



**GLAVNA SLUŽBA  
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA  
REPUBLIKE SRPSKE**

78000 Banja Luka, Vuka Karadžića 4  
Republika Srpska, BiH  
Tel: +387(0)51/247-408  
Faks: +387(0)51/247-497  
e-mail: revizija@gsr-rs.org

---

**Izveštaj o provedenoj finansijskoj reviziji  
Opštine Gradiška  
za period 01.01-31.12.2017. godine**

**Broj: RV038-18**

**Banja Luka, 15.05.2018. godine**



## SADRŽAJ

<b>I</b>	<b>IZVJEŠTAJ GLAVNOG REVIZORA .....</b>	<b>1</b>
	Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja .....	1
<b>II</b>	<b>IZVJEŠTAJ GLAVNOG REVIZORA .....</b>	<b>4</b>
	Izvještaj o reviziji usklađenosti.....	4
<b>III</b>	<b>REZIME DATIH PREPORUKA.....</b>	<b>6</b>
<b>IV</b>	<b>KRITERIJUMI ZA REVIZIJU USKLAĐENOSTI.....</b>	<b>8</b>
<b>V</b>	<b>IZVJEŠTAJ O PROVEDENOJ REVIZIJI (NALAZI) .....</b>	<b>9</b>
	1. Uvod .....	9
	2. Provođenje preporuka iz prethodnog izvještaja.....	9
	3. Zaključak o funkcionisanju sistema internih kontrola .....	9
	4. Nabavke.....	12
	5. Priprema i donošenje budžeta .....	12
	6. Finansijski izvještaji .....	13
	6.1. Izvještaj o izvršenju budžeta.....	13
	6.1.1. Prihodi i primici.....	14
	6.1.2. Rashodi i izdaci .....	16
	6.1.3. Razlika u finansiranju .....	22
	6.2. Bilans uspjeha .....	22
	6.2.1. Prihodi .....	22
	6.2.2. Rashodi.....	23
	6.2.3. Finansijski rezultat.....	23
	6.3. Bilans stanja.....	23
	6.3.1. Aktiva.....	23
	6.3.2. Pasiva.....	30
	6.3.3. Vanbilansna evidencija.....	33
	6.4. Bilans novčanih tokova.....	33
	6.5. Vremenska neograničenost poslovanja.....	33
	6.6. Potencijalna imovina i potencijalne obaveze .....	33
	6.7. Napomene uz finansijske izvještaje .....	34



## I IZVJEŠTAJ GLAVNOG REVIZORA

### Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja

#### ***Mišljenje sa rezervom***

Izvršili smo reviziju Konsolidovanog finansijskog izvještaja Opštine Gradiška koji obuhvata: Bilans stanja, Bilans uspjeha, Izvještaj o promjenama neto imovine, Bilans novčanih tokova, Periodični izvještaj o izvršenju budžeta i Periodični izvještaj o izvršenju po računovodstvenim fondovima sa stanjem na dan 31.12. 2017. godine i za godinu koja se završava na taj dan. Revizijom smo obuhvatili pregled značajnih transakcija, objašnjavajućih napomena uz finansijske izvještaje i primjenu računovodstvenih politika u revidiranom periodu.

Po našem mišljenju, osim za navedeno u pasusu Osnov za mišljenje sa rezervom, Konsolidovani godišnji finansijski izvještaj Opštine Gradiška istinito i objektivno prikazuju, u svim materijalno značajnim aspektima, finansijsko stanje imovine i obaveza na dan 31.12.2017. godine, finansijsku uspješnost, tokove gotovine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan, u skladu sa propisanim okvirom finansijskog izvještavanja za javni sektor važećim u Republici Srpskoj.

#### ***Osnov za mišljenje sa rezervom***

Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske i relevantnim ISSAI standardima revizije 1200-1810. Naša odgovornost za provođenje revizije detaljnije je opisana u pasusu Odgovornost revizora. Reviziju smo proveli u skladu sa ISSAI 30 - Etičkim kodeksom, ispunili smo naše ostale etičke odgovornosti i nezavisni smo u odnosu na subjekta revizije.

Smatramo da su pribavljeni revizijski dokazi, s obzirom na propisani okvir finansijskog izvještavanja dovoljni i odgovarajući da nam pruže osnov za naše revizijsko mišljenje.

#### ***Kao što je navedeno pod tačkom 6. Izvještaja:***

Opština Gradiška nije u obrascima konsolidovanih godišnjih finansijskih izvještaja iskazala uporedne podatke o prihodima, rashodima, primicima i izdacima koji se odnose na prethodnu godinu. Budući da, prema odredbama člana 27. Pravilnika o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika, godišnji finansijski izvještaji za jedinice lokalne samouprave imaju karakter finansijskih izvještaja u smislu odredbi i zahtjeva Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, neiskazivanje uporednih podataka za prethodnu godinu u bilansu uspjeha i periodičnim izvještajima o izvršenju budžeta za revidiranu godinu predstavlja odstupanje od odredbi MRS-JS 1 - Presentacija finansijskih izvještaja (paragrafi: 15, 23 i 53 – 58).

#### ***Kao što je navedeno pod tačkama 3. i 6.1.2.1. Izvještaja:***

Dio knjigovodstvenih isprava u vezi sa nastalim poslovnim događajima nije evidentiran, jer u knjigovodstvo nisu dostavljeni iz odjeljenja i službi u kojima su dokumenti nastali odnosno primljeni, što nije u skladu sa članom 9. stav (5) Zakona o računovodstvu i reviziji Republike.

#### ***Kao što je navedeno pod tačkama 6.1.1.1, 6.1.3, 6.2.1. i 6.2.3. Izvještaja:***

U izvršenju budžeta Opštine Gradiška za 2017. godinu, prihodi su potcijenjeni za 193.858 KM po osnovu naplaćenih naknada za korišćenje šuma, jer nisu priznati na gotovinskom osnovu u skladu sa članom 108. Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike. Prihodi su priznati u 2016. iako su naplaćeni u 2017. godini. Takođe, razlika u finansiranju je potcijenjena, za navedenom iznos.

#### ***Kao što je navedeno pod tačkama 3 i 6.3.1.2. Izvještaja:***

U Opštini Gradiška stanje iz poslovne evidencije nefinansijske imovine u stalnim sredstvima odstupa od stvarnog stanja imovine sa kojom Opština raspolaže, zbog toga što dio

identifikovane imovine nije knjigovodstveno evidentiran a dio imovine u procesu njenog pribavljanja nije vrednovan po trošku nabavke – nabavnoj vrijednosti u skladu sa odredbama definisanim Pravilnikom o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike i zahtjevima MRS-JS 17- Nekretnine, postrojenja i oprema i drugim relevantnim standardima i propisima koji regulišu njeno početno priznavanje, vrednovanje, amortizovanje i objelodanjivanje.

Uspostavljena Pomoćna knjiga nefinansijske imovine u stalnim sredstvima nije vođena u skladu sa članom 12. stav (5) Zakona o računovodstvu i reviziji Republike Srpske. Dio imovine nije identifikovan analitički po svakom pojedinačnom sredstvu, a izdaci za naknadna ulaganja po osnovu rekonstrukcije postojećih objekta, pribavljanja projektne dokumentacije, nadzora i drugih usluga, evidentirani su odvojeno od objekta na koji se odnose, pa se u pomoćnoj evidenciji nalazi veliki broj pojedinačnih pozicija bez utvrđene veze sa objektom na koji se odnose - što onemogućava identifikaciju imovine, pravilnu obradu popisa i ne daje podatke o pravoj vrijednosti kako pojedinačnih sredstva tako i ukupne imovine.

Popis imovine i obaveza nije organizovan i izvršen u skladu sa Pravilnikom o načinu i rokovima vršenja popisa i usklađivanja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem imovine i obaveza, jer: komisije za popis za jedan dio imovine nisu izvršile utvrđivanje stvarnog stanja nego su preuzele podatke iz knjigovodstvenih evidencija iako postoje značajne razlike između stvarnog i knjigovodstvenog stanja (kako je navedeno u prethodnom pasusu) niti su u izvještajima konstatovale da postoje neusklađenosti u vezi sa identifikacijom značajnog dijela nefinansijske imovine u stalnim sredstvima.

*Kao što je navedeno pod tačkama 6.3.1.1 i 6.3.2.4 Izvještaja:*

Dugoročni plasmani i trajni izvori sredstava su više iskazani za 1.389.980 KM.

*Kao što je navedeno pod tačkom 6.5. Izvještaja:*

Bilans novčanih tokova nije sastavljen na način propisan članom 42. Pravilnika o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika i ne pruža relevantne informacije o novčanim tokovima u skladu sa MRS JS 2 – Izvještaj o novčanim tokovima (paragrafi 21 i 22). Manje su iskazani prilivi iz poslovnih aktivnosti za 197.578 KM (po osnovu neporeskih prihoda), kao i odlivi gotovine iz poslovnih aktivnosti za 923.237 KM.

### **Vremenska neograničenost poslovanja**

Finansijski izvještaji Opštine Gradiška su sastavljeni prema načelu stalnosti poslovanja uz pretpostavku da Opština neće obustaviti poslovanje u doglednoj budućnosti.

### **Ključna pitanja revizije**

Ključna pitanja revizije su ona pitanja koja su po našem profesionalnom mišljenju, bila najznačajnija u vršenju revizije finansijskih izvještaja za godinu koja se završava na dan 31.12.2017. godine. Ova pitanja smo razmotrili u okviru revizije finansijskih izvještaja kao cjeline, a u formiranju našeg mišljenja ne dajemo odvojeno mišljenje o tim pitanjima. Osim pitanja opisanih u pasusu Osnov za mišljenje sa rezervom, nema drugih pitanja koja treba objaviti u izvještaju o reviziji.

### **Odgovornost rukovodstva za finansijske izvještaje**

Načelnik Opštine Gradiška je odgovoran za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor, odnosno propisanim okvirom finansijskog izvještavanja za javni sektor važećim u Republici Srpskoj. Ova odgovornost obuhvata: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze nastale usljed prevare i greške; odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz finansijske izvještaje; odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena koje su primjerene datim okolnostima i nadzor nad procesom izvještavanja.

### ***Odgovornost revizora za reviziju finansijskih izvještaja***

Naš cilj je da steknemo razumno uvjerenje o tome da finansijski izvještaji, kao cjelina, ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uzrokovane prevareom ili greškom, kao i da sačinimo i objavimo revizijski izvještaj, koji sadrži naše mišljenje. Razumno uvjerenje predstavlja visok nivo uvjerenja, ali nije garancija da će revizija, koja je izvršena u skladu sa ISSAI standardima revizije uvijek otkriti materijalno značajne pogrešne iskaze kada oni postoje.

Pogrešni iskazi mogu nastati kao posljedica prevare ili greške i smatraju se materijalno značajnim ako, pojedinačno ili zajedno, mogu uticati na ekonomske odluke korisnika koje se donose na osnovu finansijskih izvještaja.

Zbog činjenice da se revizija provodi provjerom na bazi uzorka i da u sistemu internih kontrola i računovodstvenom sistemu postoje inherentna ograničenja, postoji mogućnost da pojedine materijalno značajne greške ostanu neotkrivene.

Revizija uključuje provođenje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o iznosima i objelodanjivanjima datim u finansijskim izvještajima. Izbor postupaka je zasnovan na revizijskom prosuđivanju i profesionalnom skepticizmu, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima, nastalih usljed prevare i greške. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, u cilju osmišljavanja revizijskih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija takođe uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika utemeljenih na vremenskoj neograničenosti poslovanja i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opšte prezentacije finansijskih izvještaja.

Izjavljujemo da smo postupili u skladu sa relevantnim etičkim zahtjevima u vezi sa nezavisnošću. Ostvarili smo komunikaciju sa odgovornim licima subjekta revizije u vezi sa planiranim obimom i vremenskim rasporedom revizije, ključnim revizijskim pitanjima i drugim važnim pitanjima i značajnim nalazima revizije, uključujući značajne nedostatke u sistemu internih kontrola koji se mogu identifikovati tokom revizije.

Banja Luka, 15.05.2018. godine

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

## II IZVJEŠTAJ GLAVNOG REVIZORA

### Izveštaj o reviziji usklađenosti

#### ***Mišljenje sa rezervom***

Uz reviziju Konsolidovanog finansijskog izvještaja Opštine Gradiška za 2017. godinu, izvršili smo reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija iskazanih u finansijskim izvještajima sa značajnim zakonskim i drugim propisima.

Po našem mišljenju, osim za navedeno u pasusu Osnov za mišljenje sa rezervom, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije iskazane u finansijskom izvještaju Opštine Gradiška za 2017. godinu su, u svim materijalno značajnim aspektima, u skladu sa propisima kojima su regulisane.

#### ***Osnov za mišljenje sa rezervom***

Reviziju usklađenosti smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske i ISSAI 4000 – Standard za reviziju usklađenosti.

Vjerujemo da su pribavljeni revizijski dokazi dovoljni i odgovarajući i da obezbjeđuju osnov za naše mišljenje o usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija iskazanih u finansijskim izvještajima sa propisima kojima su regulisane.

#### ***Kao što je navedeno pod tačkom 3. Izvještaja:***

U Opštini Gradiška nisu doneseni interni akti u skladu sa Zakonom o javnim putevima i to: odluka o utvrđivanju mjerila i kriterijuma za određivanje lokalnih puteva i ulica u naselju (član 10. stav 2) i strategija razvoja lokalnih puteva i ulica u naselju (član 13. stav 4.).

Program razvoja sporta nije donesen za period od četiri godine u skladu sa članovima 10. i 11. Zakona o sportu.

Akt o upravljanju rizicima nije donesen, što je obaveza propisana po članu 8. Zakona o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske i članu 26. stav (7) internog Pravilnika o internim kontrolama i internim kontrolnim postupcima u Opštinskoj upravi.

#### ***Kao što je navedeno pod tačkama 5, 6.1.1.1. i 6.1.2.1. Izvještaja:***

U Opštini Gradiška planovi i programi koje je Skupština opštine donijela i Rebalans budžeta nisu međusobno usklađeni i to: Plan korišćenja sredstava od naknada po osnovu korišćenja šuma, Program korišćenja sredstava od koncesionih naknada, Program tekućeg održavanja i rekonstrukcije hidromelioracionog sistema koji se realizuje iz sredstva naknada za vode; Program podrške razvoju poljoprivrede, Program podrške razvoju preduzetništva i drugi.

#### ***Kao što je navedeno pod tačkom 6.1.2.1. Izvještaja:***

Odredbes Kolektivnog ugovora za zaposlene u opštinskoj upravi Opštine Gradiška kojima je definisano uvećanje osnovne plate: 10% za zaposlene koji rade na šalterima (član 6), do 15% za posebne rezultate rada (član 7) i uvećanje po osnovu pripravnosti i složenosti posla (član 10) nisu u skladu sa članom 5. Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u oblasti lokalne samouprave Republike Srpske kojim je definisano da se uvećanja osnovne plate ne mogu posebno iskazivati već su uračunata u koeficijent utvrđen prema platnoj grupi.

Jedan broj zaključenih ugovora o djelu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova nije zaključen u skladu sa članom 204. i 205. Zakona o radu, jer predstavljaju poslove koji su sistematizovani i za koje se zaključuje ugovor o radu.

#### ***Kao što je navedeno pod tačkom 6.1.2.2. Izvještaja:***

Opština Gradiška nije izvršila servisiranje dijela duga za otplatu po kreditima, što nije u skladu sa odredbama člana 12. Odluke o izvršenju Rebalansa budžeta Opštine odnosno



člana 64. Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske, jer su odredbama navedenih propisa obaveze po osnovu duga definisane kao prioritete.

***Odgovornost rukovodstva za usklađenost***

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, načelnik Opštine Gradiška je takođe odgovoran da osigura da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije iskazane u finansijskim izvještajima u skladu sa propisima kojima su regulisane.

***Odgovornost revizora za reviziju usklađenosti***

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije iskazane u finansijskim izvještajima, u svim materijalno značajnim aspektima, u skladu sa propisima kojima su regulisane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura kako bi pribavili revizijske dokaze o tome da li je poslovanje Opštine Gradiška obuhvaćeno prema definisanim kriterijumima, usklađeno sa zakonskim i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji regulišu poslovanje Opštine Gradiška.

