



**ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

78000 Бања Лука, Бана Милосављевића 8
Република Српска, БиХ
Тел: +387 (0) 51 / 211 286
Факс: +387 (0) 51 / 211 312
e-mail: revizija@gsr-rs.org

**Извјештај о обављеној ревизији
Финансијских извјештаја Општине Лопаре
за период 01.01.-31.12.2003. године**

Број: РВ028-04

Бања Лука, 26.05. 2004. године



САДРЖАЈ

1	Увод	3
2	Предмет, циљ и обим ревизије.....	4
3	Налази	5
	<i>3.1 Претходне ревизије и контроле.....</i>	<i>5</i>
	<i>3.2 Нормативна акта Општине.....</i>	<i>5</i>
	<i>3.3 Систем интерних контрола и рачуноводствени систем</i>	<i>6</i>
	<i>3.4 Набавка робе, услуга и уступање радова и задуживање Општине.....</i>	<i>8</i>
	<i>3.5 Планирање и извршење буџета</i>	<i>11</i>
	<i>3.6 Биланс успјеха</i>	<i>15</i>
	<i>3.7 Биланс стања</i>	<i>16</i>
	<i>3.8 Сукоб интереса.....</i>	<i>17</i>
	<i>3.9 Судски спорови и накнадни догађаји.....</i>	<i>18</i>
4	Закључци	18
5	Препоруке	19

Извјештај Главног ревизора

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја Општине Лопаре за 2003. годину у даљем тексту: Општина) и ревизију усклађености значајних активности општинских органа са важећом регулативом. Руководне структуре у Општини одговорне су за исправност и истинитост података садржаних у финансијским извјештајима. Наша одговорност је да изразимо мишљење о финансијским извјештајима и усклађености рада општинских органа са законима и другим утврђеним оквирима.

Ревизију смо извршили у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, општеприхваћеним ревизијским стандардима и стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција – ИНТОСАИ. Ревизијски стандарди налажу да планирамо и извршавамо ревизију на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне грешке и да је функционисање општинских органа усклађено са законима и другим утврђеним оквирима, који уређују подручје јавних функција или су примјењиви на јавни сектор. Због чињенице да се ревизија обавља провјерама на бази узорака и да постоје инхерентна ограничења у рачуноводственом систему и систему интерних контрола постоји могућност да поједине материјално значајне грешке буду неоткривене.

Сматрамо да ревизија коју смо извршили обезбјеђује разумну основу за изражавање нашег мишљења.

Као што је образложено у тачкама 3.2. и 3.3. Извјештаја организација и функционисање општинских органа нису нормативно уређени и усклађени са законским и другим оквирима, и није успостављен адекватан систем интерних контрола, а рачуноводствени систем не представља поуздану основу за финансијско извјештавање и управљање буџетским средствима. Из тих разлога финансијски извјештаји Општине нису састављени и презентирани према прописаним правилима и стандардима.

Како је описано под тачком 3.4. Извјештаја набавке нису вршене у складу са прописаним правилима, условима и процедурама из Закона о поступку набавке робе, услуга и уступању радова, а задуживање Општине није транспарентно и у складу са прописима.

Под тачком 3.5 Извјештаја образложено је да активности на припреми и доношењу буџета нису провођене на начин и у роковима из Закона о буџетском систему РС. Из тачке 3.6 Извјештаја слиједи да нису предузимане одговарајуће законске и друге мјере за наплату прихода, трошење буџетских средстава није у складу са начелима рационалности и штедње, те је за одређене намјене потрошено знатно више од ребалансом планираног износа (у распону од 23 до 185%), а класификација буџетских позиција није у функцији јасности и транспарентности извјештавања о трошењу јавног новца.

Као што је описано под тачком 3.7. Извјештаја стање и вриједност целокупне имовине Општине није позната и објављена, попис се формално врши, без утврђивања стварног стања и фер вриједности, а значајна улагања у јавна добра не евидентирају се на имовинским рачунима, због чега и извори средстава нису интегрално представљени. Подаци о обрачунатим наканадама по општинским одлукама из Одјељења за просторно уређење и стамбено-комуналну област не достављају се на књижење, због чега су потраживања и разграничења по том основу мање исказана.



Обавезе су знатно потцијењене јер се ефекти трансакција и осталих пословних догађаја не евидентирају по начелу узрочности (евидентирају се само плаћени трошкови), а поједина документа се не достављају уредно на књижење.

Идентификовани догађаји и трансакције везани за неспојиве послове изабраних званичника и носиоца извршних функција, наведене у тачки 3.8. Извјештаја, не искључују могуће импликације од материјалног значаја на финансијске извјештаје.

По нашем мишљењу, због ефеката у претходним пасусима финансијски извјештаји Општине Лопаре за 2003. годину, по свим материјално значајним аспектима, не приказују објективно и истинито имовинско и финансијско стање и извршење буџета Општине и нису сачињени у складу са рачуноводственим правилима и стандардима, а активности општинских органа нису у потпуности усклађене са законским прописима и другим утврђеним оквирима, који уређују подручје јавних функција.

Бања Лука, 26.05.2004. године

Главни ревизор:

Бошко Чеко

1 Увод

Општина Лопаре је територијална јединица у којој њени грађани из 30 насељених мјеста, у 23 мјесне заједнице остварују локалну самоуправу у пословима утврђеним Уставом, законима и Статутом Општине. Сједиште Општине Лопаре је у Улуци Цара Душана бр. 61.

Функционисање Општине дефинисано је чланом 11. Закона о територијалној организацији и локалној самоуправи («Сл. гласник РС», број 11/94, 6/95, 26/95, 15/96 и 6/97), чије су одредбе чл. 14. до 37. стављене ван снаге доношењем Закона о локалној самоуправи («Сл. гласник РС», број 35/99, 20/01 и 51/01). Организација Општинске управе прописана је Правилником о основним начелима за организацију општинске управе («Сл. гласник РС», број 9/00). Према Одлуци о ранг листи развијености општина («Сл. гл. РС», бр. 14/02) Општина Лопаре спада у ред неразвијених општина.

Поред наведене, за функционисање Општине и састављање финансијских извјештаја, релевантна је и сљедећа регулатива:

- Закон о буџетском систему РС («Сл. гласник РС», број 63/02 и 38/03),
- Закон о рачуноводству («Сл. гласник РС», број 18/99 и 62/02),
- Закон о административној служби у управи РС («Сл. гласник РС», број 16/02, 62/02 и 38/03),
- Закон о поступку набавке робе, услуга и уступању радова («Сл. гласник РС», број 20/01),
- Правилник о финансијском извјештавању за кориснике прихода буџета републике, општина и градова и фондова («Сл. гласник РС», број 11/04),
- Правилник о садржини појединих рачуна у контном оквиру за кориснике прихода буџета Републике, општина и градова, буџетских фондова и фондова («Сл. гласник РС», број 86/02 и 01/04),
- Упутство о изради годишњег обрачуна буџета и фондова за 2003. годину («Сл. гласник РС», број 1/04 и 11/04),
- И други прописи и стандарди, којима се регулишу: задуживање општина и издавање гаранција, сукоб интереса, права и обавезе из радних односа запослених у органима државне управе, облигациони односи, комунална дјелатност, уређење простора, грађевинско земљиште, шуме, спорт, култура и физичка култура, платни промет, финансијско пословање и друге области.
- Акта Општине су: Статут, Пословник о раду Скупштине и друга акта.

Општина је надлежна да: доноси програм развоја и планове, доноси буџет и завршни рачун, уређује и обезбјеђује коришћење градског и грађевинског земљишта и пословног простора и обављање комуналних дјелатности, организује комуналну полицију и друге контролне органе, стара се о изградњи, одржавању и коришћењу локалних путева, улица и других јавних објеката од значаја за Општину, стара се о задовољавању одређених потреба грађана у култури, образовању, спорту, здравственој и социјалној заштити, цивилној заштити, информисању, занатству, туризму и угоститељству, предузима мјере заштите човјекове околине, извршава законске, друге прописе и општа акта РС, као и прописе и акта Општине, образује органе, организације и службе за потребе Општине и уређује њихову организацију, те обавља и друге послове утврђене Уставом, законом и Статутом Општине.

