



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

78000 Бања Лука, Вука Караџића 4  
Република Српска, БиХ  
Тел: +387(0)51/247-408  
Факс: +387(0)51/247-497  
e-mail: revizija@gsr-rs.org

---

**Извјештај о статусу датих препорука  
приликом ревизије консолидованих финансијских  
извјештаја Општине Љубиње за 2014. годину**

**Број: ИП024-17**

**Бања Лука, 12.12.2017. године**



## САДРЖАЈ

<b>I</b>	<b>ИЗВЈЕШТАЈ ГЛАВНОГ РЕВИЗОРА .....</b>	<b>1</b>
<b>II</b>	<b>ИЗВЈЕШТАЈ О СТАТУСУ ДАТИХ ПРЕПОРУКА ПРИЛИКОМ РЕВИЗИЈЕ КОНСОЛИДОВАНИХ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЈЕШТАЈА ОПШТИНЕ ЉУБИЊЕ ЗА 2014. ГОДИНУ (НАЛАЗИ) .....</b>	<b>3</b>
	<b>1. Увод .....</b>	<b>3</b>
	<b>2. Провођење препорука из предметног извјештаја .....</b>	<b>4</b>
	<b>2.1. Проведене препоруке .....</b>	<b>4</b>
	<b>2.2. Дјелимично проведене препоруке .....</b>	<b>5</b>
	<b>2.3. Непроведене препоруке .....</b>	<b>8</b>
	<b>3. Закључак.....</b>	<b>9</b>



## **I ИЗВЈЕШТАЈ ГЛАВНОГ РЕВИЗОРА**

### ***Предмет***

Предмет овог ревизијског ангажмана је провјера провођења препорука датих у Извјештају о ревизији консолидованих финансијских извјештаја Општине Љубиње за период 01.01-31.12.2014. година (број: РВ037-15) и доказне документације која поткрепљује provedеност препорука кроз независни ангажман ради пружања увјеравања ограниченог степена о статусу препорука датих у ревизијском извјештају.

### ***Одговорност руководства за провођење препорука***

Начелник Општине Љубиње је одговоран за припрему програма провођења датих препорука, за провођење датих препорука и извјештавање о provedеним препорукама.

### ***Одговорност ревизора***

Наша је одговорност да изразимо закључак о увјеравању ограниченог степена на основу provedених испитивања документације која поткрепљује извјештај о провођењу препорука. Провјеру статуса датих препорука смо извршили у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, ISAE 3000 - Ангажовања на основу којих се пружа увјеравање, која не спадају у ревизију или преглед финансијских информација и ISSAI стандардима ревизије релевантним за овај ангажман. Овим стандардима се налаже да поступамо у складу са етичким захтјевима и да ангажман увјеравања планирамо и извршимо на начин који омогућава да се, у ограниченом степену, увјеримо у статус датих препорука, односно да ли су дате препоруке provedене у складу са очекивањима извршене ревизије.

Ангажман ради пружања увјеравања ограниченог степена укључује провођење поступака у циљу прибављања довољних и адекватних ревизијских доказа о томе да су препоруке provedене на начин како је то ревизор препоручио. То подразумева да нисмо вршили ревизију активности, трансакција и стања билансних позиција текуће године како би се увјерили да исте или сличне грешке, неправилности и неусклађености нису поновљене, већ смо се фокусирали на књиговодствену документацију и изјаве који подржавају извјештај о провођењу препорука датих за 2014. годину. Избор поступака провјере је заснован на просуђивању, укључујући процјену ризика материјално погрешних информација у извјештају о провођењу датих препорука. Приликом процјене ризика, ревизор разматра интерне контроле које су релевантне за праћење провођења препорука датих од ревизора јавног сектора у циљу осмишљавања поступака који су одговарајући у датим околностима.

Сматрамо да су прибављени докази, с обзиром на увјеравања ограниченог степена довољни и одговарајући и да подржавају закључке дате у извјештају.