Banja Luka, 15.05.2018. godine

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

### III REZIME DATIH PREPORUKA

#### Preporuke vezane za finansijske izvještaje

Načelniku Opštine preporučujemo da obezbijedi da se:

- 1) knjigovodstvene isprave u vezi sa nastalim poslovnim događajima dostavljaju knjigovodstvu odmah nakon izrade, odnosno prijema u skladu sa članom 9. stav (5) Zakona o računovodstvu i reviziji Republike Srpske;
- 2) Pomoćna knjiga nefinansijske imovine u stalnim sredstvima ažurira i imovina identifikuje po pojedinačnim sredstvima i popis imovine i obaveza vrši na način da se provede usklađivanje knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem imovine i obaveza u skladu sa članom 3. Pravilnika o načinu i rokovima vršenja popisa i usklađivanja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem imovine i obaveza;
- 3) prihodi priznaju na gotovinskom osnovu, u momentu naplate u skladu sa članom 108. Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike;
- 4) provede sveobuhvatna analiza nefinansijske imovine u stalnim sredstvima i ista prizna i vrednuje u skladu sa odredbama Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike, zahtjevima MRS JS 17 i drugim relevantnim računovodstvenim standardima i propisima, na način da se: sva ulaganja u fazi sticanja imovine, koja zadovoljavaju kriterijume da se mogu pripisati vrijednosti imovine, evidentiraju kao nefinansijska imovina u stalnim sredstvima u pripremi (analitički po sredstvu) a po završetku pribavljanja i stavljanja u upotrebu izvrši knjigovodstveno aktiviranje i prenos na nefinansijsku imovinu u upotrebi, uz pojedinačno evidentiranje identifikovanog sredstva (objekta, opreme) u analitičkoj evidenciji stalnih sredstava; kod ulaganja u imovinu za potrebe drugog budžetskog korisnika koja mu se ustupa bez naknade ista prizna u okviru imovinskih pozicija Opštine, a po završetku pribavljanja, prije aktiviranja izvrši prenos na stvarnog korisnika u skladu sa članom 65. navedenog Pravilnika i knjigovodstvena evidencija zemljišta uskladi sa zemljišnim knjigama i dalji tretman sprovodi u skladu sa članom 33. navedenog Pravilnika;
- 5) analiziraju aktivnosti u vezi sa izgradnjom Sportskog centra „Servitium“ i izvršena ulaganja evidentiraju u skladu sa članom 65. stav (2) Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovo-dstvenim procjenama za budžetske korisnike, te u skladu sa članom 42. stav (4) istog Pravilnika, provjeri da li je došlo do obezvrjeđenja sredstava;
- 6) bilans novčanih tokova sačinjava u skladu sa članom 42. Pravilnika o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika i MRS JS 2 – Izvještaj o novčanim tokovima (paragrafi 21i 22);
- 7) u skladu sa procjenom ishoda sudskih postupaka, priznaju rezervisanja kad postoji vjerovatnoća da će za izmirenje potencijalnih obaveza biti potreban odliv resursa, prema zahtjevima MRS JS 19 - Rezervisanja, potencijalne obaveze i potencijalna imovina;
- 8) u Napomenama uz finansijske izvještaje objelodani sažet opis prirode potencijalne obaveze u skladu sa zahtjevima MRS JS 19 i članom 46. Pravilnika o finansijskom izvještavanju za budžetske korisnike.

## Preporuke vezane za usklađenost poslovanja

Načelniku Opštine preporučujemo da obezbijedi da se:

- 1) donese interni akti u skladu sa Zakonom o javnim putevima – strategija razvoja lokalnih puteva i ulica u naselju i odluka o razvrstavanju lokalnih puteva i ulica u naselju; donose akt o upravljanju rizicima kojim se uređuju organizacioni ciljevi i zadaci, procjena rizika i upravljanje rizicima; u potpunosti primjenjuje Uputstvo o naplati komunalne naknada za korišćenje stajališta za teretna motorna vozila na graničnom prelazu i carinskom terminalu;
- 2) planski dokumenti (programi i planovi korišćenja namjenskih sredstava i drugi programi kojima je propisano trošenje sredstava) i budžet odnosno rebalans budžeta međusobno usklađuju;
- 3) namjenska sredstva koriste u skladu sa planskim dokumentima i to: naknade za šume u skladu sa programom na koji je saglasnost dalo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; naknade za vode u skladu sa programom na koji je saglasnost dala JU „Vode Srpske“ i koncesione naknade u skladu sa programom koji donosi Skupština opštine;
- 4) u potpunosti primjenjuje Zakona o radu: ugovor o radu zaključuje za poslove koji su sistematizovani, a za rad van radnog odnosa - ugovor o djelu i ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova zaključuju samo za poslove koji ispunjavaju uslove za zaključenje takvih ugovora u skladu sa članovima 204. i 205. Zakona o radu;
- 5) definišu pravila i kriterijumi za dodjelu grant sredstava, preciznije definišu korisnici koji se mogu sufinansirati, propiše forma izvještaja i utvrdi neophodna prateća dokumentacija o utrošku, te da se planiranje, odobravanje, izvještavanje i kontrola vrši u skladu sa tim;
- 6) dug za otplatu kredita servisira pravovremeno u iznosima koji su dospjeli u skladu sa odredbama člana 64. Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske i odlukom o izvršenju budžeta Opštine;
- 7) izvrši sveobuhvatna analiza potraživanja, preispita osnov priznavanja iz koga proističe naplata, vrši kontinuirana kontrola naplate, te u slučaju neplaćanja prema izdatim rješenjima i zaključenim ugovorima, pravovremeno preduzmu zakonske mjere naplate koje će isključiti mogućnost zastare potraživanja i Skupštini opštine prezentuje izvještaj o stanju i mogućnosti naplate spornih potraživanja, definišu mjere za naplatu i dalji tretman sprovodi u skladu sa relevantnim zakonskim propisima i računovodstvenim politikama;
- 8) uspostavi evidencija o poslovnim zgradama, poslovnim prostorima, stambenim jedinicama i drugim objektima, kojom bi se omogućila njihova identifikacija (adresa, površina, vrijednost i sl.) u skladu sa Odlukom o poslovnim zgradama, poslovnim prostorijama, društvenim domovima, garažama i drugim nepokretnostima u svojini Opštine.

#### **IV KRITERIJUMI ZA REVIZIJU USKLAĐENOSTI**

- Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske;
- Zakon o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj;
- Zakon o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske;
- Odluka o izvršenju rebalansa budžeta Opštine Gradiška za 2017. godinu;
- Zakon o lokalnoj samoupravi;
- Zakon o statusu funkcionera jedinica lokalne samouprave;
- Zakon o sistemu javnih službi;
- Zakon o radu;
- Zakon o doprinosima i Pravilnik o uslovima, načinu obavještanja, obračunavanja i uplate doprinosa;
- Zakon o porezu na dohodak i Pravilnik o primjeni Zakona o porezu na dohodak;
- Posebni kolektivni ugovor za zaposlene u oblasti lokalne samouprave Republike Srpske;
- Zakon o javnim nabavkama;
- Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske;
- Zakon o uređenju prostora i građenju i Odluka o uređenju prostora i građevinskom zemljištu;
- Zakon o porezu na nepokretnosti;
- Zakon o šumama;
- Zakon o vodama;
- Zakon o javnim putevima;
- Zakon o komunalnim djelatnostima;
- Zakon o koncesijama;
- Zakon o zaštiti od požara;
- Zakon o komunalnim taksama;
- Zakon o sportu i Pravilnik o kategorizaciji sportova u Republici Srpskoj;
- Zakon o socijalnoj zaštiti;
- Pravilnik o uslovima za osnivanje ustanova socijalne zaštite;
- Uredba o naknadama za službena putovanja u zemlji i inostranstvu za zaposlene u javnom sektoru;
- Uredba o uslovima i načinu plaćanja gotovim novcem.

## V IZVJEŠTAJ O PROVEDENOJ REVIZIJI (NALAZI)

### 1. Uvod

Opština Gradiška (u daljem tekstu: Opština) se prostire na površini od 762 km<sup>2</sup>. Prema rezultatima popisa stanovništva iz 2013. godine, na području teritorije opštine Gradiška je na dan 01.10.2013. godine bilo nastanjeno 49.196 stanovnika.

Najznačajniji prirodni resursi na kojima ova lokalna zajednica bazira svoj razvoj su poljoprivredno zemljište i šume. Velike površine obradivog zemljišta i tradicija bavljenja poljoprivrednom proizvodnjom, uticali su da ova opština bude područje sa razvijenom poljoprivrednom proizvodnjom i potencijalima za njen dalji intenzivan razvoj. Na ovom prostoru postoje i druge mineralne sirovine koje se organizovano eksploatišu: ciglarska glina, tehnički građevinski kamen - dijabaz, pijesak, šljunak itd.

Opština ostvaruje svoje nadležnosti prema Zakonu o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 97/16), kao i druge nadležnosti koje joj se prenose drugim zakonima. Organi opštine su Skupština i načelnik Opštine. Skupština opštine je organ odlučivanja i kreiranja politika opštine koji čini 31 odbornik, a načelnik zastupa i predstavlja opštinu i nosilac je izvršne vlasti.

Konsolidovani godišnji finansijski izvještaj Opštine za 2017. godinu pored Opštinske uprave čine i finansijski izvještaji nižih budžetskih korisnika (javnih ustanova) čije su glavne knjige u sastavu Glavne knjige trezora Opštine (u daljem tekstu: GK) i to: JU Centar za socijalni rad, Javna ustanova za predškolsko vaspitanje i obrazovanje djece „Lepa Radić“, JU „Zavičajni muzej“, JU „Kulturni centar“, JU Turistička organizacija, JU Narodna biblioteka, te srednje škole koje se djelimično finansiraju iz budžeta Opštine (Gimnazija, Tehnička škola i Srednja stručna i tehnička škola).

Opština nije imala primjedbi na Nacrt izvještaja o provedenoj finansijskoj reviziji Opštine Gradiška za period 01.01-31.12.2017. godine.

**Preporuke date u ovom izvještaju, u cilju njihovog naglašavanja, boldovane su i pisane italik slovima.**

### 2. Provođenje preporuka iz prethodnog izvještaja

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske izvršila je u toku 2015. godine pregled statusa preporuka datih u Izvještaju o reviziji Konsolidovanih finansijskih izvještaja za korisnike budžeta Opštine Gradiška za 2012. godinu. Prema Izvještaju o sprovođenju preporuka (IP002-15 od 26.10.2015. godine) Opština je od ukupno devet datih preporuka: provela četiri preporuke, djelimično (nepotpuno) provela takođe četiri preporuke i nije provela jednu preporuku.

*Preporuka koja nije bila provedena* odnosila se na potpunu usklađenost procedura nabavki sa Zakonom o javnim nabavkama, provedena je u 2017. godini. (tačka 4. Izvještaja).

*Za djelimično provedene preporuke* obrazloženja su data u nastavku izvještaja a odnose se na: unaprjeđenje sistema internih kontrola (tačka 3. Izvještaja); korišćenje namjenskih sredstava ostvarenih po osnovu neporeskih prihoda (tačka 6.1.1.1. Izvještaja) a dvije preporuke su u vezi sa priznavanjem i vrednovanjem nefinansijske imovine (tačka 6.3.1.2. Izvještaja).

### 3. Zaključak o funkcionisanju sistema internih kontrola

Donošenjem osnovnih internih akata: Statuta Opštine, Odluke o osnivanju Opštinske uprave, Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, Pravilnika o internim kontrolama i internim kontrolnim postupcima i drugih akata stvorene su pretpostavke za uspostavljanje sistema internih kontrola.

Organizacija i rad organa Opštine, poslovi, nadležnosti i odgovornosti, finansiranje, učešće građana u lokalnoj samoupravi, saradnja i predstavljanje, kao i druga pitanja od značaja za

rad i obavljanje poslova u skladu sa propisima definisani su Zakonom o lokalnoj samoupravi i bliže uređeni Statutom Opštine ("Službeni glasnik Opštine", broj 4/17).

Interne kontrole Opštine nisu bile funkcionalne u pojedinim segmentima poslovanja, jer dio internih akata nije primjenjivan, dio nije usklađen sa propisima na osnovu kojih su doneseni, a dio nije donesen.

Unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta definisana je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Opštinske uprave („Službeni glasnik Opštine“, broj 5/17). U opisu radnih mjesta nije definisan opis nivoa standardnih mjerila za klasifikaciju radnih mjesta kako je definisano članom 17. stav 2. tačka (2) Uredbe o načelima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 10/17). Donošenjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta („Službeni glasnik Opštine“, broj 2/18) izvršeno je usaglašavanje sa navedenom Uredbom.

Za Opštinsku upravu je sistematizovano 137 radnih mjesta za 171 izvršioca i za Teritorijalnu vatrogasnu jedinicu 11 radnih mjesta za 32 izvršioca. Na dan 31.12.2017. godine bilo je zaposleno ukupno 210 izvršilaca, od čega je 10 izvršilaca na određeno vrijeme i četiri funkcionera.

Tokom 2017. godine u Opštinskoj upravi radni odnos je prestao za 15 zaposlenih (po osnovu isteka mandata i penzionisanja), a u radni odnos primljen je 31 izvršilac na neodređeno vrijeme (nakon sprovedenog javnog konkursa), 10 izvršilaca na određeno vrijeme (zbog zamjene privremeno odsutnog radnika i zbog povećanog obima posla).

Osim opštinske uprave preko lokalnog trezora, iz budžetskih sredstava Opštine se finansiraju i plate u: Centru za socijalni rad za 22 zaposlena, Dječijem vrtiću za 61 zaposlenog, Kulturnom centru za 21 zaposlenog i Turističkoj organizaciji za jednog zaposlenog.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji poslova i sistematizaciji radnih mjesta Centra za socijalni rad nije sistematizovan dovoljan broj stručnih radnika (po strukturi i broju) prema broju stanovnika u skladu sa članom 14. Pravilnika o uslovima za osnivanje ustanova socijalne zaštite ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 90/17).

Dio internih akata nije donesen i to:

- prema odredbama Zakona o javnim putevima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 89/13) nije donesena: odluka o razvrstavanju lokalnih puteva i ulica u naselju (član 10. stav 4) i strategija razvoja lokalnih puteva i ulica u naselju (član 13. stav 4), pa u poslovnim knjigama ne postoje uređene evidencije o saobraćajnim objektima kojima upravlja Opština;
- program razvoja sporta nije donesen na period od četiri godine kako je definisano članovima 10. i 11. Zakona o sportu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 4/02, 66/03 i 73/08), a donesen je na godišnjem nivou za 2017. godinu. (Program razvoja sporta za period 2018 - 2022. godina Skupština opštine je donijela u 2018. godini) i
- akt o upravljanju rizicima kojim se uređuju organizacioni ciljevi i zadaci, procjena rizika i upravljanje rizicima nije donesen, što je obaveza propisana po članu 8. Zakona o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 91/16) i članom 26. stav (7) internog Pravilnika o internim kontrolama i internim kontrolnim postupcima u Opštinskoj upravi ("Službeni glasnik Opštine", broj 1/16).

Nedovoljno efikasno funkcionisanje sistema internih kontrola imalo je za posljedicu nepravilnosti koje se odnose na:

- planiranje, jer programi i planovi koje je donijela Skupština opštine nisu usklađeni sa Rebalansom budžeta;
- dodjela značajnog dijela grantova, uglavnom nije uređena, jer nisu definisana pravila planiranja, kriterijumi dodjele sredstava i izvještavanje (tačka 6.1.2.1. Izvještaja);
- dio knjigovodstvenih isprava u vezi sa nastalim poslovnim događajima nije evidentiran, jer u knjigovodstvo nije dostavljen iz odjeljenja i službi u kojima su dokumenti nastali odnosno

primljeni (npr. promjene vezane za zemljište, stambene jedinice itd.), što nije u skladu sa članom 9. stav (5) Zakona o računovodstvu i reviziji Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 94/15);

- prilikom evidentiranja poslovnih promjena i unosa transakcija u GK primjena funkcionalne klasifikacije nije pravilna, jer je dodijeljena pozicijama obaveza koje prema članu 159. Pravilnika o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za budžetske korisnike („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 98/16) nisu predmet razvrstavanja po funkcionalnoj klasifikaciji, što ima za posljedicu da se salda obaveza iskazana po funkcionalnoj klasifikaciji u GK prenose kao početna stanja iz godine u godinu iako su zatvorena, itd.

Naplata komunalne naknade za korišćenje stajališta za teretna motorna vozila na graničnom prelazu i carinskom terminalu vrši se u gotovom novcu. Naplatu je vršilo KP „Gradska čistoća“ a.d. Gradiška po osnovu ugovora zaključenog 16.02.2017. godine. Načelnik Opštine je 16.09.2015. godine donio Uputstvo kojim je propisan način naplate, raspolaganje novcem, sadržaj i oblik priznanica itd. Interna kontrola u postupku naplate nije uspostavljena na način da se umanjuje rizik eventualne zloupotrebe poslovanja gotovim novcem. U Odjeljenju za finansije vodila se evidencija o zaduženju i razduženju priznanica, ali bez potpisa lica koje je predalo odnosno preuzelo priznanice.

Knjigovodstveni sistem Opštine je uspostavljen u sistemu trezorskog poslovanja. Pomoćne knjige: nefinansijske imovine u stalnim sredstvima, potraživanja i obračun plata vode se u posebnim programskim aplikacijama.

Uspostavljena pomoćna knjiga nefinansijske imovine u stalnim sredstvima nije vođena u skladu sa pravilima definisanim članom 12. stav (5) Zakona o računovodstvu i reviziji Republike Srpske, jer dio imovine nije identifikovan analitički po svakom pojedinačnom sredstvu; izdaci za naknadna ulaganja po osnovu rekonstrukcije postojećih objekata, pribavljanja projektne dokumentacije, nadzora i drugih usluga, evidentirani su odvojeno od objekta na koji se odnose, te se u pomoćnoj evidenciji nalazi veliki broj pojedinačnih pozicija bez utvrđene veze sa objektom na koji se odnose - što onemogućava identifikaciju imovine, validnu obradu popisa i ne daje podatke o pravoj vrijednosti pojedinačnih sredstva i ukupne imovine.

