



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

**ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ КОНСОЛИДОВАНИХ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА ЗАВРШНОГ
РАЧУНА БУЏЕТА И ПРАВИЛНОСТИ ПОСЛОВАЊА
ГРАДА ШАПЦА ЗА 2015. ГОДИНУ**

**Број: 400-954/2016-04
Београд, 12. децембар 2016. године**

Садржај:

ИЗВЕШТАЈ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ..... 5

1. Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја..... 5

2. Извештај о ревизији правилности пословања 7

ПРИЛОГ I РЕЗИМЕ НАЛАЗА, ПРЕПОРУКА И МЕРЕ ПРЕДУЗЕТЕ У ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ

ПРИЛОГ II НАПОМЕНЕ УЗ ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ КОНСОЛИДОВАНИХ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА ЗАВРШНОГ РАЧУНА БУЏЕТА И ПРАВИЛНОСТИ ПОСЛОВАЊА ГРАДА ШАПЦА ЗА 2015. ГОДИНУ

ПРИЛОГ III КОНСОЛИДОВАНИ ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈИ ЗАВРШНОГ РАЧУНА БУЏЕТА ГРАДА ШАПЦА ЗА 2015. ГОДИНУ

ИЗВЕШТАЈ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ГРАД ШАБАЦ

1. Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја

Извршили смо ревизију консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета града Шапца за 2015. годину, у складу са Уставом Републике Србије¹, Законом о Државној ревизорској институцији² и Законом о буџетском систему³. Консолидовани финансијски извештаји се састоје од: Биланса стања на дан 31.12.2015. године - Образац 1, Биланса прихода и расхода - Образац 2, Извештаја о капиталним издацима и примањима - Образац 3, Извештаја о новчаним токовима - Образац 4, Извештаја о извршењу буџета - Образац 5 за годину која се завршава на тај дан и осталих пратећих извештаја.

Одговорност руководства за консолидоване финансијске извештаје

У складу са Законом о буџетском систему⁴, Законом о локалној самоуправи⁵ и Статутом града Шапца⁶, руководство је одговорно за припрему и презентовање консолидованих финансијских извештаја према Закону о буџетском систему, Уредби о буџетском рачуноводству⁷, Правилнику о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава и корисника средстава организација обавезног социјалног осигурања⁸ и Правилнику о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем⁹. У ову одговорност спада осмишљавање, успостављање и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентовање консолидованих финансијских извештаја које не садрже материјално значајне погрешне исказе, било да су настала услед преваре/криминалне радње или грешке.

Одговорност ревизора

Наша одговорност је да, на основу извршене ревизије, изразимо мишљење о овим консолидованим финансијским извештајима. Ревизију смо извршили у складу са Законом о Државној ревизорској институцији, Пословником Државне ревизорске институције¹⁰ и Међународним стандардима врховних ревизорских институција (ISSAI). Ови стандарди ревизије захтевају да поступамо у складу са етичким захтевима и да ревизију планирамо и

¹ „Службени гласник РС“, број. 98/06

² „Службени гласник РС“, бр. 10/05 и 54/07

³ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13 и 63/13 - испр.)

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11,142/14

⁵ „Службени гласник РС“, број 129/07

⁶ „Службени лист града Шапца“, број 32/08

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 125/03 и 12/06

⁸ „Службени гласник РС“, број 18/15

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 103/11, 10/12, 18/12, 95/12, 99/12, 22/13, 48/13, 61/13, 63/13 – испр. и 106/13

¹⁰ „Службени гласник РС“, број 9/09

извршимо на начин који омогућава да се, у разумној мери, уверимо да наведени консолидовани финансијски извештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе.

Ревизија укључује спровођење поступака у циљу прибављања ревизијских доказа о износивама и обелодањивањима датим у консолидованим финансијским извештајима. Избор поступака је заснован на ревизорском просуђивању укључујући и процену ризика од материјално значајних погрешних исказа у консолидованим финансијским извештајима, насталим услед преваре/криминалне радње или грешке. Приликом процене ризика, ревизор разматра интерне контроле које су релевантне за припрему и презентацију консолидованих финансијских извештаја, у циљу осмишљавања ревизијских поступака који су одговарајући у датим околностима. Ревизија, такође, укључује процену адекватности примењених рачуноводствених политика и процена које је користило руководство, као и оцену опште презентације консолидованих финансијских извештаја.