### ***Основ за негативан закључак***

*Као што смо навели под тачкама 2.2. и 2.3. извјештаја:*

Општина Љубиње је од укупно 13 препорука које су дате у Извјештају о ревизији консолидованог финансијског извјештаја Општине Љубиње за период 01.01-31.12.2014. година, дјелимично провела седам препорука, двије препоруке за финансијске извјештаје (под редним бројевима 1 и 3) и пет препорука за усклађеност пословања (под редним бројевима 1, 2, 3, 8 и 9), док три препоруке нису provedене и то препорука дата за финансијске извјештаје (под редним бројем 4) и двије препоруке дате за усклађеност пословања (под редним бројевима 6 и 7).

**Негативан закључак**

На основу извршене провјере презентоване књиговодствене и друге пратеће документације о провођењу препорука датих у Извјештају о ревизији консолидованих финансијских извјештаја Општине Љубиње за 2014. годину, због значаја наведеног у пасусу, Основ за негативан закључак, нисмо стекли увјерење да су дате препоруке проведене.

В.д. главног ревизора

Јово Радукић, с.р.

Бања Лука, 12.12.2017. године

## **II ИЗВЈЕШТАЈ О СТАТУСУ ДАТИХ ПРЕПОРУКА ПРИЛИКОМ РЕВИЗИЈЕ КОНСОЛИДОВАНИХ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЈЕШТАЈА ОПШТИНЕ ЉУБИЊЕ ЗА 2014. ГОДИНУ (НАЛАЗИ)**

### **1. Увод**

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (у даљем тексту: Главна служба за ревизију) извршила је ревизију консолидованих финансијских извјештаја Општине Љубиње за 2014. годину и у ревизијском извјештају број: РВ037-15 од 30.08.2015. године изразила мишљење са резервом за финансијске извјештаје и негативно мишљење за усклађеност.

Приликом наведене ревизије дате су препоруке за финансијске извјештаје и за усклађеност пословања.

За финансијске извјештаје дате су препоруке, да се:

- 1) код спровођења пописа обезбједи досљедна примјена Правилника о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог са стварним стањем имовине и обавеза, како на нивоу Општине тако и код буџетских корисника;
- 2) прије састављања годишњих финансијских извјештаја изврше усаглашавања међусобних потраживања и обавеза (конфирмација салда) како је дефинисано чланом 16. Закона о рачуноводству и ревизији Републике Српске; консолидовани финансијски извјештаји потпишу од стране овлашћеног лица како је дефинисано чланом 17. став (10) Закона о рачуноводству и ревизији Републике Српске и исти доставе Министарству финансија Републике Српске у складу са чланом 60. став (5) Правилника о финансијском извјештавању за кориснике прихода буџета Републике, општина, градова и фондова;
- 3) признавање и вредновање нефинансијске имовине врши у складу са захтјевима МРС ЈС 17- Некретнине, постројења и опрема; имовина намијењена продаји класификује и рекласификује у складу са МСФИ 5 и чланом 44. Правилника о рачуноводству, рачуноводственим политикама и рачуноводственим процјенама за буџетске кориснике у Републици Српској;
- 4) у Напоменама уз финансијске извјештаје објелодане све релевантне информације у складу са захтјевима МРС ЈС и чланом 57. Правилника о финансијском извјештавању за кориснике прихода буџета Републике, општина, градова и фондова.

За усклађеност пословања дате су препоруке: начелнику Општине, директорима јавних установа и Скупштини општине.

Начелнику Општине Љубиње дате су препоруке да се:

- 1) успостави систем интерних контрола у складу са општеприхваћеним стандардима и смјерницама интерне контроле (члан 60. Закона о буџетском систему Републике Српске) којим ће се обезбједити законито, ефикасно, ефективно, одговорно и транспарентно трошење јавних средстава;
- 2) додјела уговора о јавним набавкама роба, услуга и радова врши уз досљедну примјену поступака дефинисаних Законом о јавним набавкама;
- 3) код реализације уговорених одредби успоставе адекватни контролни поступци, који ће осигурати досљедну примјену Закона о облигационим односима;
- 4) буџет припрема и доноси у складу са одредбама Закона о буџетском систему Републике Српске и Правилника о буџетским класификацијама, садржини рачуна и примјени контног плана за кориснике прихода буџета Републике, општина, градова и фондова;