Popis imovine i obaveza nije organizovan i izvršen u skladu sa Pravilnikom o načinu i rokovima vršenja popisa i usklađivanja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem imovine i obaveza („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 45/16), jer: komisije za popis za jedan dio imovine i obaveza nisu izvršile utvrđivanje stvarnog stanja nego su preuzele podatke iz knjigovodstvenih evidencija iako postoje značajne razlike između stvarnog i knjigovodstvenog stanja (kako je navedeno u prethodnom pasusu) niti su u izvještajima konstatovale da postoje neusklađenosti u vezi sa identifikacijom značajnog dijela nefinansijske imovine u stalnim sredstvima.

U okviru Jedinice za internu reviziju, sistematizovana su dva radna mjesta (rukovodilac i interni revizor) ali interna revizija nije uspostavljena sve do septembra 2017. godine kada je izvršen prijem internog revizora a u decembru je imenovan i rukovodilac. Obavljene su revizije dva procesa: obračun plata i ostalih naknada budžetskog korisnika JU „Kulturni centar“ Gradiška za period 2013 - 2016. godina i dodjela sredstava omladinskim i nevladinim organizacijama za 2017. godinu. Sačinjeni su pojedinačni izvještaji i dato ukupno šest preporuka, od čega su četiri provedene, a dvije preporuke nisu bile provedene.

Internom revizijom su konstatovane nepravilnosti u provođenju internih kontrola, što potvrđuju i revizijski nalazi kod dodjele grantova a JU Kulturni centar nije obuhvaćena ovom revizijom.

Na osnovu navedenog može se zaključiti da interne kontrole nisu u potpunosti ugrađene u sve segmente poslovanja i njihovo funkcionisanje nije na zadovoljavajućem nivou, kako bi obezbijedile obavljanje poslova u skladu sa zakonima, podzakonskim i internim aktima,

pravilno, ekonomično, efikasno i efektivno korišćenje sredstava i zaštitu imovine, obaveza i drugih resursa, te pouzdano izvještavanje.

**Preporučujemo načelniku Opštine da obezbijedi da se:**

- **donesu interni akti u skladu sa Zakonom o javnim putevima – strategija razvoja lokalnih puteva i ulica u naselju i odluka o razvrstavanju lokalnih puteva i ulica u naselju;**
- **donose akt o upravljanju rizicima kojim se uređuju organizacioni ciljevi i zadaci, procjena rizika i upravljanje rizicima;**
- **knjigovodstvene isprave u vezi sa nastalim poslovnim događajem knjigovodstvu, dostave odmah nakon izrade, odnosno prijema u skladu sa članom 9 stav (5) Zakona o računovodstvu i reviziji Republike Srpske;**
- **u potpunosti primjenjuje Uputstvo o naplati komunalne naknada za korišćenje stajališta za teretna motorna vozila na graničnom prelazu i carinskom terminalu;**
- **Pomoćna knjiga nefinansijske imovine u stalnim sredstvima ažurira i imovina identifikuje po pojedinačnim sredstvima i**
- **popis imovine i obaveza vrši na način da se provede usklađivanje knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem imovine i obaveza u skladu sa članom 3. Pravilnika o popisu.**

#### **4. Nabavke**

Planom javnih nabavki Opštine za 2017. godinu, koji je u toku godine kontinuirano dopunjavane u smislu prilagođavanja potrebama i raspoloživim sredstvima (pet izmjena i dopuna) planirane su nabavke radova, roba i usluga ukupne vrijednosti 10.424.114 KM bez poreza na dodatu vrijednost (u daljem tekstu: PDV) u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, broj: 39/14).

Prema Izvještaju o provedenim postupcima javnih nabavki u 2017. godini, Opštinska uprava je pokrenula 179 postupaka nabavki koji su okončani dodjelom ugovora ukupne vrijednosti 9.375.517 KM (bez PDV-a) od čega:

- četiri otvorenim postupkom sa zaključenim ugovorima ukupne vrijednosti od 7.030.944 KM bez PDV-a (od čega je jedan ugovor za obezbjeđenje kreditnih sredstava u iznosu od 6.086.007 KM a za radove tri ugovora u ukupnom iznosu od 944.937 KM);
- devet pregovaračkim postupkom bez objavljivanja obavještenja o nabavci u iznosu 921.121 KM (od čega je jedan po hitnom postupku na ime sanacije krova na zgradi Kulturnog centra u iznosu od 78.569 KM, tri za dodatne radove u iznosu od 217.221 KM i ostali za obavljanje komunalne djelatnosti);
- 32 konkurentskim zahtjevom za dostavljanje ponuda u vrijednosti od 888.259 KM;
- 131 direktnim sporazumom u vrijednosti od 439.849 KM i
- tri postupaka za usluge u skladu sa odredbama Aneksa II dio B Zakona, po Pravilniku za neprioritetne usluge u vrijednosti od 95.343 KM.

Pregledom obuhvaćenih postupaka javnih nabavki koji su provedeni u toku 2017. godine nisu utvrđene nepravilnosti u pogledu provođenja procedura propisanih Zakonom.

#### **5. Priprema i donošenje budžeta**

Skupština opštine je 28.12.2016. godine usvojila Budžet Opštine za 2017. godinu u iznosu od 24.004.000 KM, a 28.12.2017. godine Rebalans budžeta u iznosu od 41.800.000 KM, kojim je budžetski okvir povećan za 74% ili za 17.796.000 KM, uglavnom zbog kreditnog zaduženja.

Na Plan za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda u iznosu od 437.960 KM, shodno članu 30. stav 1. Zakona o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 94/15), Fiskalni savjet Republike Srpske je 22.12.2017. godine dao pozitivno mišljenje.



Rebalansom budžeta je planirano finansiranje aktivnosti Opštine iz: budžetskih prihoda u iznosu od 23.343.000 KM, primitaka za nefinansijsku imovinu u iznosu od 510.000 KM, primitaka od finansijske imovine u iznosu od 10.000 KM, primitaka od zaduživanja u iznosu od 17.700.000 KM i ostalih primitaka u iznosu od 237.000 KM.

Budžetski izdaci su odobreni za: tekuće rashode u iznosu od 18.991.595 KM, transfere u iznosu od 151.000 KM, izdatke za nefinansijsku imovinu u iznosu od 8.651.645 KM, izdatke za otplatu dugova u iznosu od 13.393.700 KM i ostale izdatke u iznosu od 612.060 KM.

Rebalans budžeta je donesen, a planski dokumenti koje je Skupština prethodno donijela (strategije, programi, planovi i sl.) nisu usaglašeni sa njim kako po iznosu planiranih sredstava tako i po strukturi, pa određeni poslovi koji se izvršavaju ne prate programe i druge planske dokumente (objašnjenje pod tačkom 6.1. Izvještaja).

Nakon donošenja Rebalansa budžeta, izvršene su realokacije budžetskih sredstava ukupne vrijednosti 973.616 KM koje su u skladu sa članovima 10 i 11. Odluke o izvršenju rebalansa budžeta.

***Preporučujemo načelniku Opštine da obezbijedi da se planski dokumenti (programi i planovi korišćenja namjenskih sredstava i drugi programi kojima je propisano trošenje sredstava) i budžet odnosno rebalans budžeta međusobno usklađuju.***

## **6. Finansijski izvještaji**

U obrascima finansijskih izvještaja: Bilans uspjeha, Periodični izvještaj o izvršenju budžeta i Periodični izvještaj o izvršenju po računovodstvenim fondovima za 2017. godinu nisu popunjene kolone koje se odnose na prethodnu godinu što nije u skladu sa članovima 18, 19, 40, 43. i 44. Pravilnika o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 15/17). Odstupanje u primjeni odredbi Pravilnika o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika koje se odnosi na iskazivanje uporednih podataka o prihodima, rashodima, primicima i izdacima za prethodnu godinu je posljedica primjene novog Pravilnika o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za budžetske korisnike kojim su izmijenjeni struktura i sadržaj pojedinih pozicija (prihoda, rashoda, primitaka i izdataka). Zbog tih promjena i zbog uvođenja novih pozicija koje nisu bile sadržane u ranijem kontnom planu, retroaktivno prepravljavanje podataka prezentovanih u finansijskim izvještajima za prethodnu godinu nije vršeno (član 125. stav 3. Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 115/17).

Prema odredbama člana 27. Pravilnika o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika, godišnji finansijski izvještaji za jedinice lokalne samouprave imaju karakter finansijskih izvještaja u smislu odredbi i zahtjeva Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (MRS JS), tako da neiskazivanje uporednih podataka za prethodnu godinu u bilansu uspjeha i periodičnim izvještajima o izvršenju budžeta za revidiranu godinu predstavlja odstupanje od odredbi MRS JS 1- Prezentacija finansijskih izvještaja (paragr. 15, 23 i 53 – 58).

Uz obrasce godišnjih finansijskih izvještaja budžetski korisnici su dužni da, pored ostalog, sačine i pisano obrazloženje uz poseban osvrt na uzroke značajnih razlika u odnosu na plan i prethodnu godinu i bilo kakva druga kretanja finansijskih pokazatelja, u skladu sa članom 46. stav 5. Pravilnika o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika i MRS JS - 1 Prezentacija finansijskih izvještaja, što je Opština učinila.

### **6.1. Izvještaj o izvršenju budžeta**

Izvršenje budžeta Opštine za period 01.01-31.12.2017. godine iskazano je u obrascu PIB - Periodični izvještaj o izvršenju budžeta na računovodstvenom fondu 01 - opšti fond, što predstavlja budžet u užem smislu (u daljem tekstu: PIB) i obrascu PIF - Periodični izvještaj o izvršenju po svim računovodstvenim fondovima (u daljem tekstu: PIF).

Budžetski izdaci za 2017. godinu su iskazani u iznosu od 35.094.263 KM, što je za 16% ili za 6.705.737 KM niže u odnosu na rebalans budžeta (objašnjenja u nastavku).

Izveštaj o izvršenju budžeta Opštine za 2017. godinu Skupština opštine je usvojila 20.04.2018. godine.

### 6.1.1. Prihodi i primici

Ukupni prihodi i primici za 2017. godinu u PIF-u su iskazani u iznosu od 42.415.088 KM, od čega na fondu 01 u iznosu od 41.095.712 KM, na fondu 03 - (fond grantova) u iznosu od 5.000 KM i na fondu 05 - (fond za posebne projekte) u iznosu od 1.314.376 KM. Na prihode se odnosi 23.939.772 KM, a na primitke 18.475.316 KM.

Prema nalazu revizije, prihodi i primici na fondu 01 su potcijenjeni za iznos od 193.858 KM po osnovu manje iskazanih neporeskih prihoda i iznose: u PIB-u 41.289.570 KM (što je za 1% niže od planiranih), a u PIF-u, po svim fondovima 42.608.946 KM.

Na fondu 05 (fond za posebne projekte) izvršenje je iskazano po osnovu grant sredstva obezbijeđenih po Projektu dogradnje sistema za otpadne vode i vodosnabdijevanje u opštini Gradiška – koji se sufinansira iz kreditnih i grant sredstva Evropske investicione banke (EIB) obezbijeđenih tokom perioda izvođenja radova u skladu sa Supsidijarnim sporazumom o finansiranju između EIB, BiH i Republike Srpske. Obezbijeđena sredstva se ne doznačavaju na račun Opštine, već Ministarstvo finansija Republike Srpske tokom perioda izvođenja radova povlači sredstva od EIB u tranšama i vrši plaćanje obaveza na račun dobavljača/izvođača radova. Ministarstvo je navedena sredstva doznačilo izvođaču radova u 2017. godini (što je u poslovnim knjigama Opštine evidentirano na poziciji prihoda od transfera), a izdaci za imovinu po ovom projektu nisu priznati u finansijskim izvještajima za 2017, već za 2016. godinu kada su radovi izvedeni i ispostavljene građevinske situacije.

#### 6.1.1.1. Budžetski prihodi

Budžetske prihode po svim fondovima od 24.133.630 KM čine: poreski prihodi, neporeski prihodi, grantovi i transferi jedinicama lokalne samouprave.

Poreski prihodi su ostvareni u iznosu od 14.380.095 KM, što je za 2% niže od rebalansom planiranih. U strukturi istih najveće učešće od 82% imaju prihodi od indirektnih poreza (11.742.754 KM), zatim prihodi od poreza na lična primanja (1.814.167 KM), te prihodi od poreza na imovinu (806.008 KM).

Porezi na imovinu po osnovu Zakona o porezu na nepokretnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 91/15) u cijelosti pripadaju budžetu Opštine. U ovom periodu ostvareni su više za 570.470 KM ili više za 242% u odnosu na prethodnu godinu (235.538 KM), zbog toga što Skupština opštine u 2016. godini nije izvršavala svoje nadležnosti u skladu sa članom 39. Zakona o lokalnoj samoupravi i nije donijela odluku o visini vrijednosti nepokretnosti po zonama na teritoriji opštine, u skladu sa članom 4. stav (3) Zakona o porezu na nepokretnosti. Zbog toga, Poreska uprava Republike Srpske za nepokretnosti koje se nalaze na teritoriji opštine, nije obračunala porez na nepokretnosti za 2016. godinu, pa je budžet Opštine uskraćen za prihode po navedenom osnovu.

Neporeski prihodi su iskazani u iznosu od 7.324.877 KM, a prema nalazu revizije iznose 7.518.735 KM, što je za 3% niže u odnosu na rebalansom planirane. Manje su iskazani za 193.858 KM po osnovu naknada za korišćenje šuma, zbog toga što nisu priznati na gotovinskom osnovu u skladu sa odredbama člana 108. Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike, već su priznati kao prihod u 2016. godini, iako su naplaćeni u 2017. godini.

Neporeski prihodi su ostvareni i po osnovu: zakupa imovine (198.804 KM), naknada koje plaćaju investitori izgradnje objekata na ime rente i troškova uređenja građevinskog zemljišta (689.838 KM), naknada za korišćenje šuma (1.120.381 KM od čega se na naknade za šume u privatnoj svojini odnosi 48.031 KM a na zatezne kamate po obračunu Poreske uprave Republike Srpske 153.353 KM), naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta (79.022 KM), administrativnih taksi (246.173 KM), komunalnih taksi (1.063.092 KM), komunalnih naknada za korišćenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje (1.282.928 KM), komunalnih naknada za korišćenje stajališta za teretna motorna vozila na

graničnom prelazu i carinskom terminalu (1.150.645 KM), naknade za korišćenje mineralnih sirovina (27.260 KM), koncesionih naknada (166.115 KM), naknada za vode (154.685 KM), sredstava za finansiranje zaštite od požara (158.035 KM), vlastitih prihoda nižih budžetskih korisnika (691.167 KM od čega je 463.084 KM po osnovu smještaja djece u JPU „Lepa Radić“) i ostalih prihoda (490.590 KM).

Komunalna naknada za korišćenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje (1.282.928 KM) je naplaćena za 36% više ili za 340.747 KM u odnosu na 2016. godinu. Razlog značajnog odstupanja je zbog toga što Skupština opštine za 2016. godinu nije utvrdila vrijednost boda za obračun komunalne naknade, pa ista nije ni obračunata.

Skupština opštine je usvojila programe o utrošku i izvještaje o realizaciji namjenskih sredstava ostvarenih po osnovu naknada za: korišćenje šuma, promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, vode, korišćenje mineralnih sirovina, koncesionih naknada i sredstava za finansiranje zaštite od požara.

Programom utroška sredstava od naknada za korišćenje šuma (za koji je dobijena saglasnost Ministarstava poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske) planirano je finansiranje aktivnosti u iznosu od 515.000 KM za namjenu u skladu sa članom 89. Zakona o šumama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 75/08 i 11/13). Prema Izvještaju o realizaciji programa, sredstva su utrošena u iznosu od 878.492 KM za asfaltiranje i rekonstrukciju puteva (za namjene propisane zakonom) ali nisu utrošena u skladu sa Programom i saglasnošću dobijenom od nadležnog Ministarstva.

Programom za korišćenje sredstava od koncesionih naknada po Zakonu o koncesijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 59/13) planirano je korišćenje u iznosu od 100.000 KM. Prema Izvještaju o realizaciji programa sredstava nisu utrošena za namjenu po Programu, već za izgradnju i rekonstrukciju puteva u iznosu od 166.115 KM.

Programom utroška namjenskih sredstava po osnovu posebnih vodnih naknada planirano je finansiranje u iznosu od 400.000 KM, a realizovano je 198.843 KM u skladu sa Programom (saldo neutrošenih sredstava iskazan je na posebnom žiro računu otvorenom za ovu namjenu). Na navedeni Program nije obezbijeđena saglasnost JU „Vode Srpske“, što nije u skladu sa članom 17. stav (2) tačka b) Zakona o vodama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 50/06, 92/09, 121/12 i 74/17).