Сматрамо да су прибављени ревизијски докази довољни и одговарајући и да обезбеђују основу за наше мишљење.

Основа за изражавање негативног мишљења о консолидованим финансијским извештајима

У консолидованим финансијским извештајима града Шапца, део прихода више је исказан за 254.033 хиљаде динара и мање за 246.310 хиљаду динара у односу на налаз ревизије. Део расхода и издатака више је исказан за 597.433 хиљаде динара, а мање за 589.710 хиљада динара у односу на налаз ревизије. Због међусобног потирања ефекти наведене неправилности нису се одразили на коначан резултат пословања.

У консолидованим финансијским извештајима града Шапца утврђене су неправилности и то: (а) у Билансу стања на дан 31.12.2015. године, мање је исказана вредност нефинансијске имовине у сталним средствима у износу од 180.511 хиљада динара; мање су исказана потраживања по основу ненаплаћених јавних прихода у износу од 1.460.062 хиљаде динара; више су исказана потраживања од буџета града по основу нереализованих захтева индиректног корисника у износу од 41.433 хиљаде динара; мање су исказана потраживања по основу закупа у износу од 7.320 хиљада динара; обавезе су исказане више за 1.616 хиљада динара; вредност нефинансијске имовине у сталним средствима у активи исказана више за 34.520 хиљада динара у односу на изворе средстава у пасиви; вредност финансијске имовине у активи исказана је мање за 441.091 хиљада динара у односу на изворе средстава у пасиви; вредност нефинансијске имовине у залихама у активи исказана је више за 8.904 хиљаде динара у односу на изворе у пасиви; није извршено свеобухватно евидентирање некретнина и земљишта; (б) у Билансу прихода и расхода нису исказани расходи и издаци у износу од најмање 209.892 хиљаде динара; исказани мањак прихода и примања у износу од 90.420 хиљада динара није коригован за део средстава који је у 2015. години утрошен преко износа текућих прихода и примања од продаје нефинансијске имовине; (в) у Извештају о новчаним токовима, салдо готовине на почетку године исказан је више за 89.280 хиљада динара; корекција новчаних одлива за износ плаћених расхода који се не евидентирају преко класе 400000, 50000 и 60000 исказана је више за 61.442 хиљаде динара (г) Одлука о завршном рачуну буџета није усаглашена са консолидованим Билансом прихода и расхода – Образац 2 за 2015. годину у којем је исказан мањак прихода и примања - буџетски дефицит у износу од 90.420 хиљада динара, а у Одлуци о завршном рачуну буџета града Шапца за 2015. годину, у члану 3. исказан је вишак прихода и

примања – суфицит у износу од 358.963 хиљаде динара, а у истој Одлуци, у члану 4. је наведено да је консолидовани фискални резултат буџета фискални дефицит у износу од 192.376 хиљада динара.

Наведене неправилности представљају прожимајући ризик и односе се на финансијске извештаје у целини.

Негативно мишљење о консолидованим финансијским извештајима

По нашем мишљењу, због значаја ставки наведених у пасусу Основ за негативно мишљење о консолидованим финансијским извештајима, Консолидовани финансијски извештаји завршног рачуна буџета града Шапца нису припремљени у складу са применљивим оквиром финансијског извештавања у Републици Србији.

Детаљнија објашњења о овим и осталим питањима налазе се у Прилогу I и Прилогу II који су саставни део овог Извештаја.

2. Извештај о ревизији правилности пословања

Извршили смо ревизију правилности пословања града Шапца за 2015. годину која обухвата ревизију активности, финансијске трансакције и информације, које су укључене у консолидоване финансијске извештаје завршног рачуна буџета града Шапца за 2015. годину.

Одговорност руководства за правилност пословања

Поред одговорности за припрему и презентовање консолидованих финансијских извештаја, описаних у претходном тексту, руководство је такође дужно да обезбеди да активности, финансијске трансакције и информације, укључене у консолидоване финансијске извештаје, буду усклађене са прописима који их уређују.

Одговорност ревизора

Поред одговорности да изразимо мишљење о консолидованим финансијским извештајима описаним у претходном тексту, наша одговорност је и да изразимо мишљење о томе да ли су активности, финансијске трансакције и информације, које су обелодањене у консолидованим финансијским извештајима завршног рачуна буџета града Шапца за 2015. годину, по свим материјално значајним питањима, у складу са прописима који их уређују. Ова одговорност подразумева вршење поступака у циљу прибављања ревизијских доказа да би се утврдило да ли су приходи и примања и расходи и издаци града Шапца у складу са намером законодавца. Ови поступци укључују и процену ризика материјално значајне неусклађености са прописима.

