Opština je prihvatila preporuku da obezbijedi da se plaćanja kapitalnih izdataka vrše skladu sa budžetom predviđenim namjenama, a u slučaju nastanka okolnosti koje nijesu bile poznate u vrijeme usvajanja odluke o budžetu koristi mogućnost preusmjeravanja sredstava u skladu sa čl. 36 Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

Preporuka P17: Opština je prihvatila preporuku da u skladu sa Strateškim planom razvoja Opštine Herceg Novi blagovremeno sprovodi aktivnosti na izradi Izvještaja o realizaciji Strateškog plana.

Preporuka P18: Opština je prihvatila preporuku da Izvještaj o budžetskom zaduženju – Obrazac BUZ sačini u skladu sa Pravilnikom o sadržaju izvještaja o ukupno ostvarenim primicima i izdacima i izdacima po potrošačkim jedinicama i izvještaja o neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju opština i iskaže sva zaduženja i otplate po kreditima koje se odnose na opštinu.

Preporuka P19: U Opštini nije u potpunosti uspostavljena evidencija neizmirenih obaveza, tako da sačinjeni Izvještaj o neizmirenim obavezama nije pouzdan, pa se revizor nije mogao uvjeriti u tačnost iskazanih neizmirenih obaveza opštine. Opština je prihvatila preporuku da obezbijedi punu primjenu Pravilnika o sadržaju izvještaja o ukupno ostvarenim primicima i izdacima po potrošačkim jedinicama i izvještaja o neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju opština i Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore i budžete opština, da vrši pravilnu evidenciju neizmirenih obaveza i iskaže realno stanje neizmirenih obaveza.

Preporuka P20: Opština je prihvatila preporuku da shodno Pravilniku o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave, uz godišnje finansijske izvještaje dostavila i izvještaj o načinu utroška sredstava tekuće budžetske rezerve na Obrascu 9.

Preporuke P21 i 22: Opština ne vrši usaglašavanje glavne knjige trezora i blagajne pa su evidentna neslaganja između podataka evidentiranih u Bazi podataka i podataka iz izvorne dokumentacije, koje se odnose na promet i saldo na kraju godine. Opština je prihvatila da internom procedurom o blagajničkom poslovanju reguliše postupak pravdanja akontacija i vrši usaglašavanje glavne knjige trezora i blagajne, kao i da se avansi isplaćuju za službena putovanja, troškove goriva, isplate po osnovu inspeksijskih organa i za hitna plaćanja.

Preporuka P23: Opština je prihvatila preporuku da evidenciju imovine vodi na modifikovanoj osnovi, odnosno na klasi 0 shodno Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete Opština.

Preporuka P24: U računovodstvu Opštine nije vođena elektronska evidencija pokretne i nepokretne imovine, a obračun amortizacije nije vršen. Takođe, procjena vrijednosti nepokretnih stvari u svojini Opštine nije vršena. Opština prihvata preporuku da uspostavi elektronsku evidenciju osnovnih sredstava i uskladi je sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština, odnosno uspostavi evidenciju imovine po kategorijama i grupama. Opština treba da elektronskom evidencijom obuhvati svu pokretnu i nepokretnu imovinu za koju treba unijeti nabavnu, otpisanu i sadašnju vrijednost i izvrši procjenu imovine koju opština koristi, kao i da vrši obračun amortizacije i to na propisanom obrascu (Obrazac OA).

Preporuka P25: Opština je prihvatila preporuku da shodno Uputstvu o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini, popis vrši na Obrascu PL.

Preporuka P26: Plan javnih nabavki za 2021. godinu iznosio je 2.234.445,00€, dok je u Izvještaju o sprovedenim postupcima javnih nabavki ukupna vrijednost realizovanih javnih nabavki tokom 2021. godine iznosila 856.934,57€ sa uračunatim PDV-om odnosno 38,38% u odnosu na plan. Opština je prihvatila preporuku da Plan javnih nabavki zasniva na procjeni stvarnih potreba i u skladu sa raspoloživim sredstvima planira postupke javnih nabavki.

Preporuka P27: Opština je iskazala primjedbu da jedan postupak jednostavne nabavke nije prikazan u izvještaju-Sanacija potpornog zida u Trebesinu, jer je obuhvaćen Izvještajem za 2022. godinu, a iz razloga što je došlo do raskida prvobitnog Ugovora, a validan Ugovor je prikazan u 2022. godini.

Odgovor DRI: DRI prihvata primjedbu Opštine Herceg Novi što će biti konstatovano u Konačnom izvještaju o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Herceg Novi za 2021. godinu.

Preporuka P28: S obzirom da je Opština tužena strana u 119 predmeta sa značajnim iznosom sredstava smatramo da Opština treba da obezbijedi puno poštovanje zakonskih i podzakonskih propisa kako bi rješavanje imovinsko pravnih sporova sa strankama sudskim putem smanjila na prihvatljiv nivo. Preporuka data u Preliminarnom izvještaju biće korigovana kako je navedeno.

Komentari Opštine na nalaze i preporuke: DIO II – Utvrđeno činjenično stanje

Strana 18: DRI prihvata primjedbu subjekta revizije vezano za broj izvršilaca U Službi za spašavanje i izvršiće ispravku u Konačnom izvještaju o reviziji Završnog računa.