Финансирање Општине Лопаре у 2003. години одвијало се преко жиро рачуна отворених код Нове банке а.д Бијељина: рачуна за прикупљање јавних прихода број

555-001-00028147-15 и рачуна за пражњење јавних прихода број 555-001-01028147-31 и код Pavlovic International Bank а.д. Слобомир – Бијељина: рачуна Општинске управе број 554-003-00000019-23 и рачуна Буџета број 554-003-00000020-20.

Поред наведених рачуна код Pavlovic International Bank отворен је Рачун буџетске резерве број 554-003-00000036-69, који у 2003. години није имао промет.

У децембру 2002. године Одјељење за финансије поднијело је захтјеве за укидање Рачуна склоништа број 554-003-00000022-14, Рачуна промета земљишта број 554-003-00000021-17 и Рачуна средстава локалних путева број 554-003-00000035-72, уз обавјештење да се наведени рачуни отворени код Pavlovic International Bank а.д. Слобомир – Бијељина проглашавају неважећим. Банка није у складу са чл.12. Закона о унутрашњем платном промету на основу захтјева Општине угасила рачуне јер је ревизијом утврђено да је у току 2003. године било промета (износи нису значајни).

Органи Општине су: Скупштина општине, Начелник општине и Општинска управа. Општинска управа је организована у четири одјељења: Одјељење за финансије, Одјељење за привреду и друштвене дјелатности, Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналне дјелатности и Одјељење за општу управу, са два одсијека-Одсијек за управне послове и Одсијек за заједничке послове. Поред тога, за обављање стручних и других послова за потребе Скупштине општине и Начелника општине образована је Стручна служба. Са 31.12.2003. године у Општинској управи запослено је 65 радника, од чега три радника има мировање, а 1 радник је у радном односу на одређено вријеме, што није у складу са Правилником о основним начелима за организацију општинске управе.

Одговорност органа Општине су да своје законске обавезе испуне на ефикасан начин и у сагласности са законским прописима и правилима. Такође, органи Општине су одговорни и за податке исказане у рачуноводству и финансијским извјештајима.

Наша одговорност је да на основу извршене ревизије изразимо мишљење о финансијским извјештајима и усклађености рада општинских органа са утврђеним оквирима.

2 Предмет, циљ и обим ревизије

Ревизија је планирана и изведена у складу са чл. 12. до 14. Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске («Сл. гласник РС», број 18/99 и 39/03).

Ревизију смо планирали и извршили у складу са општеприхваћеним ревизијским стандардима и стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција – ИНТОСАИ («Сл. гласник РС», број 20/01). Ревизијски стандарди налажу да планирамо и извршавамо ревизију на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне грешке и да је функционисање органа Општине усклађено са законима и другим утврђеним оквирима, који уређују подручје јавних функција или су примјениви на јавни сектор. Због чињенице да се ревизија обавља провјерама на бази узорака и да постоје инхерентна ограничења у рачуноводственом систему и систему интерних контрола постоји могућност да поједине материјално значајне грешке буду неоткривене.

Предмет ревизије су финансијски извјештаји и усклађеност активности органа Општине у 2003. години са позитивним законским прописима и правилима.

Циљ ревизије је да се омогући ревизору да изрази мишљење да ли су финансијски извјештаји Општине за 2003. годину по свим битним питањима састављени у складу са утврђеним оквиром за финансијско извјештавање и да ли је функционисање органа Општине усклађено са важећом регулативом.

Обим ревизије обухвата процјену организације и функционисања рачуноводственог система и система интерних контрола, утврђивање истинитости и реалности приказивања имовинског положаја Општине и резултата активности општинских органа кроз извршење буџета, усклађеност рада са законима и подзаконским прописима, укључујући усклађеност и документованост финансијских трансакција.

Иако смо фокусирани на фискалну 2003. годину, први ревизијски ангажман одређује проширење ревизорских поступака на претходни период, у циљу прибављања задовољавајућих доказа о томе да ли су: (а) почетна стања ослобођена од погрешних приказивања која материјално утичу на финансијске извјештаје текућег периода, (б) закључна стања претходног периода тачно пренијета у текући период и (ц) одговарајуће рачуноводствене политике конзистентно примијењене односно да ли су измјене објављене.

Ревизија такође укључује оцјену примјене усвојених рачуноводствених стандарда и општеприхваћених рачуноводствених начела, битних рачуноводствених процјена и донесених одлука руководства у ревидираном периоду.

Ограничења ревизије. Због ограничења у времену и ресурсима нисмо вршили ревизију финансијских извјештаја нижих потрошачких јединица, осим дјелимичног увида у податке о дозначеним средствима из Буџета код појединих буџетских потрошача. Такође, ревизијом није обухваћено остварење и расподела прихода који се дијеле између буџета Републике и буџета Општине.

У остављеном року Општина Лопаре је доставила приговор на прелиминарни извјештај о обављеној ревизији, са прилозима. Све наводе из приговора Главни ревизор је детаљно размотрио. Оне примједбе које су накнадно документоване уграђене су у Извјештај о обављеној ревизији, а остале примједбе, које нису основане и документоване доказима, нису прихваћене. Одговор на приговор Главни ревизор доставља у прилогу коначног Извјештаја о обављеној ревизији.

Ревизија је обављена уз примјену одговарајућих метода и техника ревизије у времену од 16.03. до 28.04.2004. године.

3 Налази

3.1 Претходне ревизије и контроле

До сада није вршена ревизија финансијских извјештаја Општине Лопаре. Буџет Општине Лопаре контролисан је од стране Службе за платни промет Филијале Бијељина 1996. године. Од 2000. године, осим инспекцијских прегледа од стране Републичког управног инспектора (последњи извршен у мају 2002. године), није било прегледа других контролних органа.

3.2 Нормативна акта Општине

Ревизијом је утврђено да функционисање органа управе није нормативно уређено на адекватан начин. Статут Општине није у потпуности усаглашен са Законом о локалној самоуправи. Правилник о организацији и систематизацији радних мјеста Општинске

управе, под бројем 02-165/00 од 01.12.2000. године, није примјењиван. Овим Правилником предвиђена је организација и систематизација из дјелокруга Општинске управе, организационе јединице, број извршилаца, подјела послова и задатака на извршиоце са описом послова, одговорност запослених и јавност рада и друга питања значајна за рад управе. Правилник није објављен у «Службеном гласнику Општине Лопаре», те није ступио на снагу, јер према ријечима Начелника Општине «није било услова за његову примјену». Последице тога су да организациона структура Општине није у довољној мјери ефикасна - линије надлежности и одговорности нису јасно и прецизно дефинисане унутар руководне структуре, а тиме и интерно управљање и контрола. За начелнике односно шефове појединих одјељења и одсијека изабрана су лица са средњом односно вишом школском спремом, што није у складу са чланом 14. Правилника о основним начелима за организацију општинске управе. Неадекватна квалификованост руководног особља дјелимично може бити узрок недоследности и недостатака у извршним функцијама и извјештавању, како слиједи у налазу ревизије.

Такође, нормативно нису регулисани интерни контролни поступци, рачуноводствене политике, обрачун личних примања (осим дјелимично за запослене које бира и именује Скупштина), набавка робе, услуга и уступање радова, као и друга важна питања из дјелокруга органа, са последицама које су евидентне у овом Извјештају.