- 5) поступак јавног конкурса за продају непокретности врши у складу са одредбама Правилника о поступку јавног конкурса за располагање непокретностима у својини Републике Српске и јединицама локалне самоуправе;
- 6) закључи Појединачни колективни уговор за запослене у општинској управи и исти примјењује за обрачун плата и накнада; висина цијене рада донесе у складу са важећим прописима; интерна акта којима је дефинисана плата функционера Општине ускладе са важећим законским прописима и донесеном Скупштинском одлуком и иста досљедно примјењују;
- 7) изврше одговарајуће анализе у вези са утврђеним неправилностима код закупа пољопривредног земљишта и успоставе адекватни контролни поступци који ће осигурати досљедну примјену важећих закона и других пратећих прописа.

Директорима јавних установа дата је препорука да:

- 8) ускладе интерне акте којима се регулишу обрачуни и исплате плата и накнада са важећим законским прописима и исте досљедно примјењују.

Скупштини општине Љубиње дата је препорука да:

- 9) у складу са својим надлежностима и овлашћењима донесе одговарајуће стратегије, програме, планове, одлуке и изврши именована директора јавних установа и службе.

## **2. Провођење препорука из предметног извјештаја**

Општина Љубиње (у даљем тексту: Општина) је Главној служби за ревизију доставила План активности на реализацији препорука датих у Извјештају о ревизији консолидованих финансијских извјештаја Општине Љубиње за период 01.01-31.12.2014. година, у року од 60 дана од датума достављања извјештаја, како је то прописано чланом 21. став 3. Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број: 98/05 и 20/14).

Извјештај о спровођењу препорука датих у ревизијском извјештају РВ037-15 је сачињен и достављен Главној служби за ревизију 21.10.2017. године.

Општина није имала примједби на достављени Нацрт извјештаја о статусу датих препорука приликом ревизије консолидованих финансијских извјештаја за 2014. годину.

### **2.1. Проведене препоруке**

На основу провјере презентоване књиговодствене и друге пратеће документације и предузетих мјера за провођење препорука стекли смо увјерење да је Општина провела укупно три препоруке и то једну препоруку која је дата за финансијске извјештаје (под редним бројем 2) и двије препоруке (под редним бројевима 4 и 5) дате за усклађеност пословања.

Проведена препорука дата за финансијске извјештаје:

#### Препорука број 2

Општина је отклонила неправилности у вези са усаглашавањем салда и потписивањем и достављањем финансијских извјештаја, јер је: прије састављања годишњих финансијских извјештаја извршено усаглашавање међусобних потраживања и обавеза, а консолидовани финансијски извјештаји су потписани од стране начелника Општине и достављени Министарству финансија Републике Српске у складу са чланом 60. став (5) Правилника о финансијском извјештавању за кориснике прихода буџета Републике, општина, градова и фондова.



Проведене препоруке дате за усклађеност пословања:

Препорука број 4

Препорука у вези са припремом и доношењем буџета је проведена, јер је Буџет Општине за 2016. годину припремљен и донесен на основу стандардних буџетских класификација, тј. у складу са одредбама члана 15. Закона о буџетском систему Републике Српске и у складу са одредбама Правилника о буџетским класификацијама, садржини рачуна и примјени контног плана за кориснике прихода буџета Републике, општина, градова и фондова.

Препорука број 5

Препоруку да се за продају непокретности поступак јавног конкурса врши у складу са одредбама Правилника о поступку јавног конкурса за располагање непокретностима у својини Републике Српске и јединицама локалне самоуправе - није било могуће провести, јер није било активности које су се односиле на продају непокретности, па наведену препоруку класификујемо као проведену.

**2.2. Дјелимично проведене препоруке**

Према предузетим мјерама за провођење препорука датих у Извјештају о ревизији финансијских извјештаја Општине за 2014. годину, дјелимично је проведено седам препорука и то двије препоруке везане за финансијске извјештаје (под редним бројевима 1 и 3) и пет препорука везаних за усклађеност пословања (под редним бројевима 1, 2, 3, 8 и 9).