Grantovi su iskazani u iznosu od 175.192 KM - na fondu 01 u iznosu od 170.192 KM, a na fondu 03 u iznosu od 5.000 KM, po osnovu namjenskih sredstava primljenih od: građana u iznosu od 157.342 KM na ime učešće za asfaltiranje puteva, Fonda za zaštitu životne sredine Republike Srpske za nabavku kontejnera u iznosu od 10.000 KM i drugih donatora u iznosu od 7.850 KM.

Transferi jedinicama lokalne samouprave su iskazani u iznosu od 2.059.608 KM - na fondu 01 u iznosu od 745.232 KM i na fondu 05 u iznosu od 1.314.376 KM po osnovu grant sredstava EIB za sufinansiranje Projekta za vodovod (tačka 6.1.1. Izvještaja).

Transferi na fondu 01 odnose se na: transfer od Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske po osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti (728.190 KM), transfer od Ministarstva prosvjete i kulture Republike Srpske za igraonički program u Dječijem vrtiću (7.744 KM) i ostale transfere (9.298 KM).

***Preporučujemo načelniku Opštine da obezbijedi da se:***

- ***prihodi priznaju na gotovinskom osnovu, u momentu naplate u skladu sa članom 108. Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike i***
- ***namjenska sredstva koriste u skladu sa planskim dokumentima i to: naknade za šume u skladu sa programom na koji je saglasnost dalo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; naknade za vode u skladu sa programom na koji je saglasnost dala JU „Vode Srpske“ i koncesione naknade u skladu sa programom koji donosi Skupština opštine.***

### 6.1.1.2. Primici

Primici su iskazani u iznosu od 18.475.316 KM po osnovu primitaka: za nefinansijsku imovinu (564.701 KM), od finansijske imovine (7.501 KM), od zaduživanja (17.700.000 KM) i ostalih primitaka (203.114 KM).

Primici za nefinansijsku imovinu su naplaćeni po osnovu prodaje zemljišta u iznosu od 564.437 KM (od čega u Agroindustrijskoj zoni Nova Topola 379.116 KM). Izvršenje je za 11% više u odnosu na rebalansom planirana sredstva od 510.000 KM.

Primici po osnovu zaduživanja su iskazani u iznosu od 17.700.000 KM. Odnose se na primitke po osnovu kredita od banaka po Ugovoru o zajedničkom kreditu po kojem banke kreditori učestvuju u kreditu i to: „Nova banka“ a.d. Banja Luka u iznosu od 13.800.000 KM, NLB Banka a.d. Banja Luka u iznosu od 1.900.000 KM i Komercijalna banka a.d. Banja Luka u iznosu od 2.000.000 KM.

Skupština opštine je 28.07.2017. godine donijela Odluku o kreditnom zaduženju Opštine (na koju je Ministarstvo finansija Republike Srpske 04.08.2017. godine dalo saglasnost) a 28.12.2017. godine izmjenu Priloga uz istu Odluku, kojima je definisala da će se sredstva koristiti za:

- refinansiranje postojećih kreditnih obaveza u iznosu od 11.700.000 KM (prijevremeni otkup obveznica 7.147.228 KM, otplatu preuzetih kreditnih obaveza KP „Toplana“ a.d. Gradiška kod Nove banke a.d Banja Luka 3.839.304 KM i refinansiranje dospjelih obaveza za izvršena kapitalna ulaganja u izgradnju „Obilaznice za poboljšanje prilaza graničnom prelazu Gradiška“ i u izgradnju sportske dvorane 713.468 KM) i
- za javne objekte i infrastrukturna ulaganja u iznosu od 6.000.000 KM (nastavak izgradnje sportske dvorane 2.500.000 KM, rekonstrukcija vodotornja 1.000.000 KM i ulaganja u infrastrukturu Agroindustrijske zone 2.500.000 KM).

Ostali primici su iskazani za primitke po osnovu: naknade plata koji se refundiraju od fondova obaveznog socijalnog osiguranja u iznosu od 152.195 KM (za porodiljsko odsustvo 66.936 KM i za vrijeme bolovanja 85.259 KM), PDV-a u iznosu od 46.199 KM i po drugim osnovama u iznosu od 4.720 KM.

### 6.1.2. Rashodi i izdaci

Rashodi i izdaci su iskazani (u PIF-u po svim fondovima) u iznosu od 35.099.263 KM, od čega na opštem budžetskom fondu 01 od 35.094.263 KM i na fondu 03 - fond grantova od 5.000 KM. Čine ih: budžetski rashodi od 19.252.606 KM i izdaci od 15.846.657 KM.

Iskazana prekoračenja pozicija rashoda i izdataka u odnosu na planirane rebalansom budžeta, opravdana su odlukama o realokaciji sredstava.

#### 6.1.2.1. Rashodi

Rashodi (19.252.606 KM) su iskazani po osnovu budžetskih rashoda koje čine tekući rashodi (19.090.528 KM) i transfera između i unutar jedinica vlasti (162.078 KM). Indeks izvršenja budžetskih rashoda u odnosu na rebalans budžeta je 101%.

Tekući rashodi su iskazani po osnovu: rashoda za lična primanja zaposlenih (6.802.097 KM), rashoda po osnovu korišćenja roba i usluga (4.985.675 KM), rashoda finansiranja (1.353.145 KM), subvencija (169.970 KM), grantova (1.873.635 KM), doznaka na ime socijalnih davanja (2.933.969 KM), rashoda po sudskim rješenjima (824.645 KM) i drugih finansijskih troškova i transakcija između jedinica vlasti (147.392 KM).

**Rashodi za lična primanja zaposlenih** su za 3% niži od predviđenih rebalansom budžeta, a odnose se na rashode za: bruto plate zaposlenih (5.870.407 KM); bruto naknade troškova i ostalih ličnih primanja zaposlenih po osnovu rada (727.623 KM koje najvećim dijelom čine: bruto topli obrok 575.741 KM, prevoz na posao i sa posla 125.358 KM, dnevnice za službena putovanja 12.216 KM); naknadu plata zaposlenih za vrijeme bolovanja, roditeljskog odsustva i ostalih naknada plata (164.332 KM), te otpremnine i jednokratne pomoći (39.735 KM).

Odredbe Kolektivnog ugovora za zaposlene u Opštinskoj upravi (iz 2017. godine) kojima je definisano uvećanje osnovne plate i to: 10% za zaposlene koji rade na šalterima (član 6), do 15% za posebne rezultate rada (član 7) i uvećanje po osnovu pripravnosti i složenosti posla (član 10) nisu u skladu sa članom 5. Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u oblasti lokalne samouprave Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 20/17) kojim je definisano da se uvećanja osnovne plate ne mogu posebno iskazivati već su uračunata u koeficijent utvrđen prema platnoj grupi. Nepravilnost je otklonjena u 2018. godini.

U JU Centar za socijalni rad iskazani su rashodi za lična primanja u iznosu od 435.232 KM. S obzirom da nije zaključen poseban kolektivni ugovor za djelatnost socijalne zaštite koju obavljaju centri za socijalni rad, kao prelazno rješenje za odlučivanje o pravima i obavezama iz radnog odnosa, JU Centar za socijalni rad primjenjuje odredbe Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u oblasti lokalne samouprave Republike Srpske i u skladu s tim direktor Ustanove i Sindikat ustanove su zaključili Kolektivni ugovor, kojim su definisali prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih.

U JPU „Lepa Radić“ iskazani su rashodi za lična primanja u iznosu od 1.026.154 KM definisani Pravilnikom o platama i drugim primanjima za zaposlene u toj ustanovi koji nije usklađen sa Posebnim kolektivnim ugovorom za zaposlene u oblasti obrazovanja i kulture Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 70/16) u dijelu koji definiše primanja po osnovu pomoći zaposlenim. Donošenjem Kolektivnog ugovora za zaposlene u JPU „Lepa Radić“ u 2018. godini izvršeno je usklađivanje sa Posebnim kolektivnim ugovorom.

**Rashodi po osnovu utroška energije, komunalnih i komunikacionih usluga** iskazani su u iznosu od 743.248 KM, što je za 4% više u odnosu na rebalans budžeta. Čine ih rashodi po osnovu: utroška energije (353.322 KM), komunalnih usluga (65.741 KM), korišćenja fiksnih telefona (62.505 KM), korišćenja mobilnih telefona (30.244 KM), korišćenja interneta (16.111 KM), poštanskih usluga (182.473 KM) i ostalih usluga (32.852 KM).

**Rashodi za tekuće održavanje** su iskazani u iznosu od 308.044 KM što je za 5% niže u odnosu na rebalans budžeta. Iskazani su po osnovu rashoda za održavanje: zgrada (22.454 KM), objekata drumskog saobraćaja (170.577 KM), opreme (84.821 KM) i ostale imovine (30.192 KM).

**Rashodi po osnovu putovanja i smještaja** su iskazani u iznosu od 90.075 KM, što je za 15% niže u odnosu na rebalans budžeta. Na rashode po osnovu službenih putovanja odnosi se 20.699 KM, a na rashode po osnovu utroška goriva 69.376 KM.

**Rashodi za stručne usluge** su iskazani u iznosu od 517.364 KM, što je za 2% niže u odnosu na planirane. Iskazani su po osnovu rashoda za usluge: platnog prometa - provizije banaka (58.453 KM); osiguranja imovine i zaposlenih (37.708 KM); medijskog predstavljanja opštine (116.585 KM); štampanja, kopiranja, grafičke obrade i sl. (48.748 KM); objavljivanja tendera, oglasa i informativnih tekstova (31.057 KM); geodetsko-katastarske i druge pravne i administrativne usluge (80.642 KM); izrade projektne dokumentacije (10.771 KM); održavanja računarskih licenci i računarskih program (38.731 KM) i drugih usluga.

Usluge za medijsko praćenje aktivnosti Opštine (televizijske usluge) ugovorene su sa Info plus d.o.o. Gradiška u iznosu od 56.160 KM, za period od šest mjeseci. Ugovorom nisu utvrđeni termini emitovanja, vrijeme trajanja i slično na osnovu kojih bi se vršilo praćenje realizacije ugovora. Fakture su ispostavljene mjesečno u fiksnom iznosu od po 9.360 KM.

**Rashodi za usluge održavanja javnih površina i zaštite životne sredine** su iskazani u iznosu od 1.879.475 KM što je za 4% više u odnosu na rebalansom budžeta planirane. Odnose se na rashode po osnovu: utroška električne energije za javnu rasvjetu (629.194 KM), usluga zajedničke komunalne potrošnje – čišćenja i održavanja javnih površina (957.816 KM), usluga zimske službe (55.330 KM), usluga za održavanja i rekonstrukcije hidromelioracionog sistema (198.843 KM) i rashoda za uređenje javnih površina (38.292 KM).

Ugovor za obavljanje usluge zajedničke komunalne potrošnje zaključen je sa KP „Gradska čistoća“ a.d. Gradiška, sa kojim su ugovoreni i poslovi koji nisu bili usklađeni sa Odlukom o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Opštine“, broj 3/13) kojom je u članu 11. definisano da KP „Gradska čistoća“ a.d. kao svoju osnovnu djelatnost obavlja samo komunalne djelatnosti zbrinjavanja otpada iz stambenih i poslovnih prostora. Skupština opštine je u 2018. godini izvršila izmjenu navedenog člana i proširila poslove komunalne djelatnosti koje će obavljati KP „Gradska čistoća“ a.d. i to: čišćenje javnih površina; održavanje, uređenje i opremanje javnih zelenih i rekreacionih površina; održavanje javnih saobraćajnih površina u naseljenom mjestu i drugo.

**Ostali neklasifikovani rashodi** su iskazani u iznosu od 1.127.503 KM. Izvršenje je za 9% niže u odnosu na planirane. Čine ih rashodi za: bruto naknade van radnog odnosa (759.442 KM); reprezentaciju (292.176 KM po osnovu: ugostiteljskih usluga i interne reprezentacije 85.093 KM, obilježavanja manifestacija Opštine 181.855 KM, poklona 14.100 KM i drugih osnova 11.128 KM); stručno usavršavanje zaposlenih (13.616 KM); poreze, doprinose i neporeske naknade na teret poslodavca (22.569 KM) i ostale rashode (39.700 KM).

Rashode za bruto naknade za rad van radnog odnosa čine naknade: skupštinskim odbornicima (263.478 KM), članovima skupštinskih komisija i radnih grupa (139.436 KM), članovima upravnih i nadzornih odbora (19.834 KM), po ugovoru o djelu (95.040 KM), za privremene i povremene poslove (128.969 KM), volonterima (18.458 KM), predsjednicima mjesnih zajednica (75.691 KM) i ostale naknade (18.536 KM).

Jedan broj zaključenih ugovora o djelu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova nije zaključen u skladu sa članom 204. i 205. Zakona o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 1/16), jer predstavljaju poslove koji su sistematizovani i za koje se zaključuje ugovor o radu.

***Preporučujemo načelniku Opštine da obezbijedi da se u potpunosti primjenjuje Zakona o radu: ugovor o radu zaključuje za poslove koji su sistematizovani, a za rad van radnog odnosa - ugovor o djelu i ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova zaključuju samo za poslove koji ispunjavaju uslove za zaključenje takvih ugovora u skladu sa članovima 204. i 205. Zakona o radu.***

**Rashode finansiranja i druge finansijske troškove** u ukupnom iznosu od 1.485.971 KM čine: rashodi finansiranja prema bankama i dobavljačima (1.353.145 KM) i prema Vladi Republike Srpske (136.426 KM) evidentirani na poziciji rashodi transakcija razmjene između jedinica vlasti.

Rashodi finansiranja (1.353.145 KM) se odnose na: rashode po osnovu kamata na obveznice (567.228 KM); troškove servisiranja prijevremenog otkupa obveznica (70.000 KM); rashode po osnovu kamata na zajmove primljene od banaka (415.787 KM od čega se 322.891 KM odnosi na kamate po preuzetim kreditima KP „Toplana“); troškove servisiranja primljenih zajmova (218.875 KM) i rashode po osnovu zateznih kamata u zemlji (81.255 KM od čega se 77.162 KM odnosi na „Siemens“ d.o.o. Banja Luka za kašnjenje isplate dospjelih rata za obaveze po Ugovoru iz 2007. godine za rekonstrukciju i izgradnju javne rasvjete).

Rashodi po osnovu kamata, provizije i drugih serevisnih troškova (136.426 KM) odnose se na kredite replasirane Opštini od Vlade Republike Srpske (po kreditima Vlade Austrije i kreditu EIB).

**Subvencije** su iskazane u iznosu od 169.970 KM što je za 25% niže u odnosu na predviđene po rebalansu budžeta (228.000 KM). Odnose se na sredstva odobrena: za podsticaj poljoprivrednoj proizvodnji (69.823 KM) i za podršku razvoju preduzetništva (100.147 KM).

**Subvencije za podsticaj poljoprivrednoj proizvodnji:** Skupština opštine je 16.02.2017. godine donijela Program podrške razvoju poljoprivrede za 2017. godinu („Službeni glasnik Opštine“, broj 1/17) po kojem su predviđena sredstva za podršku razvoju poljoprivrede u iznosu od 200.000 KM (raspoređena na osam vrsta aktivnosti), rebalansom budžeta za ovu namjenu je planiran iznos od 151.000 KM. Program i rebalans budžeta nisu međusobno usklađeni.

Prema Izvještaju o realizaciji Programa izvršenje iznosi 148.731 KM i to: 69.823 KM je direktni podsticaj poljoprivrednoj proizvodnji (iskazano na poziciji subvencija); 37.074 KM su troškovi održavanja manifestacija (što je iskazano na poziciji rashoda za održavanje manifestacija); 8.500 KM je grant odobren udruženjima iz oblasti poljoprivrede; 12.374 KM su usluge organizovanja posjeta poljoprivrednim sajmovima, stručne edukacije i sl. (evidentirano u okviru rashoda za stručne usluge) i 20.960 KM su deponovana sredstva kod NLB Razvojne banke kao obezbjeđenje koje Opština daje banci da će poljoprivredni proizvođač vratiti kredit u roku.

Subvencije za podršku razvoju preduzetništva - Programom podrške razvoju preduzetništva koji je Skupština opštine donijela 16.02.2017. godine predviđeno je finansiranje u iznosu od 250.000 KM (za šest vrsta subvencija) a rebalansom budžeta odobreno u iznosu od 100.000 KM. Raspodjela je izvršena u ukupnom iznosu od 100.147 KM za 32 korisnika (sa najviše bodova) po vrstama podsticaja po djelatnostima.

**Grantovi** su iskazani u iznosu od 1.873.635 KM (tekući grantovi 1.743.353 KM i kapitalni grantovi 130.282 KM), što je više za 4% u odnosu na rebalans budžeta.

Kapitalni grantovi su iskazani po projektu stambenog zbrinjavanja Roma (92.164 KM) i učešća za stambeno zbrinjavanje izbjeglih i raseljenih lica (38.118 KM po projektu koji zajednički realizuju Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske i Opština).