У провођењу ревизионих поступака уочили смо да поједина акта Скупштине и извршних органа нису у складу са важећим законским и подзаконским прописима, или су нејасна и непрецизна, што упућује на закључак да предлагачи тих аката, стручне службе и комисија за прописе нису ослобођени од грешака, а имплементацијом тих аката дошло је до кршења важеће регулативе од стране носилаца извршних функција (нпр. Одлука о задуживању за локалне путеве бр.01/1-138/03, Рјешење о преузимању неизграђеног грађевинског земљишта бр. 01/1-146/02, Одлука о давању сагласности Начелнику за закључивање уговора, бр. 01/1-74/02).

Такође, скрећемо пажњу да смо током ревизије уочили појаву формалног доношења аката која се не проводе, као и појаву необјављивања аката на прописани начин.

3.3 Систем интерних контрола и рачуноводствени систем

Како нису успостављена правила односно прописана упутства, процедуре и поступци организационих јединица, руководства и запослених, у управљању, располагању, трошењу и контроли трошења буџетских средстава и заштити имовине, не постоји функционалан **систем интерних контрола**. Контролно окружење односно амбијент, који је претпоставка успјешног функционисања система интерних контрола, према запажањима ревизора, није на жељеном нивоу. Смјена Начелника Одјељења за финансије у октобру 2003. године није имала значајнијег одраза на функционисање Општине до краја фискалне године и финансијско извјештавање.

Нефункционисање у систему интерних контрола манифестује се у сљедећем:

- (1) нису успостављене форме комуницирања, унутар руководне структуре Општинске управе, као и са нижим потрошачким јединицама. Нису прецизирани смјерови кретања (ходограм) документације и нису поштована правила о спровођењу канцеларијског пословања, услед чега поједина документа нису заведена и књижена. Последица тога су непоуздани подаци о трансакцијама и осталим догађајима;
- (2) нису одређена лица за суштинску, формалну и рачунску контролу књиговодствених исправа прије књижења;
- (3) поједине трансакције нису рачуноводствено обухваћене или немају адекватан рачуноводствени третман и нису адекватно објелодањене;

- (4) потраживања и обавезе нису усаглашаване са дужницима и повјериоцима;
- (5) не постоје јасне спознаје о имовини Општине, која се користи у пружању јавних услуга и/или за административне сврхе - није вршено евидентирање и праћење основних средстава и ствари ситног инвентара у циљу контроле над њиховим постојањем и употребом;
- (6) нису поштовани услови и правила набавки из Закона о набавкама роба, услуга и уступању радова;
- (7) нису постављена ограничења за: кориштење моторних возила и трошкова у вези с тим, трошкова телефона, репрезентације и сл.;
- (8) нису поштовани рокови и процедуре у припреми, планирању и усвајању буџета, и није примијењен ниво прописане класификације. Евидентирање појединих трошкова на различитим позицијама отежава праћење буџетске потрошње у односу на план и не обезбјеђује интегритет буџетског система Општине. Средства буџетске резерве нису распоређивана на основу аката надлежног органа;
- (9) попис, као основни облик унутрашњег надзора и контроле није вршен у складу са одредбама Закона о рачуноводству и Правилника о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог са стварним стањем («Сл . гл. РС», бр. 37/00), јер:
 - активности у вези са пописом нису благовремено започете и нису извршене припремне радње за попис (идентификација, евидентирање, документовање и обавезна усаглашавања),
 - попис суштински није извршен, што произилази из Извјештаја пописне комисије. Пописне листе за основна средства и ситан инвентар сачињене су на бази података из претходне године и непотпуних података о набавкама из текуће године, без увјеравања о постојању имовине. Стање новчаних средстава преузето је из књиговодствених података (попис извршен крајем јануара са стањем 31.12.2003. године), а према наводима Комисије «попис потраживања и обавезе се није могао извршити јер не постоји устројена евиденција обавеза и потраживања»; капитална улагања у току нису пописана, као и станови и гараже Општине за које није ни устројена евиденција,
 - како попис суштински није проведен са стањем на дан 31.12.2003. године Комисија је предложила ванредни попис којим би се утврдило стварно стање имовине, потраживања и обавеза. До данас од стране одговорног лица нису предузете активности у вези с тим.

Непостојањем адекватних и дјелотворних административних и рачуноводствених интерних контрола није обезбјеђена тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција односно финансијског извјештавања и осигурана усклађеност са законима и прописима, и није адекватно обезбјеђена заштита имовине Општине.

Рачуноводствени систем Општине Лопаре чине двије цјелине: остварење прихода буџета и распоред на кориснике и рачуноводство Општинске управе. Остали буџетски корисници самостално воде рачуноводство, и обавезни су да финансијске извјештаје доставе Одјељењу за финансије ради састављања консолидованих финансијских извјештаја.

У Општини нису успостављене рачуноводствене политике тј. правила, процедуре и поступци конкретне примјене усвојених рачуноводствених стандарда. Услјед тога ревизијом је утврђено одсуство примјене рачуноводствених прописа, стандарда и општеприхваћених начела у значајној мјери. Уочени недостаци састоје се у сљедећем:

(1) финансијски извјештаји за 2003. годину, нису потпуни и нису презентирани у формату којим се обезбјеђује минимум информација сагласно прописаним обрасцима из Правилника о финансијском извјештавању и годишњем обрачуну буџета у РС и Рачуноводственом стандарду РС 1-Представљање, презентација финансијских извјештаја због тога што:

(а) консолидовани извјештаји нису сачињени на бази извјештаја буџетских корисника у складу са наведеним Правилником, те нису употребљиви за кориснике. Одјељењу за финансије у прописаном року финансијске извјештаје за 2003. годину доставили су само Средњошколски центар и Дјечији вртић. Због непотпуног и/или неадекватног рачуноводственог третмана финансијски извјештаји Буџета и Општинске управе, као и остали извјештаји који се подносе уз финансијске извјештаје нису сачињени према прописаним правилима (Биланс новчаних токова, Извјештај о капиталним трошковима и финансирању).

(б) ноте (забиљешке), као обавезна компонента финансијских извјештаја, нису састављене и презентиране корисницима извјештаја у предвиђеном року, који су због тога ускраћени за бројне информације, а нарочито у вези са: основама за припремање Извјештаја, признавањем прихода и расхода, исказивањем вриједности сталне имовине и степеном завршености инвестиција, структуром потраживања и обавеза и неприказаним обавезама и потенцијалним обавезама, догађајима након билансирања и судским споровима, те трансакцијама са повезаним странама односно подручјима сукоба интереса изабраних званичника и носилаца извршних функција.

(2) трансакције Буџета евидентиране су у двије помоћне књиге жиро-рачуна, по банкама, без обједињавања података у јединственој Главној књизи, што значајно отежава праћење позиција извршења буџета. Рачуноводствена апликација не обезбјеђује синтетичку структуру конта, а неслагање Активе и Пасиве упућују да информациони систем није довољно поуздан.

(3) подаци из Бруто биланса Општинске управе нису у цјелости приказани у финансијским извјештајима, а почетно стање за 2003 годину није идентично подацима из Биланса стања на дан 31.12.2002. године.

(4) пословни догађаји и трансакције у току 2003. године нису правилно и/или потпуно рачуноводствено обухваћени, а поједина књижења нису документована вјеродостојним књиговодственим исправама.

Учени недостаци указују да рачуноводствени систем не представља поуздану основу за финансијско извјештавање и управљање буџетским средствима. Због тога је дошло до неправилног приказивања сталних средстава, потраживања, пласмана, извора средстава, обавеза и финансијског резултата органа Општине у финансијским извјештајима за 2003 годину.