Дјелимично проведене препоруке дате за финансијске извјештаје:

Препорука број 1

Препорука у вези са пописом је дјелимично проведена, јер су попис и усклађивање књиговодственог са стварним стањем имовине и обавеза за 2016. годину у Општини и ЈУ Центар за социјални рад извршени у складу са Правилником о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог са стварним стањем имовине и обавеза („Службени гласник Републике Српске“, број: 45/16), тј. за сваку категорију имовине и обавеза која је предмет пописа, сачињене су одвојене пописне листе у складу са чланом 17. став 4; извјештај о извршеном попису је сачињен у складу са чланом 20 и усвојен од стране надлежног органа у складу са чланом 21 тачка 3. (Одлуку о усвајању Извјештаја Централне пописне комисије Општине донио је начелник Општине, а Управни одбор ЈУ Центар за социјални рад је усвојио извјештај о попису ове ЈУ).

Међутим, ЈУ за предшколско васпитање и образовање дјеце Дјечији вртић „Љубиње“ није отклонила недостатке код спровођења пописа имовине и обавеза, јер Извјештај комисије о попису имовине и обавеза није разматран, а тиме није ни усвојен од стране Управног одбора ове установе, што није у складу са чланом 21. тачка 3. Правилника о попису.

Препорука број 3

Општина је отклонила дио неправилности везаних за евидентирање, признавање и вредновање нефинансијске имовине у сталним средствима.

Извршене су исправке грешака утврђених у ревизијском извјештају за 2014. годину, које су настале усљед погрешног признавања и класификације нефинансијске имовине у сталним средствима.

Нису отклоњени недостаци код признавања амортизације приликом набавке и стављања у употребу нефинансијске имовине у сталним средствима у складу с датом препоруком, да се амортизација признаје на основу процијењеног вијека трајања средстава.

У помоћном програму за нефинансијску имовину у сталним средствима вриједност земљишта није исказана аналитички по катастарским честицама.

Дјелимично проведене препоруке дате за усклађеност пословања:

Препорука број 1

Препорука везана за успостављање система интерних контрола у складу са општеприхваћеним стандардима и смјерницама интерне контроле је проведена у дијелу који се односи на усаглашавање Правилника о организацији и систематизацији радних мјеста Општинске управе (од 13.02.2017. г.) са Законом о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16) и на донесени Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Јавне установе предшколско васпитање и образовање дјце Дјечији вртић „Љубиње“ на који је сагласност дао начелник Општине 28.03.2017. године.

Такође, усаглашена су стања обавеза за набавку робе и услуга у главној књизи (синтетика) са исказаним стањем у помоћној књизи; улазни рачуни су протоколирани, контролирани формално и суштински; успостављена је књига путних налога и путни налози су ликвидирани; евидентирана су потраживања по основу пружања јавних услуга код буџетских корисника итд.

Непроведени дио препоруке односи се на сљедеће:

- Правилник о интерним контролама и интерним контролним поступцима Општине (донесен 2014. г.) није мијењан и усклађиван са препорукама ревизије, а код буџетских корисника (јавних установа) систем интерних финансијских контрола није дефинисан у складу са COSO моделом у коме су садржани међународни прихваћени елементи који су уграђени у стандарде интерне финансијске контроле, који дефинишу: контролно окружење, управљање ризиком, контролне активности, информације и комуникације, праћење и процјену система (мониторинг);
- није проведено усклађивање општих аката о организацији и систематизацији радних мјеста Територијалне ватрогасне јединице као посебне унутрашње организационе јединице општинске управе како је дефинисано чланом 6. Одлуке о оснивању (од 18.12.2013. године);
- није донесена одлука о уређењу простора и грађевинском земљишту, што је била обавеза по члану 191. Закона о уређењу простора и грађењу ("Службени гласник Републике Српске" број 40/13);
- нису донесени интерни акти у складу са Законом о јавним путевима („Службени гласник Републике Српске“ број 89/13).

На основу наведеног закључујемо да успостављени систем интерних контрола није функционисао на начин како би у потпуности обезбиједио истинито и фер извјештавање и усклађеност пословања са законима и другим релевантним прописима.