Tekući grantovi se odnose na sredstva odobrena:

- sportskim klubovima i udruženjima u iznosu od 345.621 KM (za takmičarski sport 278.838 KM, za školski sport 20.970 KM i za sportske manifestacije 45.813 KM);
- političkim partijama u iznosu od 59.760 KM koliko su i planirani;
- organizacijama i udruženjima iz oblasti obrazovanja i kulture u iznosu od 167.230 KM (od čega je iznos od 39.750 KM odobren udruženjima u skladu sa kriterijumima definisanim Pravilnikom o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava organizacijama i djelatnostima u oblasti kulture; 60.000 KM udruženju „Grad pozorište“ Gradiška, a sredstva u iznosu od 67.480 KM su odobrena podnosiocima zahtjeva bez definisanih kriterijuma);
- omladinskim organizacijama u iznosu od 17.170 KM po javnom pozivu u skladu sa Pravilnikom o raspodjeli sredstava nevladinim organizacijama („Službeni glasnik Opštine“, broj 4/13);
- na ime sufinansiranja Projekta - Jačanje uloge mjesnih zajednica u BiH koji provodi Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u iznosu od 35.842 KM;
- javnim preduzećima i ustanovama u iznosu od 534.130 KM (ODJP Radio Gradiška 225.000 KM, Domu zdravlja 80.000 KM, JP Protivgradna preventiva Gradiška 74.500 KM i KP “Toplana“ a.d. Gradiška 154.630 KM);
- udruženjima izbjeglih i raseljenih lica, boraca i osoba sa invaliditetom u iznosu od 145.000 KM (Boračkoj organizaciji 50.000 KM, Opštinskoj organizaciji porodica poginulih i zarobljenih boraca 38.000 KM, SUBNOR-u 20.000 KM i Udruženju veterana 15.000 KM i ostalim udruženjima 22.000 KM) koliko su planirani rebalansom budžeta, a pravila za dodjelu nisu definisana;
- humanitarnim organizacijama i udruženjima građana u iznosu od 438.600 KM (Udruženju penzionera 90.000 KM, Crvenom krstu 80.000 KM, Udruženju za pomoć mentalno nedovoljno razvijenim licima 22.000 KM, Udruženju dobrovoljnih davalaca krvi 15.000 KM, Savezu gluvih i nagluvih 14.400 KM, Međuopštinskoj organizacija slijepih 14.400 KM, Udruženju paraplegičara 10.500 KM i ostalim organizacijama, udruženjima i pojedincima u iznosu od 202.300 KM) - sredstva su odobrena podnosiocima zahtjeva, a internim aktima kriterijumi nisu definisani.

Za dodjelu sredstava granta za sport Skupština opštine je donijela Program razvoja sporta za 2017. godinu i Pravilnik o raspodjeli finansijskih sredstava za sport na području opštine Gradiška kojim je utvrdila kriterijume za dodjelu sredstava. Programom je predviđeno

finansiranje sporta u iznosu od 400.000 KM a rebalansom budžeta odobreno u iznosu od 380.000 KM.

**Preporučujemo načelniku Opštine, da obezbijedi, da se: definišu pravila i kriterijumi za dodjelu grant sredstava, preciznije definišu korisnici koji se mogu sufinansirati, propiše forma izvještaja i utvrdi neophodna prateća dokumentacija o utrošku, te planiranje, odobravanje, izvještavanje i kontrola vrši u skladu sa tim.**

**Doznake na ime socijalne zaštite** su iskazane u iznosu od 2.933.969 KM što je za 1% niže od planiranih. Odnose se na doznake koje odobrava i isplaćuje Centar za socijalni rad po osnovu prava utvrđenih Zakonom o socijalnoj zaštiti (2.074.983 KM) i na tekuće doznake građanima (858.986 KM) koje je načelnik Opštine odobrio u skladu sa donesenim programima, pravilnicima i odlukama. Odnose se na: pomoći boračkoj populaciji stanovništva (259.425 KM), stipendije (228.530 KM), subvencioniranje prevoza učenika osnovnih i srednjih škola (173.486 KM), učešće u finansiranju primarne zdravstvene zaštite penzionera (65.000 KM), poklon za novorođeno dijete (35.100 KM), jednokratne novčanih pomoći socijalno ugroženim građanima (55.440 KM) i druge pomoći (42.005 KM).

**Rashodi po sudskim rješenjima** su iskazani u iznosu od 824.645 KM, a čine ih rashodi po osnovu: glavnice duga (400.108 KM), kamate (371.314 KM), advokatskih i pravnih usluga (6.753 KM) i ostalih rashoda (46.470 KM).

Iznos od 759.948 KM (glavnica 394.011 KM i kamata 365.937 KM) isplaćen je u korist „Niskogradnja“ d.o.o. Laktaši, po zaključenju Sudskog poravnanja od 06.04.2017. godine između tužioca „Niskogradnja“ d.o.o. i tuženih: Opštine i JP Sportski centar „Servitium“ Gradiška po osnovu duga na ime izvedenih radova na sportskom dijelu Sportsko-poslovnog centra po Ugovoru iz 2009. godine zaključenim sa izvođačem radova „Niskogradnja“ d.o.o.

Izvođač radova je 14.04.2013. godine na ime radova po navedenom Ugovoru ispostavio četvrtu privremenu situaciju na iznos od 709.524 KM a knjižno odobrenje 29.06.2015. godine na iznos od 55.513 KM, te je iznos duga smanjen na iznos od 654.011 KM.

S obzirom da su radovi na izgradnji ovog objekta obustavljeni 2012. godine i da radovi po privremenoj situaciji nisu plaćeni, na inicijativu izvođača radova 06.10.2015. godine potpisan je Sporazum o daljoj realizaciji ugovora o izgradnji sportsko-poslovnog centra, po kojem su se sporazumjeli da Opština plati polovinu iznosa od 327.005 KM u tri rate. Plaćanje je izvršeno u iznosu od 260.000 KM (u 2015. i 2016. godini) iz sredstva ostvarenih od povrata PDV-a doznačenih na račun JP Sportski centar „Servitium“.

Kako nije izvršeno plaćanje ukupnog iznosa po dinamici koja je dogovorena Sporazumom, izvođač je 23.05.2016. godine dostavio obavještenje o raskidu Sporazuma i da potražuje kompletan iznos duga sa kamatama, te pokrenuo naplatu putem suda. Nakon toga, kao što je navedeno 06.04.2017. godine zaključeno je sudsko poravnanje.

U 2017. godini iz budžeta Opštine isplaćen je u cijelosti utvrđeni dug po sudskom poravnanju u skladu sa Odlukom Skupštine opštine, kojom nije definisano da li se radi o bespovratnim sredstvima, učešću u kapitalu, potraživanju ili drugoj vrsti ulaganja, imajući u vidu da se radi o ulaganju u imovinu čiju izgradnju finansira Opština.

Pored navedenog, zaključenjem navedenog sudskog poravnanja, Opština i JP Sportski centar „Servitium“ su saglasni da „Niskogradnja“ d.o.o. Laktaši u svoju korist uknjiži pravo svojine na parceli na kojoj se nalazi izgrađeni poslovni dio Sportsko-poslovnog centra površine i zemljište uz vanprivrednu zgradu ukupne površine 5.034 m<sup>2</sup>. Uknjižba je provedena 11.04.2017. godine po rješenju Republičke uprave za geodetske i imovinsko pravne-poslove, a u knjigovodstvenoj evidenciji promjene nisu evidentirane, zbog toga što nadležno odjeljenje Opštinske uprave nije dostavilo rješenje o provedenoj promjeni u Odjeljenje za finansije da bi bilo evidentirano, što nije u skladu sa članom 9. stav (5) Zakona o računovodstvu i reviziji Republike Srpske.



### 6.1.2.2. Izdaci

Izdaci su iskazani u iznosu od (15.846.657 KM) po osnovu: izdataka za nefinansijsku imovinu (2.541.505 KM), izdataka za otplatu dugova (12.692.522 KM) i ostalih izdataka (612.630 KM).

**Izdaci za nefinansijsku imovinu** su iskazani na budžetskom fondu 01 u iznosu od 2.536.505 KM i na fondu 03 u iznosu od 5.000 KM. Njihovo izvršenje na fondu 01 je za 71% (ili za 6.115.140 KM) niže od planiranih po rebalansu (od 8.651.645 KM), zbog toga što nisu realizovana kapitalna ulaganja za koja je finansiranje planirano iz kreditnih sredstava u iznosu od 6.000.000 KM, čija realizacija je planirana u budžetu za 2018. godinu.

Čine ih izdaci za: izgradnju i pribavljanje zgrada i objekata (1.628.812 KM); investiciono održavanje, rekonstrukciju i adaptaciju objekata (557.286 KM); nabavku opreme (143.048 KM); nematerijalnu proizvedenu imovinu (124.127 KM); pribavljanje zemljišta po osnovu eksproprijacije (21.198 KM); zalihe sitnog inventara, auto-guma, odjeće i sl. (55.119 KM), te ostali izdaci za nefinansijsku imovinu (11.915 KM).

Izdaci za izgradnju i pribavljanje zgrada i objekata su izvršeni u visini od 21% u odnosu na rebalansom planirane u iznosu od 7.610.690 KM. Najznačajnija po iznosu su ulaganja u: asfaltiranje puteva (1.311.862 KM), asfaltiranje ulica (62.530 KM), izgradnju javne rasvjete (45.484 KM), infrastrukturu Agroindustrijske zone (102.265 KM), izgradnju stambenih objekata za izbjegla i raseljena lica (93.958 KM po osnovu projektne dokumentacije i naknada za izdavanje rješenja za odobravanje građenja) i ostalo (12.713 KM).

Izdaci za investiciono održavanje, rekonstrukciju i adaptaciju objekata su izvršeni u visini od 91% u odnosu na rebalansom planirane u iznosu od 609.585 KM. Iskazani su po osnovu rekonstrukcije: saobraćajnica - ulica, trotoara, pješačkih staza i sl. (118.600 KM), objekta Vatrogasni dom (109.918 KM), krova zgrade Kulturnog centra (91.926 KM), stambenih i poslovnih objekata (68.160 KM), krova Osnovne škole „Vasa Čubrilović“ (25.967 KM) i druge imovine.

**Izdaci za otplatu dugova** se odnose na otplatu glavnice po obveznicama i zajmovima i ostale izdatke.

Izdaci za otplatu glavnice po obveznicama su planirani i iskazani u iznosu od 7.000.000 KM po osnovu prijevremenog otkupa cjelokupne druge emisije obveznica koje je Opština emitovala 2010. godine radi restrukturisanja zaduženja Opštine.

Izdaci za otplatu glavnice po zajmovima su iskazani u iznosu od 5.692.522 KM po osnovu otplate glavnice zajmova prema: bankama po zaduženju Opštine (490.200 KM); Novoj banci a.d Banja Luka po osnovu preuzetih kreditnih obaveza od KP „Toplana“ a.d. Gradiška (4.462.351 KM); Vladi Republike Srpske (649.404 KM) po kreditima Republike Austrije i Svjetske banke koje je Opština iskoristila po projektu „Izgradnja sistema vodosnabdijevanja i kanalizacije i upravljanja čvrstim otpadom u opštini Gradiška“ i dobavljaču „Siemens“ d.o.o. Banja Luka (po Ugovoru iz 2007. godine i više aneksa osnovnog ugovora) za obaveze po osnovu rekonstrukcije, modernizacije i izgradnje javne rasvjete (90.567 KM, ovom otplatom dug je u cjelosti izmiren).

Izdaci za otplatu glavnice po zajmovima prema Vladi Republike Srpske su za 42% niži u odnosu na planirane po rebalansu (od 1.117.000 KM) zbog toga što Opština nije izvršila servisiranje dijela duga za otplatu po tim kreditima u iznosu od 537.342 KM, što nije u skladu sa odredbama člana 12. Odluke o izvršenju Rebalansa budžeta Opštine odnosno člana 64. Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske, jer su odredbama navedenih propisa obaveze po osnovu duga definisane kao prioritetne i Opština ih je bila dužna isplatiti u iznosima koji su dospjeli.

Ostali izdaci su iskazani u iznosu od 612.630 KM u cjelosti za namjene planirane rebalansom. Odnose se za izdatke po osnovu: poreza na dodatu vrijednost (PDV-a) od 46.199 KM; depozita kod NLB Razvojne banke od 20.960 KM (depozit za obezbjeđenje kredita poljoprivrednim proizvođačima); izmirenih obaveza iz ranijeg perioda od 437.861 KM;

naknade plata koje se refundiraju od fondova obaveznog socijalnog osiguranja od 104.329 KM (za porodiljsko odsustvo 80.145 KM, za vrijeme bolovanja 24.184 KM) i drugim osnovama od 3.281 KM.

***Preporučujemo načelniku Opštine da obezbijedi da se dug za otplatu kredita servisira pravovremeno u iznosima koji su dospjeli u skladu sa odredbama člana 64. Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske i odlukom o izvršenju budžeta Opštine.***

### **6.1.3. Razlika u finansiranju**

Razlika u finansiranju je iskazana u iznosu od 6.001.449 KM KM - što predstavlja razliku između iskazanih budžetskih sredstava (41.095.712 KM) i budžetskih izdataka (35.094.263 KM). U odnosu na rebalans budžeta, razlika u finansiranju je nastala po osnovu nerealizovanih kapitalnih ulaganja (6.000.000 KM) i neisplaćenog duga za otplatu rate po kreditima (537.342 KM).

Prema nalazu revizije razlika u finansiranju je potcijenjena za 193.588 KM po osnovu manje iskazanih neporeskih prihoda - naknada za šume.

## **6.2. Bilans uspjeha**

Prihodi i rashodi iskazani u bilansu uspjeha, u odnosu na ukupne budžetske prihode i rashode koji se iskazuju u izvještajima o izvršenju budžeta (PIB i PIF a koji su objašnjeni pod tačkama 6.1.1. i 6.1.2. ovog izvještaja) su veći za prihode i rashode obračunskog karaktera.

### **6.2.1. Prihodi**

Prihodi su u Bilansu uspjeha iskazani u iznosu od 35.323.932 KM po osnovu budžetskih prihoda koji su iskazani u izvještajima o izvršenju budžeta (PIB i PIF) u iznosu od 23.939.773 KM (objašnjeni pod tačkom 6.1.1.1. Izvještaja) i prihoda obračunskog karaktera u iznosu od 11.384.159 KM.

Po nalazu revizije prihodi u Bilansu uspjeha iznose 28.664.805 KM, a razlika od 6.659.127 KM se odnosi na više iskazane prihode obračunskog karaktera i manje iskazane budžetske prihode po osnovu naplaćenih naknada za šume.

**Prihode obračunskog karaktera čine:**

- prihodi od usklađivanja vrijednosti imovine poreskih potraživanja i drugih kratkoročnih potraživanja po osnovu neporeskih prihoda u iznosu od 830.167 KM;
- dobici od prodaje imovine (uglavnom zemljišta) u iznosu od 50.144 KM;
- pomoći u naturi u ukupnom iznosu od 323.491 KM - od UNDP-a za asfaltiranje saobraćajnice u Agroindustrijskoj zoni Nova Topola (119.726 KM), od Federalnog ministarstva raseljenih osoba i izbjeglica za asfaltiranje lokalnog puta u MZ Dubrave (65.049 KM), od Vlade Japana donacija putničkog automobila Centru za socijalni rad (66.629 KM) i ostalo (72.087 KM);
- prihodi po osnovu prenosa imovine u iznosu od 42.098 KM i
- ostali prihodi obračunskog karaktera u iznosu od 10.138.259 KM.

Ostali prihodi obračunskog karaktera su iskazani po osnovu: procjene vrijednosti zemljišta (10.088.428 KM) i nenaplaćenih potraživanja po osnovu prihoda koji su evidentirani u skladu sa MRS-JS 23: Prihodi od transakcija koje nisu transakcije razmjene (49.831 KM).

Prihodi po osnovu procijenjene vrijednosti dijela zemljišta na lokalitetu Agroindustrijske zone Nova Topola koje je Vlada Republike Srpske prenijela na Opštinu 2009. godine (objašnjeno pod tačkom 6.3.1.2.) iskazani su u iznosu od 6.852.985 KM na poziciji - Prihoda po osnovu vanrednih događaja, umjesto na poziciji finansijskog rezultata ranijih godina, kao ispravka greške u skladu sa MRS JS 3, jer se ne radi o propustu Opštine iz objektivnih razloga. Evidentiranje nije izvršeno u skladu sa članom 63. stav (1) Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike, pa su

prihodi obračunskog karaktera i finansijski rezultat tekuće godine precijenjeni za navedeni iznos.

### 6.2.2. Rashodi

Rashodi su u Bilansu uspjeha iskazani u iznosu od 33.530.053 KM a čine ih budžetski rashodi koji su iskazani u izvještajima o izvršenju budžeta (PIB i PIF) u iznosu od 19.252.606 KM (objašnjeni pod tačkom 6.1.2.1. Izvještaja) i rashodi obračunskog karaktera u iznosu od 14.277.447 KM.

**Rashodi obračunskog karaktera** su iskazani po osnovu: rashoda amortizacije (9.008.499 KM), usklađivanja vrijednosti finansijske imovine (5.186.290 KM), gubitaka od prodaje nefinansijske imovine (15.720 KM), rashodovanja imovine (11.819 KM) i nabavne vrijednosti realizovanih zaliha sitnog inventara (55.119 KM).