3.4 Набавка робе, услуга и уступање радова и задуживање Општине

Активима Општине нису регулисана организациона и процедурална питања набавке, што је утицало на незаконитост и неефикасност набавки. Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналну област, формално је проводило процедуру за поједине радове. **Суштински, процедуре избора најповољнијег извођача нису испоштоване ни у једном случају, који су обухваћени ревизијом, како слиједи:**

- (1) **Израда регулационог плана**, уговорена од стране Начелника Општине 10.11.2001. године у вриједности од 55.000 КМ, по основу чега су остале до данас неизмирене обавезе од 25.000 КМ, процедура није проведена;
- (2) За суфинансиране радове на **асфалтирању путева у МЗ Тобут (412.499 КМ), МЗ Пушковац (89.006 КМ) и МЗ Бобетино Брдо (478.827 КМ) није провођена процедура по Закону о набавкама**. Ревизијом је утврђено и низ других значајних одступања у односу на важеће прописе и уговоре у вези са овим пословима.

За **изградњу локалног пута у Тобуту** знатно прије доношења Одлуке Скупштине склопљен је Уговор са извођачем «Бијељина пут» а.д. Бијељина, чије одредбе нису јасне у погледу вриједности радова и који није протоколисан у Општини. Скупштина је одобрила 30% учешћа у финансирању, а по Уговору Општина је преузела 50% обавеза. Плаћање није вршено по Уговору у припадајућем износу. Ненамјенски, из средстава буџетске резерве 23.9.2002. године извођачу је плаћено 12.000 КМ, а за износ од 120.000 КМ извођачу радова је Нова банка а.д. Бијељина одобрила кредит на 24 мјесеца са каматом од 28.840 КМ (1,8% мјесечно). Обавеза плаћања анuitета по Уговору о асигнацији од 1.11.2002. године пренијета је на Општину. Задуживање са додатним обавезама по каматама у поменутом износу није одобрено од стране Скупштине и није у складу са Наредбом о привременој забрани задуживања код комерцијалних банака и давања гаранција општина, градова и институција јавног сектора РС. Трансакција није адекватно документована, књиговодствено евидентирана и објелодањена.

За **асфалтирање локалног пута МЗ Пушковац** са извођачем «Нискоградња» а.д. Угљевик непосредном погодбом уговорена је вриједност од 78.487, 80 КМ. Позиција није планирана у буџету за 2003. годину, уговор није протоколисан у Општини, а коначна ситуација је испостављена на износ од 89.005,60 КМ, при чему није вршен уговорени надзор. За разлику од 10.517,80 КМ није сачињен анекс уговора. За обавезе Општине по окончаној ситуацији, извођачу је од стране Pavlovic International Bank а.д. Бијељина одобрен кредит у износу 26.701,70 КМ на 12 мјесеци уз укупну камату у износу од 2.182,15 КМ (14% годишње), уз достављање инструмента обезбјеђења - мјенице, изјаве о блокади и овјерених налога за плаћање Општине Лопаре. Отплата кредита са каматом преузета је без одобрења Скупштине и стварања облигације (нема уговора о јемству, преузимању обавеза или сл.) и није објелодањена, а прва отплаћена рата књижена је на позицију: Средства за изградњу зграде за избјегла и расељена лица.

У новембру 2003. године за **асфалтирање пута МЗ Бобетино Брдо**, преузета је обавеза финансирања из буџета Општине у износу од 143.648 КМ (30%). Општина, као Налогодавац је са Pavlovic International Bank а.д. Бијељина склопила Уговор о издавању плативе гаранције у корист извођача радова на износ 143.650 КМ, уз доставу инструмента обезбјеђења плаћања Општине (мјенице, овлаштење за попуну и овјерени обрасци за плаћање), са потпуним ризиком за покриће. Ревизорима је накнадно достављена документација о проведеним активностима, које нису обављене према условима и правилима из Закона о набавкама робе, услуга и уступања радова и напријед наведеном Наредбом и нису објелодањене у финансијским извјештајима за 2003. годину.

- (3) Скупштина је 17.04.2002. године одобрила **изградњу стамбене зграде** (право Општине на 10 стамбених јединица за избјегла и расељена лица), без утврђене вриједности инвестиције и новчаног израза укупних издатака Општине, која није прецизирана ни уговором са извођачем. Записником Комисије констатовано да је најнижу цијену од 50.000 КМ понудио АД «Инжињеринг» Зворник (који је једини

присуствовао отварању понуда), иако је у претходном ставу истог Записника наведено да су достављене три понуде на износ од 50.000 КМ. Остали критерији из јавног огласа нису уважавани, а избор добављача је извршио Начелник Општине.

У вези с тим, Извођачу је Рјешењем Скупштине додијељено земљиште уз обавезу плаћања накнаде у износу од 42.185 КМ у року од 15 дана. Накнада до данас није уплаћена, потраживање није евидентирано, а није јасна изјава Начелника Одјељења за просторно уређење и стамбено-комуналну област да ће износ бити компензиран када објекат буде завршен, јер то није предвиђено ни Одлуком Скупштине ни Уговором. Општина је до краја 2003. године извођачу платила авансно и више од уговорне обавезе (уплаћено 28.048 КМ - уговорено 25.000 КМ), а за плаћања у 2004. г. за ове намјене планирана су средства у износу од 25.000 КМ.

- (4) **Санацију објеката алтернативног смјештаја** проводило је Одјељење за просторно уређење и стамбено-комуналну област, на основу Уговора са Министарством за избјегла и расељена лица од 28.09.2001. године. По окончаним ситуацијама извођача «РАН-РАД» д.о.о Лопаре вриједност првог посла за 21 (по уговору 19) стамбену јединицу износила је 74.766 КМ (првобитна вриједност 59.893 КМ), а другог – за 15 стамбених јединица - 112.030 КМ (првобитно уговорено 84.720 КМ).

Ревизијом су утврђени недостаци у провођену процедура уступања радова ПГ ТП «РАН-РАД» Лопаре, у односу на прописе, од којих наводимо неке:

- приликом избора извођача радова није документована и провјеравана оспособљеност извођача (регистрација, референце, потврде о измиреним пореским обавезама и сл. докази у вези са посебним прописима), а овлаштена лица и власници извођача (са половином улога) су лица која не могу због сукоба интереса уговорати и обављати послове са Општином. Рјешење о вршењу надзора донијето је накнадно.

- у оба случаја накнадно су уговорени радови у висини преко 20%, јер је направљен пропуст да се претходно добије сагласност власника зграда које су предвиђене за алтернативни смјештај. При томе, накнадно Анексом број 02/1-48/02 од 15.03.2002. године уговорени су радови на санацији алтернативних објеката, од којих су неки већ предати у употребу по Записнику 30.11.2001. године, при чему је уговорено плаћање разлике у цијени од 14.873 КМ у односу на основни уговор (59.893 КМ);

- суштински Комисија је вршила само отварање понуда, а избор најповољније понуде извршио је Начелник Општине, који је према Обавијести о избору извођача изабрао «РАН-РАД» Лопаре иако је Комисија констатовала да је предузеће «Интеграл МЦГ» Лопаре понудило најнижу цијену за извођење предметних радова, што је једини критериј по Конкурсу.

- плаћање извођачу није вршено на уговорени начин. Ревизијом је утврђено да је са 31.12.2003. године по основу санације објеката уплаћено укупно 191.750 КМ, а вриједност радова по Записницима о примопредаји (21+15 стамбених јединица) и окончаним ситуацијама, износила је 186.796 КМ (више уплаћено 4.954 КМ). Након окончања посла извођач је 05.01.2004. г. поново испоставио Окончану ситуацију без броја, са позивом на Анекс уговора, који са предметним послом није у вези, а за изведене радове на објектима који су већ обухваћени претходно испостављеном Окончаном ситуацијом. У име инвеститора (Општине) и Надзорног органа ситуацију су потписале неовлаштене особе и иста није заведена у књигу протокола.

Поред ових послова, са истим извођачем, у поступку директне погодбом уговорени су радови у **вриједности од 10.000 КМ, за санацију једне породичне куће**. Истог

дана - 29.07.2003 године протоколирани су Уговор и Окончана ситуација број 1/03, по основу које је створена обавеза, иако исправа није вјеродостојна. Ситуацију је у име инвеститора, овјерило неовлаштено лице, а извођење радова није потврђено.