Сматрамо да су прибављени ревизијски докази довољни и одговарајући и да обезбеђују основу за наше мишљење.

Основа за негативно мишљење о правилности пословања

Као што је наведено у резимеу налаза и шире објашњено у Напоменама уз ревизорски извештај, град Шабац је неправилно преузео обавезе и извршио расходе у износу од 590.928 хиљада динара и 44.113,60 евра, и то: за плате, додатке и социјалне доприносе на терет послодавца 4.601 хиљада динара; обавезе веће у односу на одобрене апропријације у износу од 297.389 хиљаде динара; обавезе чији правни основ није у складу са важећим прописима у износу од 86.199 хиљада динара; обавезе без валидне (веродостојне) документације 89.741 хиљада динара; обавезе које су индиректни корисници буџетских средстава извршили расходе из осталих извора финансирања у износу од 15.943 хиљаде динара, а да нису подносили захтев за отварање одговарајуће апропријације; обавезе без закљученог уговора или другог писаног акта 31.840 хиљада динара; обавезе по основу дотација удружењима грађана, верским заједницама, спортским организацијама 22.630 хиљаде динара; обавезе без спровођења јавне набавке и без поштовања законских процедура у поступцима јавних набавки у износу од 42.585 хиљада динара и 44.113,60 евра.

Као што је наведено у резимеу налаза и шире објашњено у Напоменама уз ревизорски извештај, град Шабац није у потпуности успоставио ефикасан систем интерних контрола, што је довело до настанка неправилности и то: пре пописа није усклађена помоћна књига основних средстава са главном књигом, аналитичка евиденција непокретности не садржи податке о катастарској парцели, површини и другим потребним подацима, није извршен физички попис зграда и станова, попис потраживања и обавеза извршен на основу аналитичких евиденција без претходног усаглашавања; део јавних прихода није уплаћиван на уплатне рачуне јавних прихода, није утврђиван ни наплаћиван закуп станова; код припреме и доношења буџета у значајној мери нису поштоване процедуре утврђене важећим прописима; код финансијског управљања и контроле у свим сегментима су утврђени недостаци и то: у Списку корисника јавних средстава нису правилно обухваћени директни и индиректни корисници; није основао буџетски фонд за запошљавање; није угасио подрачуне месног самодоприноса за 51 месну заједницу и подрачун сталне резерве; користи евиденциони рачун супротно прописима; није донео Програм мера подршке за спровођење мера пољопривредне политике, није донео Правилник о коришћењу средстава консолидованог рачуна трезора града Шапца и Правилник о преносу неутрошених средстава; рачуни 16 месних заједница у блокади; није обезбедио да се спроводе процедуре из Упутства за рад трезора; значајан део захтева за пренос средстава индиректних корисника и захтева за субвенције, дотације и трансфере је поднет и реализован без рачуноводствене документације; одељење за финансије није утврђивало квоте и није састављало шестомесечни и деветомесечни извештај о извршењу буџета, није успостављена интерна ревизија.

Негативно мишљење о правилности пословања

По нашем мишљењу, због значаја питања наведених у Основи за негативно мишљење о правилности пословања, активности, финансијске трансакције и информације приказане у консолидованим финансијским извештајима завршног рачуна буџета града Шапца за 2015. годину по свим материјално значајним питањима, нису у складу са прописима који их уређују.

Детаљнија објашњења о овим и осталим питањима налазе се у Прилогу I и Прилогу II који су саставни део овог Извештаја.