Препорука број 2

Препорука у вези са набавкама је дјелимично проведена јер су процедуре за све набавке роба, радова и услуга у 2016. години спроведене путем директног споразума. По поступку директног споразума додјела уговора извршена је за набавке: канцеларијског материјала, осигурања моторних возила Ватрогасне јединице, израда пројектне документације за прикључак школе на канализациону мрежу, набавку бетона, изградњу јавне расвјете итд.

За набавку бетона у износу од 16.240 КМ (путем четири директна споразума) као и изградњу јавне расвјете у износу од 17.675 КМ (путем три директна споразума) избор поступка није био одговарајући, јер је требало провести конкурентски захтјев за достављање понуда у складу са чланом 87. став (2) Закона о јавним набавкама.

Препорука број 3

Општина је успоставила контролне поступке, који осигуравају примјену Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, број 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Службени гласник Републике Српске“, број 17/93, 3/96, 39/03 и 74/04) приликом реализације одредби, из додијељених уговора путем јавних набавки из 2016. године, који се односе на контролу поштовања уговорене динамике извођења радова и рокова за завршетак радова и услуга, као и контролу уговорених и фактурисаних количина и цијена.

Међутим, по уговорима закљученим 2013. и 2014. године за пројекат „Стварање услова за повећање пољопривредне производње у западном Љубињском пољу, изградња I фазе водовода Тијесни кланац – Конацпоље“ радови нису завршени иако уговорени рокови нису дужи од 120 дана.

Препорука број 8

У Јавној установи Центар за социјални рад Љубиње препоруку која се односила на усклађивање утврђених коефицијената за обрачун плата, није било могуће провести, с обзиром да није дефинисано којим прописом је регулисан обрачун плата и других примања запослених у центрима за социјални рад. Измјенама и допунама Закона о социјалној заштити, у члану 97, дефинисано је да се на права и обавезе које настају по основу радног односа примјењује: „закон који регулише област радних односа, закон који регулише обрачун плата и других примања запослених у јавним службама и колективни уговори“, док је чланом 1. Закона о платама запослених у јавним службама дефинисано да се овај закон примјењује на запослене у „јавним установама социјалне заштите чији је оснивач Република Српска“. Како је у складу са одредбама члана 100. Закона о социјалној заштити, јединица локалне самоуправе оснивач центра за социјални рад, остало је недефинисано којим прописом је регулисан обрачун плата и других примања запослених у центрима за социјални рад. Такође, посебан колективни уговор за дјелатност социјалне заштите коју обављају центри за социјални рад, није закључен - па препоруку у овом дијелу класификујемо као проведену.

Јавна установа за предшколско васпитање и образовање дјеце Дјечији вртић „Љубиње“ није провела усклађивање коефицијената за обрачун плата са одредбама Посебног колективног уговора за запослене у области образовања.

Препорука број 9

Скупштина општине је донијела Програм коришћења средстава по основу накнада дефинисаних чланом 195. Закона о водама („Службени гласник Републике Српске“, број 50/06, 92/09 и 121/12) и у том дијелу препорука је проведена.

Дио препоруке који се односио на доношење програма коришћења средстава по основу накнаде дефинисане чланом 89. Закона о шумама („Службени гласник Републике Српске“, број 75/08 и 60/13) - није било могуће провести јер приходи по основу накнада за шуме у 2016. години нису наплаћени, па дату препоруку у овом дијелу класификујемо као проведену.

План коришћења средстава по основу накнаде дефинисане чланом 81. Закона о заштити од пожара („Службени гласник Републике Српске“, број 71/12) није донесен. Према изјави одговорних из Општине наплаћена средства по овом основу нису трошена ни у 2015. нити у 2016. години. С обзиром да је намјена коришћења - техничко опремање ватрогасне јединице и да средства нису значајна по износу (у 2015. години наплаћено је 4.399 КМ а у 2016. години 4.662 КМ) - планирају се искористити у наредном периоду кад се прикупи значајнији износ који оправдава доношење програма.

Програм развоја спорта у складу са чланом 10. Закона о спорту („Службени гласник Републике Српске“, број 4/02 и 66/03) није донесен.