Такође је са истим извођачем 09.09.2002. године, без Одлуке Скупштине, уз формално провођење прописане процедуре у вези са набавкама, уговорен посао од **9.711 КМ за изградњу пропуста на потоку у Лопарама**. По овом основу извођачу је плаћен аванс 17.09.2002. године у износу од 6.800 КМ. Извођач није до данас испоставио ситуацију, а ревизорима није презентирана документација у вези са извршеним радовима.

- (5) Одлука о **изградњи Дома културе** донијета је два мјесеца након расписивања конкурса. Комисија је приступила процјени понуда иако су достављене двије понуде. Активности нису у потпуности документоване. Радови су уговорени са «Интеграл МЦГ» из Лопара на износ 423.105 КМ (од чега је у 2002. години Министарство науке и културе платило 125.000 КМ), по фазама. За прву фазу испостављене су: I привремена ситуација 31.12.2002. године на износ од 126.931 КМ и II привремена ситуација 05.03.2004. године на износ од 108.020 КМ (по умањењу донација у материјалу вриједности 23.200 КМ). Није вршен надзор, укупне исплате по ситуацијама обављене су прије уговореног рока, а Општина је поред тога платила разним добављачима износ од 9.292 КМ, што није у складу са чланом 6. Уговора, и на штету је Општине.

Плаћање прије рока дјелимично је извршено тако што је Извођачу радова 15.05.2003. године одобрен кредит у износу од 80.000 КМ код Нове банке, уз обезбјеђење поврата инструментима Општине Лопаре (мјеница, изјава и платни налози). Општина плаћа мјесечне ануитете иако није створен облигациони однос са банком и докуменат за исплату није вјеродостојан. Скупштина није одобрила задуживање са непримјерено високом каматом од 18% годишње, а трансакције нису објелодањене у финансијским извјештајима.

- (6) За **набавку горива, канцеларијског материјала, опреме, као и услуге оправке и одржавање возила** у 2003. години, чије вриједности износе у распону од **13 до 55 хиљада КМ** нису проведене процедуре прописане Законом о поступку набавке робе, услуга и уступању радова. Ревизијом је утврђено да покушаји провођења прописаних процедура за набавке у 2004. години од стране Одјељења за општу управу и Одјељења за финансије нису у потпуности у складу са поменутиим Законом.

3.5 Планирање и извршење буџета

Буџет Општине Лопаре усвојен је по Одлуци Скупштине број 01/4/03 од 26.12.2002 године, у износу од 2.200.000 КМ, који чине укупни приходи у износу од 1.960.000 КМ и грант Владе РС у износу од 240.000 КМ. Одлуком СО Лопаре број 01/1-181/03 од 29.12.2003. године усвајен је ребаланс буџета у износу од 1.613.050 КМ, који представља коначан буџетски оквир за 2003. годину, а састоји се од буџетских прихода у износу од 1.518.050 КМ и грантова у износу од 95.000 КМ. Слиједи преглед планираних и остварених позиција Буџета Општине Лопаре за 2003. годину:



ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА ЗА ПЕРИОД 01.01.-31.12.2003 ГОДИНЕ

Р.б.	ОПИС ПОЗИЦИЈЕ	ПЛАН	РЕБА-ЛАНС	ИЗВР-ШЕЊЕ	Индекс
1.	2.	3.	4.	5.	6(5/4)
A	БУЏЕТСКА СРЕДСТВА	2.200.000	1.613.050	1.548.477	96
I	ПОРЕСКИ ПРИХОДИ	1.533.000	1.200.709	1.153.104	96
1.	Порез на доходак од пољопривр.	50.000	33.000	29.225	89
2.	Порез на доходак грађана	215.000	153.100	154.973	101
3.	Порез на имовину	70.000	18.000	19.812	110
4.	Порез на наслијеђе и поклон	8.000	2.600	2.940	113
5.	Порез на промет непокретнина	50.000	42.000	41.617	99
6.	Порез на промет производа	930.000	722.050	692.993	96
7.	Порез на промет услуга	160.000	119.700	113.623	95
8.	Акцизе	50.000	109.000	95.205	87
9.	Пор. на добит од игара на срећу	0	1.259	2.716	216
II	НЕПОРЕСКИ ПРИХОДИ	427.000	317.341	310.373	98
III	ТЕКУЋИ ГРАНТОВИ	240.000	95.000	85.000	89
B	БУЏЕТСКИ ИЗДАЦИ	2.200.000	1.613.050	1.534.276	95
I	ТЕКУЋИ РАСХОДИ	1.837.063	1.348.982	1.266.348	94
1.	Текући расходи	691.063	371.191	328.732	89
a	Трошкови текућег одржавања	245.000	91.129	35.787	39
б	Трош.осиг. и банк.услуга	5.063	3.700	4.550	123
в	Уговорене услуге	30.000	24.384	24.797	102
г	Помоћи појединцима	85.000	36.043	36.043	100
д	Помоћи непрофитним организациј.	146.000	134.814	146.434	109
е	Капит. помоћи појед.и др.организ.	180.000	81.121	81.121	100
2.	Дознаке нижим потрош. једин.	1.146.000	977.791	937.616	96
II	КАПИТАЛНИ ИЗДАЦИ	170.000	95.315	97.825	103
III	ИЗД. ЗА ОБАВЕЗ.ИЗ ПРЕТХ.ПЕР.	112.937	94.171	94.421	100
IV	СРЕДСТВА БУЏЕТСКЕ РЕЗЕРВЕ	80.000	74.582	75.682	101

Напомена: Подаци о извршењу буџета преузети су из Извјештаја о извршењу Буџета за 2003. годину, који је припремљен за Скупштину.

3.5.1 Ревизијом је утврђено да се процес припреме и доношења буџета у Општини Лопаре не проводи у складу са одредбама члана 12-27. Закона о буџетском систему РС, и активности се не документују у довољној мјери. Уочени недостаци односе се на: **(а)** непоштовање јединствене буџетске класификације у планирању буџетских издатака; **(б)** непоштовање буџетског календара (активности на утврђивању буџета за 2003. годину започете су у децембру 2002. године); **(ц)** процес буџетирања се не темељи на документу којим се утврђују правци и циљеви економске, развојне и фискалне политике Општине, што доводи до нереалног (неостваривог) плана, на шта указује значајна прерасподјела буџета крајем године (смањење са 2,2 на 1,6 милиона КМ), **(д)** јавна расправа и укључивање грађана није у функцији потпуне отворености јер се своди на састанке са буџетским потрошачима; **(е)** буџетским корисницима се не доставља Упутство за припрему буџета; **(ф)** планом буџета и посебно ребалансом плана није појединачно предвиђена буџетска потрошња за поједине потрошаче нити су унапријед утврђени критерији приоритета за дознаку средстава у 2003. години чиме су поједини корисници буџетских средстава доведени у неравноправан положај (изградња путева, као и финансирање редовних активности мјесних заједница, финансирање организација културе и физичке културе, и сл.).