Rashodi amortizacije su iskazani po osnovu obračunate amortizacije uz primjenu godišnjih amortizacionih stopa za zgrade i objekte, opremu, nematerijalnu imovinu i ostala sredstva koja se amortizuju u skladu sa Pravilnikom o primjeni godišnjih amortizacionih stopa za budžetske korisnike („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 110/16). Za sredstva iz analitičke evidencije kod kojih se amortizacione stope ne podudaraju izvršen je preračun kako bi procijenjeni vijek trajanja sredstava odgovarao vijeku trajanja prema pomenutom Pravilniku.

Rashodi od usklađivanja vrijednosti finansijske imovine, iskazani su po osnovu korekcije kratkoročnih potraživanja koja nisu naplaćena u roku od 12 mjeseci od datuma dospjeća i to: po osnovu potraživanja od KP „Toplana“ za izmirene obaveze po zajmovima (4.385.363 KM); po osnovu usklađivanje vrijednosti potraživanja koja se prate u pomoćnim evidencijama Opštinske uprave (192.650 KM, od čega je najveći iznos po osnovu komunalne naknade od 165.356 KM); potraživanja po osnovu poreskog knjigovodstva po izvještaju Poreske uprave Republike Srpske o nenaplaćenim poreskim potraživanjima (543.992 KM) i po osnovu refundacije naknade plata JPU „Lepa Radić“ iz doprinosa za zdravstveno osiguranje (64.285 KM).

### 6.2.3. Finansijski rezultat

U Bilansu uspjeha za 2017. godinu kao razlika prihoda i rashoda, iskazan je pozitivan finansijski rezultat tekuće godine u iznosu od 1.793.879 KM.

Po nalazu revizije finansijski rezultat tekuće godine iskazan u Bilansu uspjeha za 2017. godinu je precijenjen za najmanje 6.659.127 KM po osnovu prihoda (objašnjeno pod tačkom 6.2.1), pa nakon tih korekcija negativan finansijski rezultat iznosi najmanje 4.865.248 KM, bez efekata koji bi nastali nakon korekcija dijela nepravilno vrednovane nefinansijske imovine u stalnim sredstvima.

## 6.3. Bilans stanja

### 6.3.1. Aktiva

Poslovna aktiva je na dan 31.12.2017. godine iskazana u iznosu od 407.600.360 KM nabavne vrijednosti, 185.967.504 KM ispravke vrijednosti i 221.632.856 KM neto knjigovodstvene vrijednosti. Čine je finansijska imovina i nefinansijska imovina.

#### 6.3.1.1. Finansijska imovina

Finansijska imovina je iskazana u bruto iznosu od 44.150.284 KM koju čine dugoročna finansijska imovina od 14.838.567 KM (plasmani 14.554.582 KM i potraživanja 283.985 KM) i kratkoročna finansijska imovina bruto vrijednosti 29.311.717 KM i korekcije vrijednosti 13.666.905 KM.

Kratkoročna finansijska imovina se odnosi na: gotovinu, potraživanja, plasmane i kratkoročnu finansijsku imovinu iz transakcija između jedinica vlasti.

**Gotovina i gotovinski ekvivalenti** od 8.089.313 KM se odnose na sredstva u blagajni od 5.281 KM i na bankovnim računima od 8.084.032 KM (od čega su namjenska sredstva

7.077.422 KM). Namjenska sredstva se odnose na kreditna sredstva za kapitalne projekte (6.000.000 KM) i za izmirenje obaveza (45.000 KM), te sredstva iskazana na bankovnim računima posebnih namjena po osnovu: naknada za vode (572.073 KM), sredstava prikupljenih za izgradnju infrastrukture u Agroindustrijskoj zoni Nova Topola (315.272 KM), sredstava za projekte (140.396 KM) i sredstava socijalne zaštite (4.681 KM).

**Potraživanja** su iskazana u iznosu od 21.136.426 KM, od čega se na dugoročna odnosi 283.985 KM (po osnovu reprogramiranih poreskih potraživanja prema izvještaju Poreske uprave Republike Srpske) a razlika na kratkoročna potraživanja.

Kratkoročna potraživanja su iskazana u iznosu od 20.852.441 KM, od čega se 13.596.568 KM odnosi na potraživanja nenaplaćena duže od godinu dana koja su sa stanovišta naplativosti klasifikovana u sporna potraživanja i za koje je u navedenom iznosu izvršena korekcija vrijednosti. Čine ih:

- poreska potraživanja (prema izvještaju Poreske uprave) bruto vrijednosti od 7.965.145 KM (od čega se 6.606.972 KM odnosi na sporna potraživanja),
- potraživanja čija je naplata u nadležnosti Opštine bruto vrijednosti od 12.761.960 KM (od čega se 6.970.281 KM odnosi na sporna potraživanja) i
- potraživanja nižih budžetskih korisnika po osnovu prihoda iz njihove nadležnosti vrijednosti od 125.335 KM (sporna 19.315 KM).

Kratkoročna potraživanja iz nadležnosti Opštine čine:

- potraživanja po osnovu neporeskih prihoda od 3.502.516 KM (od čega se na sporna potraživanja odnosi 2.584.917 KM);
- potraživanja od KP „Toplana“ a.d. Gradiška od 9.170.606 KM (na sporna potraživanja se odnosi 4.385.364 KM) i
- ostala potraživanja Opštinske uprave u iznosu od 88.839 KM po osnovu: depozita kod NLB Razvojne banke od 24.860 KM (pogrešno klasifikovane na ovoj poziciji umjesto na poziciji izdvojenih novčanih sredstava), održavanja vodoprivrednih objekata od JP „Vode Srpske“ od 22.993 KM i ostalih potraživanja od 40.986 KM.

*Potraživanja od KP „Toplana“ a.d. Gradiška* su iskazana po osnovu otplate obaveza po kreditima koje je Opština izmirila u svojstvu garantnog dužnika. KP „Toplana“ a.d. se u prethodnom periodu zadužilo kod banaka za finansiranje prenesenih obaveza, a Opština je, uz saglasnosti Skupštine opštine, dala garancije za ta kreditna zaduženja. Opština i KP „Toplana“ su 21.01.2014. godine zaključile Ugovor o regulisanju međusobnih odnosa ugovornih strana proizašlih davanjem komunalnih objekata i uređaja u vlasništvu KP „Toplana“ na korišćenje, upravljanje i održavanje drugom privrednom subjektu, da bi se obezbijedilo kvalitetnije grijanje na području opštine. Po tom Ugovoru Opština je preuzela od KP „Toplana“ sve obaveze (prema radnicima, dobavljačima, sudskim sporovima, kreditima, itd). Obaveze po osnovu datih garancija po kreditima na dan 31.12.2013. godine iznosile su 7.067.860 KM (bez kamata). Preuzete obaveze po kreditima su otplaćene u cjelosti (glavnica i kamate) u ukupnom iznosu od 9.170.606 KM (u 2017. je otplaćeno 4.785.242 KM, a u prethodnom periodu 4.385.364 KM). U poslovnim knjigama Opštine evidentirana su potraživanja u iznosu izmirenih kreditnih obaveza iako se ne očekuje priliv gotovine po ovom osnovu. Skupštinskom odlukom, ugovorom niti drugim aktom nije definisano na koji način će Opština namiriti ova potraživanja, u kojim rokovima, kao i druga pitanja vezana za status ovih potraživanja.

Od iskazanih *potraživanja za nenaplaćene neporeske prihode* najveći dio čine potraživanja po osnovu: komunalne naknade od 2.801.809 KM (od čega se na sporna potraživanja odnosi 2.323.796 KM), naknada za rentu i uređenje građevinskog zemljišta od 156.979 KM (sporna 111.268 KM), zakupa imovine od 37.060 KM (sporna 27.871 KM), komunalnih taksi za korišćenje prostora na javnim površinama, isticanje reklama i sl. od 97.815 KM (sporna 55.841 KM), naknada za šume od 121.508 KM, korišćenja komunalnih objekata i uređaja za proizvodnju i isporuku toplotne energije po ugovoru sa privrednim društvom za energetiku i

ekologiju „IEE“ d.o.o. Banja Luka od 160.455 KM (sporna 18.181 KM) i drugih osnova potraživanja od 126.890 KM (sporna 47.960 KM).

Sporna potraživanja po osnovu neporeskih prihoda iz nadležnosti opštine (komunalne naknade, zakupa imovine, naknada za rentu i uređenje građevinskog zemljišta, komunalnih taksi i drugo) potiču iz perioda 2006 - 2015. godina.

Mjere za naplatu nisu preduzimane pravovremeno, pa je značajan iznos navedenih potraživanja nenaplativ uglavnom zbog zastarjelosti, za odloženo plaćanje nije ugovoreno adekvatno obezbjeđenje potraživanja, kao i zbog toga što obveznicima komunalne naknade rješenja nisu izdata u skladu sa pozitivnim pravnim propisima već u formi računa (fakturisano zajedno sa potrošnjom vode i komunalnim uslugama). Iz tog razloga nije pokretan postupak prinudne naplate kod suda, jer prema sudskoj praksi tako izdati računi za naknadu nisu pravosnažni. U drugoj polovini 2017. godine pokrenuta je aktivnost izdavanja pravosnažnih rješenja.

Za dio spornih potraživanja po osnovu komunalne naknade, u periodu 2013 – 2016. godina pokrenuta je naplata od dužnika (uglavnom pravnih lica) putem suda u najmanjem iznosu od 658.000 KM glavnog duga i pokrenut izvršni postupak u navedenom periodu, a naplata nije izvršena ni do kraja 2017. godine.

U toku 2017. godine Skupština opštine je donijela četiri odluke o konačnom otpisu nenaplativih potraživanja u ukupnom iznosu od 1.391.022 KM uz obrazloženje pravnog osnova kojim potvrđuje razloge otpisa i to:

- 580.456 KM po osnovu komunalne naknade za nenaplaćena potraživanja po rješenjima iz perioda 2006 - 2014. godina (od pravnih lica 489.291 KM a od fizičkih lica i preduzetnika 91.165 KM);
- 197.989 KM na ime duga „Novaković promet“ d.o.o iz Laktaša po osnovu naknade za dodijeljeno građevinsko zemljište i naknade za uređenje (rentu) po rješenju iz 2003. godine. Osnovni sud u Gradišci je 2010. godine donio presudu u korist Opštine, a 2013. godine rješenje o obustavljanju postupka zbog nepostojanja pokretne i nepokretne imovine koja bi bila predmet izvršenja;
- 564.139 KM po osnovu naknade za korišćenje građevinskog zemljišta - trajne rente (po rješenjima iz perioda 2006 - 2011. godina), jer je po Odluci Ustavnog suda Republike Srpske (iz 2011. godine) ukinuta obaveza plaćanja trajne rente i
- 48.438 KM po osnovu posebne takse za vatrogastvo (nenaplaćena potraživanja utvrđena po rješenjima zaključno sa 2013. godinom) iz razloga što je 2014. godine ukinuta obaveza plaćanja ove naknade.

**Preporučujemo načelniku Opštine da obezbijedi, da se:**

- **izvrši sveobuhvatna analiza potraživanja, preispita osnov priznavanja iz koga proističe naplata, vrši kontinuirana kontrola naplate, te u slučaju neplaćanja prema izdatim rješenjima i zaključenim ugovorima, pravovremeno preduzmu zakonske mjere naplate koje će isključiti mogućnost zastare potraživanja i**
- **Skupštini opštine prezentuje izvještaj o stanju i mogućnosti naplate spornih potraživanja, definišu mjere za naplatu i dalji tretman sprovodi u skladu sa relevantnim zakonskim propisima i računovo-dstvenim politikama.**

**Kratkoročna finansijska imovina iz transakcija između jedinica vlasti** je iskazana u iznosu od 314.956 KM (od čega su sporna potraživanja po osnovu refundacija za naknadu plate iz doprinosa za zdravstveno osiguranje 64.285 KM). Čine ih potraživanja po osnovu: refundacija za naknadu plata (79.362 KM: iz doprinosa za zdravstveno osiguranje 77.762 KM i iz doprinosa za dječiju zaštitu 1.600 KM), raspodjele javnih prihoda na dan izvještavanja (33.262 KM), transfera Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske za sufinansiranje prava iz socijalne zaštite koja se realizuju posredstvom Centra za socijalni rad (105.469 KM), obveznica Republike Srpske (87.701 KM) i drugih osnova (9.162 KM).

**Plasmani** su iskazani u iznosu od 14.570.132 KM po osnovu datih zajmova i učešća Opštine u kapitalu privrednih društava. U skladu sa rokom dospjeća klasifikovani su na dugoročne plasmane u iznosu od 14.554.582 KM i kratkoročne plasmane u iznosu od 15.550 KM.

Prema nalazu revizije dugoročni plasmani su na poziciji akcija i učešća Opštine u kapitalu više iskazani za 1.389.980 KM. Po ovom osnovu su više iskazani i trajni izvori sredstava.

Dati zajmovi Opštinske uprave su iskazani u iznosu od 47.643 KM (dugoročni 38.145 KM i kratkoročni 9.498 KM) po osnovu stambenih kredita odobrenih radnicima u ranijem periodu.

Akcije i učešća Opštine u kapitalu prema nalazu revizije iznose 13.126.457 KM a čine ih akcijski kapital i osnivački uložni Opštine u privrednim društvima (u ukupnom iznosu od 7.551.973 KM) korigovani dodavanjem kapitala iz njihovih bilansa stanja primjenom procenta učešća kapitala Opštine u ukupnoj vrijednosti kapitala kontrolisanog entiteta, a u skladu sa članom 123. Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike.

U skladu s tim učešće Opštine po osnovu vlasništva u akcionarskim društvima sa 31.12.2017. godine je: „Vodovod“ a.d. od 8.505.128 KM (62,55%), „Gradska čistoća“ a.d. od 1.228.736 KM (62,57%), „Toplana“ a.d. od 0 KM (učešće je 80% ali je iznos korigovan po osnovu gubitka), kao i učešće u osnivačkom kapitalu JP „DEP-OT“ od 735.249 KM (14%) i JP Sportski centar „Servitium“ od 2.657.345 KM (100%).

Iskazana vrijednost kapitala KP „Toplana“ a.d. ukazuje na obezvređenje osnivačkog uloga Opštine u cjelosti.

#### **6.3.1.2. Nefinansijska imovina**

Nefinansijska imovina je iskazana u iznosu od 363.450.076 KM nabavne vrijednosti i 172.300.599 KM ispravke vrijednosti. Prema ročnosti je klasifikovana na: nefinansijsku imovinu u tekućim sredstvima i nefinansijsku imovinu u stalnim sredstvima.

**Nefinansijska imovina u tekućim sredstvima** je iskazana u iznosu od 6.852.985 KM po osnovu zemljišta koje je namijenjeno prodaji na lokalitetu Agroindustrijske zone Nova Topola. U knjigovodstvenoj evidenciji nije bilo evidentirano do 2017. godine iako je stečeno 2009. godine.

Radi se o zemljištu za koje je Vlada Republike Srpske u skladu sa Odlukom o prenosu prava raspolaganja na nekretninama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 72/09) bez naknade izvršila prenos prava raspolaganja na Opštinu ukupne površine 1.440.001 m<sup>2</sup> radi sprovođenja Regulacionog plana „Agroindustrijska zona Nova Topola“.

Po izvršenoj procjeni (Zapisnik komisije od 29.12.2017. godine) procijenjeno je i evidentirano u navedenom iznosu samo zemljište namijenjeno prodaji ukupne površine 377.479 m<sup>2</sup>, a dio zemljišta stečenog po tom osnovu nije evidentiran (površine 775.019 m<sup>2</sup>) jer nije bila procijenjena njegova vrijednost. Procjena je izvršena u 2018. godini a procijenjena vrijednost iznosi 2.556.969 KM.

Dio zemljišta je prodat ukupne površine 287.503 m<sup>2</sup> (od čega 98.248 m<sup>2</sup> u 2017. a 189.255 m<sup>2</sup> u periodu 2012 – 2015. godina). S obzirom da zemljište nije bilo knjigovodstveno evidentirano, po izvršenoj prodaji istovremeno je i uknjižavano i isknjižavano u vrijednosti ostvarenoj prodajom.

**Nefinansijska imovina u stalnim sredstvima** je iskazana u iznosu od 356.597.091 KM nabavne vrijednosti, 172.300.599 KM ispravke vrijednosti i 184.296.493 KM neto knjigovodstvene vrijednosti, koju čini nabavna vrijednost: proizvedene stalne imovine (309.967.911 KM), dragocjenosti (30.564 KM), neproizvedene stalne imovine (37.173.823 KM) i nefinansijske imovine u sredstvima u pripremi (9.424.794 KM).