Strana 20: U vezi konstatacije da preduzeća i ustanove čiji je osnivač Opština ne dostavljaju godišnje finansijske izvještaje opštini, Opština je iznijela primjedbu da DOO "Čistoća" Herceg Novi redovno dostavlja godišnje finansijske izvještaje Opštini, što će biti konstatovano u Konačnom izvještaju.

Strana 21: Opština je uz Izjašnjenje na Preliminarni izvještaj dostavila zahtjev za dostavljanje specimena potpisa lokalnih službenika koji su raspoređeni na odgovarajuće mjesto službenika za finansije (službenika za ovjeravanje i službenika za odobravanje), što će biti konstatovano u Konačnom izvještaju o reviziji Završnog računa. DRI će pratiti realizaciju preporuke.

Strana 37: Opština je, uz Izjašnjenje, dostavila i Odluku broj 01-1-018-2400/21-1 od 13.01.2022. godine kojom se ukida pravo na naknadu troškova prevoza zaposlenih pri dolasku na posao i odlasku sa posla u opštini Herceg Novi, što će biti konstatovano u Konačnom Izvještaju o reviziji Završnog računa.

Strana 46: U vezi troškova za prevoz Gradske muzike na festival u Turskoj, Opština je iskazala primjedbu da se ne radi o troškovima prevoza zaposlenih u Opštini, već su to davanja KUD-u "Gradska muzika Herceg Novi", institucija od značaja za razvoj kulture u Opštini Herceg Novi.

U Preliminarnom izvještaju nije navedeno da je iznos od 3.200,00€ trebalo evidentirati na računu 4123 – naknada za prevoz već na računu 4145 – troškovi za usluge prevoza, pa DRI ostaje pri navodima iz Preliminarnog izvještaja.

Strana 46: Opština je prihvatila preporuku da raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama vrši na osnovu kriterijuma i na način određen Odlukom o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstva nevladinim organizacijama ("Sl. list CG – opštinski propisi" broj 12/17).

Strana 54: Opština uz Izjašnjenje nije dostavila i Odluke predsjednika opštine o kratkoročnom zaduživanju. Stoga DRI ostaje pri navodima iz Preliminarnog izvještaja.

Strana 55: DRI prihvata primjedbu da je zaduženje po osnovu Ugovora o prosleđivanju sredstava kredita Opštini Herceg Novi za realizaciju projekta vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda na jadranskoj obali, faza V, broj: 06-4848 od 29.09.2017. godine iznosi 10.000.000,00€. S obzirom na to da Opština uz Izjašnjenje nije dostavila Ugovore po osnovu inostranih kredita, DRI ostaje pri navodima iz Preliminarnog izvještaja.

Strana 64: Opština Herceg Novi je izvršila izmjenu Plana JN dana 15.03.2021. godine, s tim što je navedena izmjena uvećala, a ne umanjila isti za 5.000,00 €, iz razloga što su Naručiocu ta sredstva nedostajala, kako bi realizovao otvoreni postupak JN za vršenje usluga obezbjeđenja zgrade Opštine Herceg Novi.

DRI prihvata primjedbu subjekta revizije i izvršiće ispravku u Konačnom izvještaju o reviziji.

Strana 65: DRI prihvata primjedbe subjekta revizije koje se tiču hitnosti sprovođenja navedenog postupka i objavljivanja Izmjene Ugovora na ESJN i u tom dijelu će izvršiti izmjene u Konačnom izvještaju o reviziji. S obzirom na to da subjekt revizije ni uz Izjašnjenje nije dostavio Garanciju za otklanjanje nedostataka u garantnom roku, DRI ostaje pri navodima iz Preliminarnog izvještaja.

Otvoreni postupci: Od 5 realizovanih, jedan otvoreni postupak javnih nabavki nije predviđen Planom, radi se o Izvođenju radova na rekonstrukciji lokalnog puta u Baošićima, koja stavka je vezana za stavku nepredviđenih izdataka za radove iz Plana JN za 2021. godinu.

DRI je Opštini dala preporuku (Preporuka P25) da sve nepredviđene nabavke za kojima se naknadno ukaže potreba, realizuje na način što će pristupiti izmjenama i dopunama prvobitnog plana.

Strana 66: DRI prihvata primjedbu, u pitanju je štamparska greška i biće ispravljena u Konačnom izvještaju o reviziji Završnog računa

Pri realizaciji dva postupka nije sačinjen zapisnik o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda. Ispostavljene fakture obračunate su u skladu sa cijenama koje odgovaraju prihvaćenoj ponudi i zaključenom ugovoru."

Stoji činjenica da zapisnik o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda nije sačinjen u 2 postupka, a razlog je što su isti rađeni na početku primjene ESJN, pa se smatralo da je automatski generisan Zapisnik o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda dovoljan.

Shodno navodima iz izjašnjenja konstatuje se da je subjekt revizije prihvatio nalaz i preporuku DRI.

U vezi saglasnosti na plan javnih nabavki i izmjene i dopune plana javnih nabavki koju daje nadležni organ lokalne samouprave u skladu sa članom 84 Zakona o javnim nabavkama prihvatamo argumentaciju Opštine.

Smatramo da smo razmotrili sve primjedbe Opštine Herceg Novi. Ovim putem još jednom koristimo priliku da zahvalimo svim zaposlenima koji su participirali u poslovima revizije sa predstavnicima Državne revizorske institucije.

U prilogu Vam dostavljamo Konačan izvještaj o reviziji Završnog računa Opštine Herceg Novi za 2021. godinu.

Sa uvažavanjem,



SENATOR DRI
Zoran Jelić

rukovodilac Kolegijuma