3.5.2 Према Извјештају о извршењу буџета за 2003. годину остварени су приходи у износу од 1.548.477 КМ (96%), од чега порески приходи износе 1.153.104 КМ, непорески приходи-310.373 КМ и грантови-85.000 КМ. Расходи су остварени у износу од 1.534.276 КМ (95%). **До дана ревизије Скупштина Општине није усвојила поменути Извјештај. Провођењем ревизије утврдили смо да извршење буџета Општине Лопаре за 2003. годину није у складу са Законом о буџетском систему РС и да средства нису у довољној мјери коришћена према начелима рационалности и штедње, јер:**

- у обрачуну и наплати буџетских прихода, који су изворни приходи локалне заједнице, од стране општинских органа нису примијењене системске мјере којима се обезбјеђује потпуно и благовремено прикупљање прихода у складу са законима и другим прописима. Накнада за закуп простора који користе републички органи, се не обрачунава, а корисници не уплаћују одржавање зграде како је регулисано Споразумом из 2000. године, тако да Општина дјелимично финансира рад ових органа. Закуп и другим субјектима се досљедно не обрачунава и наплаћује. Подаци о задуживању правних и физичких лица по разним основама из Одјелјења за просторно уређење и стамбено-комуналну дјелатност (локалне таксе, накнаде за земљиште и сл.) се не достављају одјелјењу за финансије и не постоје утврђене процедуре за наплату. Поједини приходи, који нису значајни по износу, без основа се уступају другим субјектима (нпр. накнаде за фотокопирање).

- није правилно вршена класификација и праћење прихода по посебним прописима (накнаде за природне ресурсе и сл.), те није обезбијеђен надзор над њиховом намјенском употребом (нпр. на позицији пореских прихода евидентиране накнаде за репродуцију шума у износу од 22.128 КМ).

- исказани суфицит (вишак прихода) у буџету у износу од 14.201 КМ није прави одраз стања буџетског система Општине. Краткорочне обавезе и готовинска плаћања буџетских корисника у 2003. години знатно су већа од буџета за фискалну годину (појава се понавља из године у годину), што је у супротности са одредбама члана 6. став 3. Закона о буџетском систему. Измирење обавеза планирано је буџетом за 2004. годину у износу 150.000 КМ. У оквиру одбраног узорка у поступку ревизије установили смо да наведени подаци нису поуздани јер: није вршено усаглашавање са повјериоцима, а провјере путем конфирмације указују да постоје разлике; помоћне

евиденције добављача се не укључују у главну књигу (јер се књиже само плаћени трошкови); пријем фактура и друге документације не врши се преко јединствене службе, а током ревизије смо утврдили да поједине доспјеле обавезе нису евидентирани и да се документација налази на више мјеста, **због чега изражавамо резерву у стање исказаних обавеза.**

- **у исказивању буџетских издатака није примијењена јединствена класификација и прописана структура контног оквира.** Буџетски издаци нису правилно класификовани на текуће издатке, текуће грантове, капитална улагања и посебне намјене - по групама и појединачним позицијама, већ само по појединим буџетским потрошачима у збирном износу. Како су књижења вршена на основу докумената која не садрже потпуне податке трансферна плаћања нису правилно идентификована и евидентирана на одговарајуће буџетске потрошаче (са рачуна Општинске управе вршена су плаћања добављачима за робе и услуге, који се односе на друге буџетске потрошаче, а непланирани издаци књижени су на више различитих позиција).

- **упоређивањем исказаних буџетских издатака по Извјештају о извршењу Буџета за 2003. годину, који је достављен Скупштини на усвајање, са утрошеним средствима код појединих буџетских корисника у финансијским извјештајима утврдили смо одступања,** нарочито за позиције канцеларијског материјала, горива, одржавања возила, дневница и путних трошкова код Општинске управе, код којих су углавном евидентна и одступања утрошака у односу на планиране величине. Такође, ревизијом смо установили да је износ од 7.000 КМ, дозначен и исказан у оквиру позиције Буџета - Средства за финансирање социјално угроженог становништва (укупно - 26.233 КМ), Центар за социјални рад утрошио за набавку путничког возила, која није била планирана и није проведена у складу са прописаним правилима.

У поступку ревизије уочили смо да подаци који су, у поменутом Извјештају о извршењу Буџета за 2003. годину (из претходног табеларног приказа), презентирани Скупштини нису идентично разврстани у односу на податке који су презентирани у току ревизије. Недосљедност у извјештавању није у складу са прописима и стандардима, и није у функцији транспарентности у трошењу јавног новца.

- **Средства буџетске резерве у 2003. години, у износу 32.827 КМ, нису распоређивана на основу посебних одлука извршног органа и у сврхе предвиђене Законом о буџетском систему.** Најзначајнији износ од 24.328 КМ средстава буџетске резерве уплаћен је: ЈПШ «Српске шуме» ШГ «Мајевица» Лопаре за рад у приватним шумама на основу унапријед уговорених мјесечних износа, који је компензиран (размјеном налога) за припадајући износ прихода Општине по Закону о шумама. **По мишљењу ревизије са унапријед створеном облигацијом и познатим мјесечним обавезама са ШГ обезбијеђен је основ да се ова позиција предвиди у фази усвајања буџета.**

Ревизијом је утврђено да поред буџетске резерве у Буџету Општине Лопаре, постоји позиција **Средства за неопходне интервенције,** која је планирана у износу од 41.755 КМ и извршена у износу од 42.855 КМ. У поступку ревизије установили смо да је **ова позиција у садржајном смислу идентична буџетској резерви,** а у већини случајева исплате нису вршене на основу појединачних одлука извршног органа.

Планирање и остварење буџетске потрошње за нераспоређене намјене у већем износу од 2,5% укупних прихода за буџетску годину није у складу са чланом 2. и 38. Закона о буџетском систему. Ревизијом је утврђено да о трошењу ових средстава извршилац буџета није достављао извјештаје по члану 39. Закона о буџетском систему.

3.6 Биланс успјеха Општинске управе

Приходе Општинске управе чине средства распоређена из Буџета у износу од 828.501 КМ и остали непорески приходи у износу од 27.249 КМ, у коме је садржан Текући грант Владе РС у износу од 10.000 КМ, који није исправно класификован према Правилнику о садржини конта у контном плану.

Расходи Општинске управе, укупно исказани 850.717 КМ, односе се на Текуће трошкове-845.292 КМ и дознаке нижим потрошачким јединицама-5.425 КМ. Ревизијом је утврђено да се врши књижење само новчаних издатака, што није у складу са начелом узрочности настанка догађаја (акруалне основе) тако да су расходи потцијењени за износ обавеза које нису измирене и/или евидентирани, а трошење за поједине намјене није усклађено са прописаним правилима и стандардима.

Плате и накнаде трошкова запослених и скупштинских посланика у 2003. год. износе 545.770 КМ. Ревизијом је утврђено да исплата плата и накнада трошкова запослених није регулисана. У Општини се не води евиденција о присуству на послу па се накнаде за топли оброк и превоз на посао и са посла исплаћују и за дане у којима запослени нису радили или су били службено одсутни када им је исплаћена и дневница. Плате функционера и других руководних лица исплаћиване су на бази аката која садрже стимулативни додатак на име посебних резултата у раду од 15% (плус 3% за Начелника Општине), који је исплаћиван линеарно за све мјесеце без обзира да ли је лице и било на послу. У односу на планирани износ-427.500 КМ за бруто плате исплаћено је више 9%-39.505 КМ