Poslovne evidencije nefinansijske imovine u stalnim sredstvima odstupaju od stvarnog stanja imovine sa kojom Opština raspolaže, zbog toga što dio identifikovane imovine nije knjigovodstveno evidentiran a dio imovine u procesu njenog pribavljanja nije vrednovan po trošku nabavke – nabavnoj vrijednosti u skladu sa odredbama definisanim Pravilnikom o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske

korisnike i zahtjevima MRS-JS 17 - Nekretnine, postrojenja i oprema i drugim relevantnim standardima i propisima koji su vezani za njeno početno priznavanje, vrednovanje, amortizovanje i objelodanjivanje.

Utvrđene nepravilnosti po navedenom osnovu su uglavnom zajedničke za poziciju „Zgrade i objekti“, koje su tako i navedene u nastavku teksta.

Za dio imovine u koju su izvršena ulaganja po više osnova od izgradnje objekata, do različitih vrsta usluga (npr. izrada projektne dokumentacije, usluge nadzornog organa, urbanističko-tehnički uslovi, geodetske usluge, razne saglasnosti, priključci na vodovodnu, kanalizacionu i električnu mrežu itd.), izvršena ulaganja nisu uvijek iskazana homogeno po svakom projektu koji se realizuje, već su ta ulaganja evidentirana odvojeno od objekta na koji se odnose i na različitim pozicijama. Takođe, naknadni izdaci u rekonstrukciju i investiciono održavanje kod dijela priznatih sredstava nisu pripisani tim sredstvima, već su ta naknadna ulaganja evidentirana kao posebna sredstva. Zbog toga, imovina nije pravilno iskazana i vrednovana u skladu sa zahtjevima MRS-JS 17 (paragraf 19).

Izvršena ulaganja u imovinu za potrebe drugog budžetskog korisnika (koja nije u poslovnim evidencijama Opštine) priznata su u okviru imovinskih pozicija Opštine, umjesto da se po završetku pribavljanja, a prije aktiviranja izvrši prenos imovine na stvarnog korisnika u skladu sa članom 65. Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike. Na navedeni način evidentiranja su vršena i u ranijim godina, a na 2017. godinu odnosi se ulaganje u rekonstrukciju Osnovne škole „Vasa Čubrilović“ u iznosu od 25.967 KM. Po ovom osnovu precijenjena je imovina, rashodi obračunskog karaktera i finansijski rezultat Opštine. Takođe, nepravilno je vrednovana imovina budžetskog korisnika u koju je Opština vršila ulaganje.

Evidentiranja izvršena na navedeni način nisu u skladu sa relevantnim računovodstvenim propisima i dovode do grešaka u analitičkoj evidenciji stalnih sredstava, nejasnoće prilikom identifikacije sredstava, utiču na greške u obračunu amortizacije i uopšte dovode do nepravilnog priznavanja vrijednosti imovine, što bez detaljne analize i/ili izvršene procjene nefinansijske imovine u stalnim sredstvima onemogućava utvrđivanje njenog stvarnog stanje i efekata koji su nastali po navedenim nepravilnostima.

Vrijednost zgrada i objekata je iskazana u ukupnom iznosu od: 300.733.743 KM (nabavna vrijednost), 164.812.557 KM (ispravka vrijednosti) i 135.921.186 KM (neto vrijednost).

*Stambeni objekti i jedinice za stanovanje* iskazani su u ukupnom iznosu od 1.812.401 KM (nabavna vrijednost), 377.310 KM (ispravka vrijednosti) i 1.435.091 KM (neto knjigovodstvena vrijednost). Odnose se na stanove za socijalne kategorije stanovništva i stanove u vlasništvu Opštine ukupne nabavne vrijednosti 1.287.960 KM, a kod budžetskih korisnika Centra za socijalni rad nabavne vrijednosti 356.187 KM na objekte za socijalne kategorije i Tehničke škole nabavne vrijednosti 168.254 KM (nije obuhvaćen revizijom).

Kod Opštinske uprave iskazana vrijednost stambenih jedinica za socijalne kategorije stanovništva nabavne vrijednosti 1.016.134 KM je evidentirana po prenosu i uknjižavanju stanova za boračke kategorije koje je Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske u ranijem periodu prenijelo na Opštinu. Opština je bila u obavezi da provede dalji postupak u skladu sa Zakonom o privatizaciji državnih stanova ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 118/11, 67/13 i 60/15) i reguliše pitanja zakupa i otkupa stambenih jedinica u državnoj svojini. Sa 31.12.2017. godine nisu izvršena objelodanjivanja vezana za status vlasništva na ovim i drugim stambenim jedinicama, kako u izvještajima nadležnih odjeljenja zaduženih za vođenje evidencije o ovoj imovini, tako i napomenama uz finansijske izvještaje.

Evidencije o stambenim jedinicama, poslovnim prostorima, poslovnim zgradama, garažama i drugim objektima nije uspostavljena u skladu sa donesenim internim aktima, kojima je definisano da je nadležno odjeljenje za komunalne i stambene poslove dužno da vodi evidenciju o navedenoj imovini u koju se unose sljedeći podaci: adresa, površina, broj prostorija, katastarska čestica i drugi podaci od značaja za identifikaciju nekretnine u skladu

sa članom 4. Odluke o poslovnim zgradama, poslovnim prostorijama, društvenim domovima, garažama i drugim nepokretnostima u svojini Opštine ("Službeni glasnik Opštine", broj 10/17). Takođe, u knjigovodstvenoj analitičkoj evidenciji nefinansijske imovine (pomoćnoj knjizi) evidentirana imovina najvećim dijelom ne sadrži podatke koji bi omogućili njenu identifikaciju po sredstvu (stambenoj jedinici, poslovnom prostoru ili drugom objektu).

**Preporučujemo načelniku Opštine da obezbijedi da se uspostavi evidencija o poslovnim zgradama, poslovnim prostorima, stambenim jedinicama i drugim objektima, kojom bi se omogućila njihova identifikacija (adresa, površina, vrijednost i sl.) u skladu sa Odlukom o poslovnim zgradama, poslovnim prostorijama, društvenim domovima, garažama i drugim nepokretnostima u svojini Opštine.**

Saobraćajni objekti su iskazani u iznosu od 248.420.056 KM nabavne vrijednosti, 6.918.310 KM ispravke vrijednosti i 241.501.746 KM neto knjigovodstvene vrijednosti, koju čine: lokalni putevi, ulice u naselju i putni objekti na njima.

Uspostavljena evidencije o saobraćajnim objektima kako knjigovodstvena tako i evidencija za koju su zadužena nadležna odjeljenja nije odgovarajuća, jer ne postoji uređena evidencija o toj imovini propisana Zakonom o javnim putevima (tačka 3. Izvještaja) i računovodstvenim pravilima. Nepravilnosti prethodno navedene u vezi sa evidentiranjem i vrednovanjem nefinansijske imovine u knjigovodstvenoj analitičkoj evidenciji odnose se i na saobraćajne objekte.

Pored navedenog, za dio ulaganja izvršenih u ranijem periodu koja su iskazana u okviru ove imovine, bez detaljne analize nije moguće utvrditi da li predstavljaju ulaganje u imovinu ili rashode u vezi sa tekućim održavanjem (npr. nasipanje puteva, sanacija i krpljenje rupa, itd.).

Nematerijalna proizvedena imovina iskazana je u iznosu od 1.779.065 KM nabavne vrijednosti i 1.438.682 KM ispravke vrijednosti, po osnovu: regulacionih, prostornih i drugih planova, računarskih programa, projektne dokumentacije i sl.

Dio ove imovine, u iznosu od najmanje 92.970 KM nabavne vrijednosti i 62.260 KM ispravke vrijednosti, pogrešno je iskazan na ovoj poziciji, jer po članu 24. Pravilnika o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za budžetske korisnike - nije predmet evidentiranja na poziciji nematerijalne imovine. Odnosi se na izdatke za projektnu dokumentaciju koji predstavljaju elemente nabavne vrijednosti određenog objekta i koje treba pripisati tom objektu.

Takođe, na ovoj poziciji, za iskazanu vrijednost od najmanje 908.286 KM (amortizovana u potpunosti) ne može se potvrditi o kojoj je imovini riječ, jer u nazivu ne sadrži podatke koji bi omogućili identifikaciju te imovine, a koja je u pomoćnoj knjizi i po popisu imovine iskazana kao ulaganja iz 2004. godine i ostala nematerijalna ulaganja po početnom stanju 2005. i 2006. godine.

Neproizvedena stalna imovina iskazana je po osnovu zemljišta u iznosu od 36.523.327 KM i ostalih prirodnih dobara u iznosu od 650.496 KM (parkovi). Knjigovodstvena evidencija zemljišta odstupa od stvarnog stanja zemljišta sa kojim Opština raspolaže.

U odnosu na prethodnu godinu vrijednost zemljišta je veća za ukupno 3.475.851 KM po osnovu procjene zemljišta koje nije bilo knjigovodstveno evidentirano.

Vrijednost zemljišta je potcijenjena u iznosu od najmanje 2.556.969 KM za neevidentirano zemljište na lokalitetu Agroindustrijske zone Nova Topola (što je objašnjeno u dijelu izvještaja: Nefinansijska imovina namijenjena prodaji).

**Preporučujemo načelniku Opštine da se provede sveobuhvatna analiza nefinansijske imovine u stalnim sredstvima i ista prizna i vrednuje u skladu sa odredbama Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike, zahtjevima MRS JS 17 i drugim relevantnim računovodstvenim standardima i propisima, na način da se:**



- **sva ulaganja u fazi sticanja imovine, koja zadovoljavaju kriterijume da se mogu pripisati vrijednosti imovine, evidentiraju kao nefinansijska imovina u stalnim sredstvima u pripremi (analitički po sredstvu) a po završetku pribavljanja i stavljanja u upotrebu izvrši knjigovodstveno aktiviranje i prenos na nefinansijsku imovinu u upotrebi, uz pojedinačno evidentiranje identifikovanog sredstva (objekta, opreme) u analitičkoj evidenciji stalnih sredstava;**
- **kod ulaganja u imovinu za potrebe drugog budžetskog korisnika koja mu se ustupa bez naknade ista prizna u okviru imovinskih pozicija Opštine, a po završetku pribavljanja, prije aktiviranja izvrši prenos na stvarnog korisnika u skladu sa članom 65. navedenog Pravilnika i**
- **knjigovodstvena evidencija zemljišta uskladi sa zemljišnim knjigama i dalje postupa u skladu sa članom 33. Pravilnika.**

Nefinansijska imovina u stalnim sredstvima u pripremi iskazana je u iznosu 9.424.794 KM, od čega se na ulaganja u toku 2017. godine odnosi 355.282 KM dok se preostali veći dio od 9.069.512 KM odnosi na ulaganja izvršena u prethodnim periodima (2007 - 2016. godina). Iskazana je po osnovu ulaganja u: izgradnju Sportsko poslovnog centra „Servitium“ (3.137.700 KM), izgradnju obilaznice za poboljšanje prilaza graničnom prelazu Gradiška (4.361.150 KM), infrastrukturu Agroindustrijske zone Nova Topola (1.023.989 KM), nabavku vodovodnih i kanizacionih cijevi (792.515 KM) i projektnu dokumentaciju (109.440 KM).

Za izgradnju obilaznice po projektu „Poboljšanje prilaza graničnom prelazu Gradiška“ ukupno je uloženo 4.361.150 KM. Na ulaganja u toku 2017. godine odnosi se 50.814 KM po osnovu eksproprijacije zemljišta a na investiciju zaključno sa 31.12.2016. godine odnosi se 4.310.336 KM (od čega se 3.599.912 KM odnosi na izvedene radove a 710.424 KM na eksproprijaciju zemljišta, projektnu dokumentaciju i ostalo). Projekat je finansiran najvećim dijelom iz grant sredstava (3.813.869 KM) obezbijedenih od Ministarstva komunikacija i transporta BiH (doznačena na račun Opštine 2013. godine) a razliku uložениh sredstava od 547.281 KM je obezbijedila Opština. Radovi su obustavljeni krajem 2016. godine i nisu ponovo otpočinjani.

Prema Izvještaju o realizaciji aktivnosti i utrošku grant sredstava po Projektu (od 02.02.2017. godine) koji je Opština prosljedila Ministarstvu komunikacija i transporta BiH, navedeno je da se ova saobraćajnica ne može pustiti u saobraćaj dok se ne izgradi u cijeloj dužini prema Projektu, kao i da Opština nema sredstava za nastavak izgradnje. Zbog toga, postoji značajan rizik od obezvrjeđenja imovine i uložениh sredstava ukoliko se ne nastavi izgradnja.

*Izgradnja Sportsko poslovnog centra „Servitium“*, odnosi se na zajedničko ulaganje Opštine i izvođača radova „Niskogradnja“ d.o.o. Laktaši. Ugovor o privatno-javnom partnerstvu (u daljem tekstu: Ugovor) zaključen je 08.05.2009. godine, a radovi nisu okončani do završetka ove revizije. Aktivnosti po ovoj investiciji, bile su predmet pregleda i po prethodnom izvještaju revizije finansijskih izvještaja Opštine za 2012. godinu (RV052-13, objašnjenja data pod tačkama 3 i 6.3.1.).

Skupština opštine je 2009. godine donijela Odluku o osnovanju Javnog preduzeće Sportski centar „Servitium“ Gradiška (registracija provedena kod Okružnog privrednog suda u Banja Luci) kojom je sva prava i obaveze vezano za izgradnju Sportskog centra „Servitium“ prenijela na osnovano preduzeće.

Nakon toga dio izvršenih ulaganja evidentiran je u GK Opštine, a dio u poslovnim knjigama JP Sportski centar „Servitium“, pa su na taj način narušena računovodstvena načela - homogenost i integralnost kod evidentiranja i priznavanja vrijednosti objekta, odnosno imovine.

Ukupna vrijednost sportskog dijela objekta u izgradnji (po transakcijama evidentiranim u obje poslovne knjige) iznosi najmanje 6.853.721 KM (bez rashoda za zatezne kamate i druge troškove po sudskom sporu) koju čine: vrijednost radova prema ispostavljenim i priznatim

situacijama (4.915.987 KM) i izdaci po osnovu naknada za rentu i uređenje građevinskog zemljišta, usluga nadzornog organa i raznih saglasnosti (1.937.734 KM).

Na dan 31.12.2017. godine u GK Opštine na različitim pozicijama evidentirano je:

- na poziciji „nefinansijske imovina u stalnim sredstvima u pripremi“ iznos od 3.137.734 KM (što je stanje iskazano i 31.12.2012. godine) koji čine: ulaganja po osnovu naknada za rentu i uređenje građevinskog zemljišta, usluga nadzornog organa i raznih saglasnosti u iznosu od 1.937.734 KM i sredstva doznačena iz budžeta Republike Srpske na račun Opštine u iznosu od 1.200.000 KM i isti dan (13.11.2012. godine) je izvršen prenos sredstava JP „Servitium“ radi izmirenja obaveza prema izvođaču radova „Niskogradnja“ d.o.o. Opština je za navedeni iznos izvršila evidentiranje na poziciji objekata u pripremi (1.200.000 KM), što nije u skladu o računovodstvenim pravilima, jer je povećanje vrijednosti objekta u pripremi izvršeno na osnovu prenosa sredstava, a ne na osnovu nastanka poslovnog događaja vezanog za izvedene radove na objektu u izgradnji (što je konstatovano i u Izvještaju revizije za 2012. godinu);
- na poziciji „akcije i učešće u kapitalu u javnim nefinansijskim subjektima“ iznos od 2.672.390 KM, što je evidentirano u skladu sa Odlukom o povećanju osnovnog kapitala JP Sportski centar „Servitium“ koju je Skupština opštine donijela 23.12.2011. godine (registrovano i u Sudu) i
- na poziciji „rashoda po sudskim rješenjima iznos od 759.948 KM (objašnjeno pod tačkom 6.1.2. Izveštaja).

Aktivnosti vezane za izgradnju Sportsko poslovnog centra „Servitium“ od samog početka izgradnje (2009. godine) pratile su određene nepravilnosti, kako kod ugovaranja poslova i odlučivanja o raspolaganju imovinom, tako i kod izvršenih ulaganja za koja Skupština opštine nije definisala status ulaganja - zbog čega je onemogućeno pravilno knjigovodstveno evidentiranje izvršenih transakcija u skladu sa članom 65. stav (2) Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike, kojim je definisano: da ulaganja u novu nefinansijsku imovinu koja se pribavljaju za potrebe drugih subjekata koji nemaju status budžetskih korisnika (drugi kontrolisani entiteti javnog sektora i sl.) i ustupaju istim bez naknade, evidentiraju se u okviru nefinansijske imovine kod budžetskog korisnika - investitora.

Zapisnik o konačnom obračunu međusobnih obaveza potpisali su 05.01.2018. godine Opština, JP Sportski centar „Servitium“ i „Niskogradnja“ d.o.o. Laktaši u kojem je konstatovano da su potpisnice zapisnika saglasne da su sve međusobne obaveze po Ugovoru od 08.05.2009. godine okončane i da ne postoje međusobna potraživanja po tom osnovu.

Skupštine opštine je 29.03.2018. godine donijela Odluku o izdvajanju sredstava za povećanje osnovnog kapitala JP Sportski centar „Servitium“ u iznosu 1.200.000 KM, a 26.04.2018. godine Rješenjem Osnovnog privrednog suda u Banja Luci upisano povećanje i ukupan osnivački kapital iznosi 3.872.390 KM (100% učešće Opštine).