Такође, нису донесени интерни акти у складу са Законом о јавним путевима („Службени гласник Републике Српске“ број 89/13) и то: одлука о разврставању локалних путева и улица у насељу (члан 10. став 4); стратегија развоја локалних путева и улица у насељу (члан 13. став 4) и посебан акт о управљању, грађењу, реконструкцији, одржавању и заштити локалних путева и улица у насељу (члан 16. став 6).

Директори установа чији је оснивач Скупштина општине, нису именовани уз претходно спроведени поступак јавне конкуренције сходно члану 18. став (2) Закона о систему јавних служби, већ те функције и даље обављају вршиоци дужности. Такође, начелнике одјељења Општинске управе Скупштина није именovala по процедури јавног конкурса, већ је 24.11.2016. године именovala вршиоце дужности који су и даље у том статусу.

### **2.3. Непроведене препоруке**

Општина није провела три препоруке и то једну препоруку дату за финансијске извјештаје (под редним бројем 4) и двије препоруке дате за усклађеност пословања (под редним бројем 6 и 7).

Непроведена препорука дата за финансијске извјештаје:

#### Препорука број 4

Општина је саставила Напомене уз финансијске извјештаје за 2016. годину, али исте нису састављене у складу са захтјевима МРС ЈС 1 – Презентација финансијских извјештаја, нити чланом 57. Правилника о финансијском извјештавању за кориснике прихода буџета Републике, општине, градова и фондова. Образложења појединачних ставки презентованих у финансијским извјештајима нису сачињена у складу са захтјевима релевантних МРС ЈС, нпр.: нису објелодањене потпуне информације у складу са МРС ЈС 1 - Презентација финансијских извјештаја (пар. 127 а, б и ц); МРС ЈС 2 – Извјештај о новчаним токовима (пар. 21, 25 и 26) и МРС ЈС 17 - Некретнине, постројења и опрема (пар. 88, тачке а, б, ц, д и е 1-9).

Непроведене препоруке дате за усклађеност пословања:

#### Препорука број 6

Интерни акти и одлуке којима су дефинисане плате и накнаде, као и извршени обрачун истих, нису усклађени са релевантним прописима: Законом о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“, број 97/16), Законом о статусу функционера јединица локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“, број 98/13) и колективним уговорима. Појединачни колективни уговор за запослене у Општинској управи није донесен (начелник Општине и Синдикална организација Општинске управе нису потписали); за обрачун плата примјењује се цијена рада у износу од 85 КМ (најнижа цијена рада износи минимално 100 КМ); Одлука о платама функционера и накнадама за рад функционера и других изабраних лица (од 15.02.2008. г.) није усклађена са Законом о статусу функционера јединица локалне самоуправе.

#### Препорука број 7

Препорука у вези са издавањем у закуп пољопривредног земљишта у својини Општине Љубиње није проведена јер нису успостављени адекватни контролни поступци који ће осигурати досљедну примјену закона и других релевантних прописа.

Скупштина општине је 13.11.2015. године донијела Одлуку о начину давања у закуп пољопривредног земљишта у својини Општине Љубиње, којом се уређују основни критеријуми и мјерила давања у закуп пољопривредног земљишта, почев од 01.01.2016. године. До дана провођења ове ревизије нису проведене активности дефинисане чланом 10. Одлуке, којом је Скупштина овластила начелника Општине да у року од 180 дана: донесе правилник о поступку додјеле у закуп пољопривредног земљишта у својини Општине; да именује комисију која ће извршити ревизију свих потписаних уговора о закупу пољопривредног земљишта у Љубињском пољу; да именује комисију за провођење поступка додјеле пољопривредног земљишта, путем јавног огласа, прибављањем писмених понуда за правна лица и предузетнике, односно да проведе јавни оглас за усмено јавно надметање за физичка лица.

### **3. Закључак**

На основу испитане књиговодствене и друге пратеће документације и датих образложења одговорних особа, закључили смо да је Општина од укупно 13 датих препорука провела три препоруке, дјелимично је провела седам препорука, а три препоруке није провела.

Ревизијски тим:

Слободанка Миловић, с.р.

Невена Малишановић, с.р.