Трошкови материјала и услуга Општинске управе у 2003. години износе 215.293 КМ. Интерним контролним поступцима нису дефинисана правила и ограничења утрошачка. Ревизијом је утврђено да трошење средстава није било у складу са начелима рационалности и штедње због чега је за поједине намјене потрошено знатно више од ребалансом планираног износа. За гориво и мазиво планирано је 40.000 КМ, а утрошено 40% више - 55.902 КМ (у Билансу успјеха исказано је 54.352 КМ). Према евиденцијама документована је потрошња од 17.125 литара бензина и 8.796 литара нафте (за 5 возила Општине и трећа лица) **док за преостале количине од 6.779 л МБ и 1.066 л Д2, који су плаћени, нема доказа о преузимању горива.** За путне трошкове планирано је 7.000 КМ, а потрошено је 19.945 КМ (185% више), од чега за путовања у земљи 9.841 КМ и у иностранство 10.104 КМ. Путни налози не садрже потпуне податке у смислу вјеродостојне књиговодствене исправе. Путовања у иностранство нису одобрена од надлежног органа, а исплата путних трошкова није у складу са Уредбом о издацима за службена путовања у иностранство који се органима управе признају у материјалне трошкове. Трошкови **репрезентације** планирани су у износу 24.797 КМ, а потрошња је приказана у износу од 22.018 КМ (од чега се на 2002. годину односи 1.302 КМ). Овај податак није тачно исказан јер према књизи добављача (чији подаци се не укључују у главну књигу и финансијске извјештаје) **по основу рачуна за репрезентацију евидентиран је износ од 33.497 КМ, што је више од плана за 8.700 КМ (36%).** За текуће одржавање возила планирано је 10.000 КМ, а на овој позицији исказан је утрошак од 18.228 КМ (82% више). Ревизијом је утврђено да износ од 4.015 КМ није правилно класификован јер се односи на инвестиционо одржавање. Такође је више потрошено (23%) за трошкове осигурања (није планиран износ) и банкарске провизије. **Трошкови телефона нису ограничени по корисницима и износима (појединачно су исплаћивани и преко 300 КМ мјесечно по рачунима за мобилне телефоне)- укупно износе 27.596 КМ.**

Текуће помоћи појединцима, исплаћене у износу од 19.459 КМ, односе се на стипендије студентима (9.360 КМ), борцима ВРС (3.732 КМ), помоћ у случају болести, за које није у свим случајевима обезбијеђен адекватан акт-основ за исплату.

Исказани **вишак прихода** у Билансу успјеха у износу од 5.033 КМ није реалан јер, како је већ наведено, расходи Општинске управе нису интегрално приказани.

3.7 Биланс стања Општинске управе

Подаци Биланса стања Општинске управе, као буџетског корисника, на дан 31.12.2003. године разликују се од података из главне књиге и не презентују стварно стање средстава, обавеза и извора средстава Општине, према прописаним нормама и стандардима о извјештавању.

Стална средства, према билансу и књигама приказана у садашњој вриједности од 640.114 КМ, као разлика набавне вриједности 1.205.350 КМ и исправке вриједности 565.236 КМ, по налазу ревизије не приказују фер и објективно имовинско стање Општине. Стање и вриједност цјелокупне имовине Општине није позната, јер је уобичајена пракса да се попис формално врши и да се улагања у јавна добра не евидентирају на имовинским рачунима. У Општини се не води књига основних средстава односно аналитичка евиденција, а средства немају идентификациона обилежја. Почетно стање у 2003. години разликује се од стања по билансу за претходну годину за износ од 66.291 КМ, што је у току године докњижено као исправка, као и износ од 12.388 КМ, без вјеродостојног књиговодствене исправе, са образложењем усклађивања са пописом, иако је у Извјештају пописне комисије наведено да се попис са 31.12.2003. године није могао извршити у потпуности. Набавка опреме у вриједности од 5.425 КМ књижена је на трошкове. Ревизијом је утврђено да вриједност улагања у јавна добра 2002. и 2003. године износе 852.360 КМ, а да привремене и коначне ситуације у вези с тим нису књижене, већ само плаћања као издаци. Евиденција станова и гаража није устројена. Процјена вриједности средстава није вршена. Увидом у пописне листе утврђена су значајна одступања вриједности појединих средстава од фер вриједности (набавна вриједност телефонског апарата «Панасоник» 5112 КМ), те поједине нелогичности у обрачуну амортизације.

Ситан инвентар у износу од 11.272. КМ, нетачно је и неправилно исказан у Билансу стања на позицији залиха материјала и робе. Ревизијом смо утврдили да не постоји евиденција ситног инвентара и да попис није извршен. На крају 2003. године, без вјеродостојне исправе и образложења, супротно рачуноводственим прописима и стандардима, раније исправљени износ ситног инвентара од 5.635 КМ прекњижен је у корист извора средстава. Према прописима буџетског рачуноводства набавка ситног инвентара и материјала ставља се непосредно на расходе, а евидентирање унутар класе врши се само у циљу контроле над њиховом употребом.

Новчана средства са 31.12.2003. године чине средства у благајни и на жиро-рачунима Општинске управе у износу од 2.316 КМ (новчана средства на рачунима Буџета Општине износе 12.799 КМ). Ревизијом је утврђено да затечена стања новца на рачунима: буџетске резерве, склоништа, промета земљишта и средстава за локалне путеве, по последњим Извјештајима банака нису обухваћена финансијским извјештајима Општине (укупно 311 КМ), а да је попис јавног новца извршен у јануару, по стању из докумената, а не стварном стању на крају фискалне године. Ове појаве нису од материјалног значаја по финансијске извјештаје за 2003. годину у износима, али скрећемо пажњу на неисправност поступака.

Краткорочна потраживања у износу од 47.204 КМ нису тачно исказана у Билансу стања са 31.12.2003. године. Усаглашавање и попис потраживања није вршен, и нису дефинисана правила за отпис потраживања. Дате позајмице правним лицима нису правилно књижене (ДОО «Лопром» Лопаре, ЗЗ «Ратко Перић» Прибој, АД «Трговина» Лопаре, «Мачковац комерц» Лопаре, Фабрика пољопривредних машина Лопаре, ЗЗ »Дојчин Лукић» Лопаре и Фабрика столица Лопаре), а износ који није враћен до краја 2003. године није приказан у Билансу (18.500 КМ). Не постоје правила о одобравању и правдању аконтација запосленима (до краја фискалне године без оправданог разлога није враћен износ од 1.964 КМ). Подаци о обрачунатим накнадама из Одјељења за просторно уређење и стамбено-комуналну дјелатност не достављају се рачуноводству и не врши се задужење правних и физичких лица – обвезника накнада. Како нису дефинисана правила и процедуре за наплату поједини износи се никада не наплате. Према подацима, који су расположиви из овог Одјељења, ревизијом на бази узорка утврђени износ ненаплаћених потраживања само у 2003. години (и ранијих година нису приказивана потраживања) је 65.167 КМ, што није евидентирано као потраживање 31.12.2003. године, пописано и објелодањено у финансијским извјештајима, како налажу прописана рачуноводствена правила и стандарди. Због наведених пропуста, у Билансу стања у висини неприказаних краткорочних потраживања нису прописно исказана ни краткорочна разграничења.

Краткорочне обавезе, приказане у износу од 44.487 КМ (за укалкулисане бруто плате радника Општине за децембар 2003. године), **знатно су потцијењене јер се ефекти трансакција и осталих догађаја не евидентирају по начелу узрочности (акруалне основе) и не приказују у финансијским извјештајима по важећим прописима и стандардима.** Ревизијом смо утврдили да обавезе према добављачима, које су евидентирани у помоћној књизи у износу од 114.233 КМ, нису укључене у главну књигу и билансе, нису усаглашене са повјериоцима и пописане, те нису интегрално обухваћене. Подаци о обавезама у износу од 14.465 КМ из главне књиге нису унијети у Биланс стања већ пребијени са потраживањима. Износ неприказаних обавеза знатно је већи јер смо током провођења ревизије утврдили да се поједина документа не достављају на књижење.

Извори средстава са 31.12.2003. године, исказани у Билансу стања Општинске управе у износу од 656.414 КМ, **нису усклађени са средствима и нису интегрално представљени у извјештајном периоду.** Због неадекватног рачуноводственог третмана капиталних примитака и набавки односно осталих промјена на сталним средствима и **позиција извора средстава знатно је потцијењена**, имајући у виду њен кумулативни карактер у вишегодишњем периоду.