**Preporučujemo načelniku Opštine da obezbijedi, da se:**

- **analiziraju aktivnosti u vezi sa izgradnjom Sportskog centra „Servitium“ i izvršena ulaganja evidentiraju u skladu sa članom 65. stav (2) Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike, te**
- **u skladu sa članom 42. stav (4) istog Pravilnika, provjeri da li je došlo do obezvrjeđenja sredstava.**

### 6.3.2. Pasiva

Poslovna pasiva je na dan 31.12.2017. godine iskazana u iznosu od 221.632.856 KM, a čine je: obaveze 36.308.955 KM (obaveze i razgraničenja iz transakcija sa drugim jedinicama vlasti) i vlastiti izvori u iznosu od 185.323.901 KM.

Prema ročnosti iskazane obaveze su klasifikovane na dugoročne obaveze u iznosu od 27.078.792 KM (po osnovu primljenih zajmova i reprogramiranih obaveza) i kratkoročne obaveze u iznosu od 9.230.163 KM.

#### **6.3.2.1. Kratkoročne obaveze**

Kratkoročne obaveze su iskazane po osnovu obaveza: po zajmovima, za lična primanja, iz poslovanja, za subvencije, grantove i doznake na ime socijalne zaštite, ostalih kratkoročnih obaveza i kratkoročnih obaveza iz transakcija između jedinica vlasti.

Od iskazanih kratkoročnih obaveza, na dospelje za plaćanje na dan bilansa odnosi se 6.537.167 KM. U periodu 01.01 - 28.02.2018. godine izmireno je 3.050.648 KM i to obaveze: za bruto plate (691.591 KM), za bruto naknade zaposlenih (69.690 KM), prema dobavljačima (980.950 KM), za naknade odbornicima i komisijama (17.390 KM), za poreze i doprinose (15.855 KM), za subvencije (141.555 KM), za grantove (222.861 KM), za doznake na ime socijalne zaštite (316.076 KM), za kredite (537.680 KM) i za ostale obaveze (57.000 KM).

Obaveze za lična primanja su iskazane u iznosu od 855.012 KM, a odnose se na obaveze za: bruto plate (692.427 KM) i bruto naknade (162.585 KM).

Obaveze iz poslovanja su iskazane u iznosu od 3.815.212 KM po osnovu obaveza: prema dobavljačima (3.641.235 KM), za naknade odbornicima i skupštinskim komisijama (53.590 KM), po ugovorima o djelu i privremenim i povremenim poslovima (9.803 KM), za poreze i doprinose na obaveze prema fizičkim licima (39.520 KM) i ostalih obaveza (71.064 KM).

Obaveze za subvencije, grantove i doznake na ime socijalne zaštite su iskazane ukupno u iznosu od 1.065.215 KM, a čine ih obaveze za: subvencije (148.404 KM), grantove (369.652 KM) i doznake na ime socijalne zaštite (547.159 KM).

Ostale kratkoročne obaveze su iskazane u iznosu od 135.992 KM, od čega se 93.833 KM odnosi na reprogramirane obaveze za utrošenu električnu energiju koje dospijevaju u 2018. godini, a 42.159 KM su obaveza iz ranijih godina (po početnom stanju 2011. godine).

#### **6.3.2.2. Obaveze po zajmovima**

Na obaveze po zajmovima (kratkoročne i dugoročne) odnosi se 29.872.299 KM po osnovu glavnice po zajmovima primljenim od banka i po zajmovima replasiranim od Vlade Republike Srpske koje su iskazane na pozicijama obaveza iz transakcija između jedinica vlasti.

**Kratkoročne obaveze po zajmovima** su iskazane u iznosu od 3.234.009 KM i predstavljaju iznos glavnice koja dospijeva u periodu do godinu dana prema bankama (1.601.038 KM) i prema Vladi Republike Srpske 1.632.971 KM (po kreditima Republike Austrije 1.612.027 KM i kreditu Svjetske banke 20.944 KM).

**Dugoročne obaveze po zajmovima** su iskazane u iznosu od 26.638.290 KM po osnovu glavnice po zajmovima primljenim od bankama i od Vlade Republike Srpske.

Dugoročne obaveze po zajmovima primljenim od banaka (18.519.563 KM) iskazane su u iznosu glavnice po kreditima koje dospijevaju u periodu dužem od godinu dana i to:

- 16.595.448 KM po zajedničkom kreditu odobrenom 23.10.2017. godine - iznos primljenih kreditnih sredstava je 17.700.000 KM (otplatni period 2018 - 2029. godina, kamatna stopa EURIBOR + 5% godišnje. Prema planu otplate kredita potencijalna obračunata kamata za period otplate iznosi 5.873.607 KM i
- 1.924.115 KM prema Addiko Bank a.d. Banja Luka. Kredit je odobren 2007. godine u iznosu od 6.000.000 KM (period otplate 2007 - 2022. godina).

Dugoročne obaveze prema Vladi Republike Srpske koje dospijevaju u periodu dužem od godinu dana (8.097.867 KM) su iskazane po osnovu zajmova replasiranih u ranijem periodu za kapitalno investiranje i to:

- 1.902.572 KM se odnosi na kredit Evropske investicione banke – EIB po projektu „Vodovod i kanalizacija u Republici Srpskoj“, a sredstva su povučena u 2014. i 2015. godini u iznos investicije finansirane iz ovog kredita. Vlada Republike Srpske - Ministarstvo

finansija je 26.06.2014. godine sa Opštinom zaključila Ugovor o prenosu kreditnih sredstava EIB za finansiranje projekta „Dogradnja sistema za otpadne vode i vodosnabdijevanje u opštini Gradiška“ na iznos od 1.260.000 EUR što je 2.464.346 KM. Kreditna sredstva se povlače u tranšama, rok otplate je do 25 godina sa periodom odgode plaćanja od osam godina koji je uračunat u rok otplate, kamatna stopa je promjenljiva i znosi: EURIBOR + 2% godišnje. Po ovom kreditu, dio sredstva od 561.774 KM nije povučen (što je evidentirano u vanbilansnoj evidenciji);

- 5.943.971 KM se odnosi na kredit Vlade Austrije po projektu „Izgradnja sistema vodosnabdijevanja i kanalizacije i upravljanja čvrstim otpadom u opštini Gradiška“ koji je Opština iskoristila u iznosu od 9.638.956 KM (sredstva su povučena u periodu 2008-2012. godine). Opština je sa Ministarstvom finansija zaključila dva ugovora (09.12.2007. i 21.11.2011. godine) po kojima je u obavezi da kredit izmiri do 2025. godine. Opština je u skladu sa odredbama tačke VII Odluke Narodne skupštine Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 32/07) pod istim uslovima prenijela kreditna sredstva na KP „Vodovod“ sa kojim je 12.11.2015. godine potpisala Ugovor o otplati kredita. Skupština opštine je 28.07.2017. godine donijela Odluku po kojoj Opština preuzima servisiranje pomenutih kreditnih obaveza od KP „Vodovod“ i
- 251.324 KM se odnose na nedospjelu glavnica namjenskog kredita za sanaciju vodovodnog sistema opštine. Opština je Odlukom Vlade Republike Srpske (iz 2008. godine) zadužena za povrat dugoročnog kredita Svjetske banke koji je iskoristila po projektu vodosnabdijevanja u iznosu od 275.378 USD, a u obavezi je da izmiri kredit do 2030. g. (prema anuitetnom planu godišnja otplata iznosi 12.842 USD - kredit je beskamatni).

### 6.3.2.3. Ostale dugoročne obaveze

Ostale dugoročne obaveze su iskazane u iznosu od 461.362 KM i odnose se na reprogramirane obaveze po osnovu duga za utrošenu električnu energiju. Opština i ZP „Elektrokrajina“ a.d. Banja Luka su 25.12.2013. godine zaključile tri ugovora o reprogramu duga za troškove električne energije na odgođeno plaćanje (120 jednakih rata). Opština je u obavezi da dug izmiri do 2023. godine, a ukupna godišnja rata iznosi 93.833 KM.

### 6.3.2.4. Vlastiti izvori

Vlastite izvore iskazane u iznosu od 185.323.901 KM čine trajni izvori sredstava, rezerve i finansijski rezultat.

Trajni izvori sredstava iskazani su u iznosu od 33.744.181 KM po osnovu imovine koja ne podliježe amortizaciji (uglavnom zemljišta) u iznosu od 19.600.453 KM i učešća Opštine po osnovu učešća u kapitalu 14.516.437 KM („Vodovod“, „Gradska čistoća“, „Toplana“, JP „DEP-OT“ i JP Sportska dvorana „Servitium“).

Prema nalazu revizije trajni izvori sredstava su više iskazani za 1.389.980 KM (objašnjeno pod tačkom 6.3.1.1. Izvještaja).

Revalorizacione rezerve su iskazane u iznosu od 208.513 KM. Nastale su evidentiranjem izvršene procjene vrijednosti dijela nefinansijske imovine u stalnim sredstvima (opreme) u ranijem periodu (2011. godine) i nakon toga nije vršeno njihovo umanjenje, odnosno nisu amortizovane tokom upotrebe imovine po osnovu koje su i formirane. Na dan 31.12.2017. godine oprema je u potpunosti amortizovana, pa su revalorizacione rezerve u cijelosti više iskazane a finansijski rezultat manje u navedenom iznosu. Ispravka greške provedena je u 2018. godini.

Finansijski rezultat je iskazan u iznosu od 151.371.207 KM (finansijski rezultat ranijih godina u iznosu od 149.577.328 KM i pozitivan finansijski rezultat tekuće godine u iznosu od 1.793.879 KM).

Prema nalazu revizije finansijski rezultat ranijih godina je potcijenjen za najmanje 9.424.609 KM, a finansijski rezultat tekuće godine precijenjen za najmanje 6.659.127 KM po osnovu navedenih nepravilnosti (osim u ovoj, navedeno i pod tačkama: 6.1.1.1, 6.2.1. i 6.3.1.2.).

### 6.3.3. Vanbilansna evidencija

Na dan 31.12.2017. godine vrijednost vanbilansne aktive i vanbilansne pasive iskazana je u iznosu od 1.333.051 KM po osnovu:

- datih garancija (359.427 KM) Vladi Republike Srpske po osnovu Supsidijarnog kreditnog sporazuma između Ministarstva finansija Republike Srpske i JP „DEP-OT“ Banja Luka - po Projektu za upravljanje čvrstim otpadom finansiranim iz kreditnih sredstava Međunarodne asocijacije za razvoj - "WB IDA";
- datih garancija (242.532 KM) po kreditu Vlade Republike Austrije po projektu „Izgradnja sistema vodosnabdijevanja i kanalizacije i upravljanja čvrstim otpadom u opštini Gradiška“;
- odobrenih nepovučenih kreditnih sredstava od Evropske investicione banke u iznosu od 561.774 KM (što je objašnjeno pod tačkom 6.3.2.2. Izvještaja);
- primljenih bankarskih garancija (157.890 KM) za obezbjeđenje od rizika realizacije ugovora o nabavkama roba, radova i usluga i
- tuđih sredstava na korišćenju (11.428 KM) - računarske opreme dobijene na korišćenje od Ministarstva finansija Republike Srpske koja se koristi za rad u trezoru (6.538 KM) i opreme koju koristi Tehnička škola (4.890 KM).

### 6.4. Bilans novčanih tokova

Prema Bilansu novčanih tokova gotovina na početku perioda iznosila je 1.132.446 KM i iskazani su prilivi gotovine u periodu 01.01 – 31.12.2017. godine od 40.971.400 KM (iz poslovnih aktivnosti 22.699.198 KM, iz investicionih aktivnosti 572.202 KM i iz aktivnosti finansiranja 17.700.000 KM).

Odlivi gotovine iskazani su u iznosu od 33.288.874 KM (iz poslovnih aktivnosti 19.217.574 KM, iz investicionih aktivnosti 1.378.778 KM i iz aktivnosti finansiranja 12.692.522 KM).

Ostale promjene na saldu gotovine, iskazane su u negativnom iznosu od 725.659 KM, što predstavlja razliku između priliva gotovine po osnovu naknada za šume utvrđenih po zapisniku Poreske uprave u iznosu od 197.578 KM (od čega su zatezne kamate 153.353 KM) i odliva gotovine u ukupnom iznosu od 923.237 KM (po osnovu isplate obaveza prema fizičkim licima, obaveza za PDV i druge obaveze iz poslovanja), pa je ova pozicija u cjelosti pogrešno iskazana.

Stanje gotovine na kraju perioda iznosi 8.089.313 KM.

Bilans novčanih tokova nije sastavljen na način propisan članom 42. Pravilnika o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika. Manje su iskazani prilivi iz poslovnih aktivnosti za 197.578 KM (po osnovu neporeskih prihoda), kao i odlivi gotovine iz poslovnih aktivnosti za 923.237 KM. Zbog navedenog Bilans novčanih tokova ne pruža relevantne informacije o novčanim tokovima u skladu sa MRS JS 2 - Izvještaj o novčanim tokovima (paragrafi 21 i 22).

***Preporučujemo načelniku Opštine da obezbijedi da se bilans novčanih tokova sačinjava u skladu sa članom 42. Pravilnika o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika i MRS JS 2 – Izvještaj o novčanim tokovima (paragrafi 21 i 22).***

### 6.5. Vremenska neograničenost poslovanja

U Napomenama uz finansijske izvještaje je objavljeno da su finansijski izvještaji Opštine sastavljeni u skladu sa načelom stalnosti poslovanja, prema zahtjevima MRS-JS 1-Prezentacija finansijskih izvještaja.

### 6.6. Potencijalna imovina i potencijalne obaveze

Sudski sporovi koji za posljedicu mogu imati potencijalne obaveze su objelodanjeni u Notama-zabilješkama uz finansijske izvještaje Opštine.

U 2017. godini aktivno je bilo 19 predmeta (parnični postupci) u kojima je Opština tužena strana u postupku (po osnovu isplate duga, naknade štete, utvrđivanja prava svojine, itd.), sa

oko 1.566.242 KM procijenjene vrijednosti duga koji se potražuje od Opštine, od kojih su dva predmeta riješena (po jednom je tužbeni zahtjev odbijen, a po drugom je potpisano vansudsko poravnanje po kojem je Opština isplatila dug u vrijednosti od 709.524 KM sa zateznim kamatama).

Opština je tužilac u 143 aktivna predmeta sa 710.726 KM vrijednosti glavnog duga po tužbenim zahtjevima, od čega su parnični sporovi (po osnovu naplate potraživanja, vraćanja u posjed i naknade štete) vrijednosti 51.445 KM a u 117 predmeta pojavljuje kao tražilac izvršenja u kojima je Sud donio rješenja o dozvoli izvršenja u iznosu od 658.682 KM (uglavnom po osnovu naplate komunalne naknade).

Po osnovu radnih sporova Opština je tužena od strane 22 radnika zbog prestanka radnog odnosa (tužbeni zahtjevi se zasnivaju na rješenjima Odbora za žalbe iz 2013. godine kojima je naloženo vraćanje na posao). S obzirom na to da je Opština pokrenula tužbe radi poništenja rješenja Odbora za žalbe, postupak po tužbama radnika je prekinut do pravosnažnog okončanja postupka koji se vodi po tužbama Opštine. Po procjeni, očekuje se rješenje u korist Opštine.

Odgovorna lica prate i vrše procjenu ishoda za sudske sporove, ali nisu evidentirana rezervisanja po tom osnovu u skladu sa članom 84. Pravilnika o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike i zahtjevima MRS JS 19 - Rezervisanja, potencijalne obaveze i potencijalna imovina (paragraf 22).

***Preporučujemo načelniku Opštine da obezbijedi da se u skladu sa procjenom ishoda sudskih postupaka, priznaju rezervisanja kad postoji vjerovatnoća da će za izmirenje potencijalnih obaveza biti potreban odliv resursa, prema MRS-JS 19 Rezervisanja, potencijalne obaveze i potencijalna imovina.***

#### **6.7. Napomene uz finansijske izvještaje**

Napomene uz konsolidovane finansijske izvještaje pružaju informacije u skladu sa MRS JS 1 – Prezentacija finansijskih izvještaja, koje korisniku omogućavaju razumijevanje finansijskih izvještaja i dodatne informacije koje nisu prikazane u finansijskom izvještaju, osim što za obrazloženja potencijalnih obaveza nije dat sažet opis prirode potencijalne obaveze prema zahtjevima MRS-JS 19 (paragraf 100), već su priložene tabele koje u vidu pomoćne evidencije o sudskim sporovima vodi nadležno odjeljenje u kojima su navedeni i okončani sudski sporovi iz koji ne proizilaze potencijalne obaveze i potencijalna imovina.

***Preporučujemo načelniku Opštine da obezbijedi da se u Napomenama uz finansijske izvještaje objelodani sažet opis prirode potencijalne obaveze u skladu sa zahtjevima MRS JS 19 i članom 46. Pravilnika o finansijskom izvještavanju za budžetske korisnike.***

Revizijski tim:

Slobodanka Milović, s.r.

Siniša Marković, s.r.