3.8 Сукоб интереса

Провођењем ревизијских поступака у Општини Лопаре идентификовали смо догађаје и трансакције у вези са повезаним странама, са могућим ефектима од материјалног значаја на финансијске извјештаје, а који нису објелодањени у складу са рачуноводственим стандардима и у супротности су са Законом о сукобу интереса у институцијама власти БиХ и Упутством за примјену тог закона:

- поједини одборници и кључне особе у Скупштини, који су утврђивали буџет и вршили надзор над извршењем буџета, истовремено су били руководиоци код буџетских потрошача или у управном односно надзорном одбору;
- кључне особе у руководству органа управе Општине (начелник Одјељења за просторно уређење и замјеник начелника Општине) истовремено су били руководиоци појединих буџетских корисника (спортских клубова), којима је, у оквиру позиције која

није рашчлањена планом, дозначен највећи износ средстава из буџета у 2002. и 2003. години;

- менаџери привилегованих правних лица којима су даване позајмице, без одобрења Скупштине и уговора, од којих значајан дио није враћен, у исто вријеме су одборници или кључне особе у Скупштини;
- набавке робе, услуга и уступање радова, које нису проведене у складу са законом или су формално проведене уз значајне суштинске недостатке, уговорене су са лицем које је одборник (у Центру за социјални рад) или са правним субјектом у коме је један власник (овлашћено лице) - одборник, а други - носилац извршне функције у Општини.

3.9 Судски спорови и накнадни догађаји

■ Према подацима стручне службе против Општине Лопаре у току су 32 спора, покренути од 2000. године до данас, за које није извјестан исход, а Општина Лопаре се појављује као тужитељ у 6 случаја.

■ Са жиро рачуна Општинске управе 26.02.2004. године, исплаћен је износ од 18.255 КМ на основу пресуде потврђене од стране Окружног суда у Бијељини 26.12.2003. године, за накнаду штете за порушени стан од 33,34 м² у 1997. години у циљу додјеле грађевинског земљишта предсједнику Извршног одбора. Догађај није објелодањен и обавеза није евидентирана у пословним књигама, иако је пресудом другостепеног органа крајем 2003. године била извјесна (и према мишљењу Републичког јавног правобранилаштва ревизија Врховног суда не би имала успјеха). У поступку ревизије утврдили смо да још једно лице по истом основу, за стан површине 61,99 м², у актуелном судском процесу тражи од Општине накнаду штете.

■ Након датума билансирања у 2004. години одржане су двије сједнице Скупштине, са накнадним догађајима који су од утицаја на констатације у вези са предметном ревизијом. На сједници СО од 19.02.2004. године поједина лица-одборници разријешени су дужности обављања послова који су неспојиви у јавним функцијама. На сједници СО која је започета 18. марта, и након прекида настављена 25. марта 2004. године, између осталог разматрани су: Извјештај о извршењу буџета Општине за 2003. годину, Извјештај о раду Начелника Општине за 2003. годину и Извјештај о раду Општинске управе за 2003. годину. Извјештаји нису усвојени, а Начелник Општине је разријешен дужности. На истој сједници именован је нови Начелник.

Дана 17.05.2004. године Замјеник начелника Општине дао је оставку на мјесто предсједника скупштине ОК «Мајевица» Лопаре.

4 Закључци

На основу проведених ревизионих активности и утврђених налаза слиједе закључци:

- (1) Организација и функционисање Општинске управе нису регулисани одговарајућим актима, и нису у складу са утврђеним законским оквирима за функционисање локалне самоуправе и основним начелима за организацију општинске управе.
- (2) На нивоу Општине није успостављен адекватан систем интерних контрола, који обезбјеђује надзор над управљањем, располагањем и трошењем буџетских средстава, заштиту имовине Општине и усклађеност рада општинских органа са важећом регулативом јавног сектора.
- (3) У Општини нису успостављене рачуноводствене политике. Постојећи рачуноводствени систем не представља поуздану основу за финансијско извјештавање и управљање буџетским средствима. Финансијски извјештаји Општине нису потпуни

и немају потребна квалитативна обиљежја, накнадни догађаји нису објављени, а процјена и исказивање билансних позиција није извршена у складу са рачуноводственим прописима и рачуноводственим стандардима.

- (4) Набавка робе, услуга и уступање радова није вршена у складу са прописаним правилима, условима и процедурама из Закона. Задуживање Општине вршено је на неуобичајен и нетранспарентан начин, који није у складу са прописаним правилима о задуживању општина и облигационим односима.
- (5) Активности на припреми и доношењу буџета нису провођене на начин и у роковима који прописује Закон о буџетском систему РС и нису довољно документоване. У извршењу буџета нису примијењене адекватне мјере за остварење прихода, а трошење буџетских средстава није у потпуности у складу са предвиђеним намјенама, оквирима и према начелима рационалности и штедње. Недосљедност у класификацији буџетских позиција није у функцији јасности и транспарентности извјештавања о трошењу јавног новца.
- (6) Биланси Општине не презентују вјеродостојно трансакције и друге догађаје које се односе на средства, обавезе и изворе средстава Општине, према прописаним нормама и стандардима о извјештавању. Стање и вриједност целокупне имовине Општине није позната и објављена, јер је уобичајена пракса да се попис формално врши, без утврђивања стварног стања и процјене вриједности сталних средстава и да се улагања у јавна добра не евидентирају на имовинским рачунима. Ситан инвентар је приказан као имовинска позиција у пуном износу. Потраживања и обавезе нису интегрално евидентирани, обухваћене пописом, усаглашене и приказане у финансијским извјештајима. Извори средстава Општине нису усклађени са средствима и свеобухватно приказани услед неправилног рачуноводственог третмана у прибављању средстава.
- (7) Идентификовани догађаји и трансакције у вези са неспојивим пословима изабраних званичника и носиоца извршних функција у Општини у ревидираном периоду, који нису адекватно објелодањени, не искључују могуће импликације од материјалног значаја на финансијске извјештаје.

5 Препоруке

У складу са претходним закључцима у вези са предметном ревизијом препоручује се:

- (1) Нормативно регулисање организације и функционисања Општине у складу са прописаним оквирима за функционисање локалне самоуправе и основним начелима за организацију општинске управе, у циљу успостављања ефикасне организационе структуре, са квалификованим особљем и јасним и прецизним линијама надлежности и одговорности.
- (2) Успостављање функционалног система интерних контрола у Општини у циљу ефикаснијег управљања, располагања и трошења јавног новца и заштите имовине, као и објективног и фер извјештавања јавности. Између осталог, потребна је досљедна примјена прописа о канцеларијском пословању, обликовање линија комуницирања унутар организационих јединица и са нижим потрошачким јединицама, одређивање лица за суштинску и формалну контролу документа, двојна контрола трансакција, примјена рачуноводствених принципа и начела у циљу свеобухватног и тачног евидентирања трансакција и осталих догађаја, транспарентност набавки и рационална употреба јавног новца, евидентирање и праћење основних средстава и ствари ситног инвентара у циљу контроле над њиховим постојањем и употребом, вршење пописа као основног облика интерног

надзора, предузимање системских мјера наплате прихода и провођења низа других поступака и процедура за унапређење функционисања система.

- (3) Дефинисање рачуноводствених политика и обезбјеђење поузданог рачуноводственог система, што подразумијева досљедну примјену рачуноводствених прописа и стандарда, у циљу објективнијег извјештавања јавности о стању сталних средстава, потраживања, пласмана, извора средстава, обавеза, те остварењу прихода Општине и трошењу буџетских средстава.
- (4) Поштовање правила, услова и процедура из Закона о набавкама робе, услуга и уступању радова и задуживању Општине.
- (5) Припрема и доношење буџета у роковима према буџетском календару и према прописаним процедурама, ради реалнијег планирања, са рашчлањеним позицијама према прописаној јединственој класификацији.
- (6) Трошење буџетских средстава према утврђеним намјенама и постављеним планским оквирима, у складу са законским прописима, уз праћење буџетске ликвидности у одређеним временским интервалима и са унапријед дефинисаним приоритетима за измирење обавеза.
- (7) Настављање процеса елиминације неспојивих послова и трансакција у којима може доћи до сукоба интереса.