Скретање пажње

1. **Скрећемо пажњу на чињеницу да Закон о одбрани од града („Службени гласник РС“, број 54/2015), који је ступио на снагу 30.06.2015. године, прописује у члану 14. да се средства за финансирање система одбране од града обезбеђују из буџета Републике Србије, дела премије осигурања усева и других извора у складу са законом. Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2016. годину и пројекција за 2017. и 2018. годину, у тачки 8., наводи да је Законом о одбрани од града, прописано да се средства за финансирање система одбране од града обезбеђују у буџету Републике Србиј, што је и планирано.**

Посебно скрећемо пажњу на Мишљење Министарства пољопривреде и заштите животне средине број 011—00-746/2016-09 од 19.05.2016. године у коме је наведено да јединице локалне самоуправе могу да обезбеђују подршку за функционисање система одбране од града који обухвата скуп мера и радњи које су прописане чланом 2. Закона о одбрани од града, односно да купују средства за засејавање градоопасних средстава – ракета и да обезбеђују подршку надлежном органу у ангажовању извршилаца за деловање на градоносне облаке-стрелаца на лансирним станицама на својој територији, ако су обезбеђена средства за финансирање тог система у складу са чланом 14. Закона о одбрани од града, што је супротно Закону о одбрани од града и Упутству за припрему одлуке о буџету локалне власти.

Град Шабац је током 2015. године утрошио буџетска средства у износу од 5.918 хиљада динара за накнаду стрелцима противградних ракета и набавку противградних ракета.

2. **Скрећемо пажњу на чињеницу да Закон о основама система образовања и васпитања (Службени гласник РС“, број 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 – аутентично тумачење и 68/2015), у члану 159, став 2., тачка 4, прописује да се у буџету јединице локалне самоуправе обезбеђују средства за превоз деце и њихових пратилаца ради похађања припремног предшколског програма на удаљености већој од два километра; превоз ученика основне школе на удаљености већој од четири километра од седишта школе; превоз, смештај и исхрану деце и ученика са сметњама у развоју, без обзира на удаљеност места становања од школе и превоз ученика на републичка и међународна такмичења. Међутим, јединице локалне самоуправе финансирају трошкове превоза ученика средњих школа, а неке финансирају трошкове превоза студената, на основу аката чији правни основ није у складу са наведеним Законом. Том приликом се позивају на тумачења Закона о финансијској подршци породици са децом које је дало надлежно Министарство државне управе и локалне самоуправе.**

Град Шабац је током 2015. године утрошио буџетска средства у износу 8.095 хиљада динара за превоз ученика средњих школа.

3. **Закон о буџетском систему, у члану 27е став 35, прописује да се радни однос са новим лицима може засновати уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа уз претходно прибављено мишљење Министарства финансија. Чланом 1. став 1. тачка 1) Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава прописано је да се овом уредбом ближе уређује поступак за прибављање сагласности за заснивање радног односа са новим лицима ради попуњавања слободних односно упражњених радних места код корисника јавних средстава, у смислу члана 27е став 35. Закона о буџетском систему.**

Скрећемо пажњу на чињеницу да је у Прилогу II – Напомене уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна и правилности пословања града Шапца за 2015. годину, у тачки 5.1.3.1. Плате, додаци и накнаде запослених наведено да је Предшколска установа „Наше дете“ засновала радни однос са 17 лица на одређено време на упражњеним радним местима без сагласности надлежног тела Владе. На поднете захтеве за сагласност Предшколска установа „Наше дете“ Шабац није добијала одговоре, што је довело до субјективне процене о потреби попуњавања радних места ради функционисања, а што је супротно наведеним прописима.

Генерални државни ревизор

Радослав Сретеновић
Државна ревизорска институција Републике Србије
Макензијева 41.
11000 Београд
Србија
12. децембар 2016. године

РЕЗИМЕ НАЛАЗА, ПРЕПОРУКА И МЕРЕ ПРЕДУЗЕТЕ У ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ

Садржај:

1) Резиме налаза у ревизији консолидованих финансијских извештаја	15
2) Резиме датих препорука у ревизији консолидованих финансијских извештаја:.....	19
3) Резиме налаза у ревизији правилности пословања.....	21
4) Резиме датих препорука у ревизији правилности пословања	33
5) Мере предузете у поступку ревизије	35
6) Достављање одазивног извештаја.....	39

1) Резиме налаза у ревизији консолидованих финансијских извештаја

Као што је објашњено у Напоменама уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања (Напомена 5.1., 5.2., 5.3., 5.4., 5.5. и 5.6) у финансијским извештајима града Шапца утврђене су следеће неправилности које су разврстане по приоритетима, односно редоследу на који треба да буду отклоњене:

ПРИОРИТЕТ 1¹¹

1. Организациона класификација

Део расхода и издатака није правилно планиран и извршен у износу од 570.149 хиљада динара, и то:

- 1) 1.879 хиљада динара за плате и социјалне доприносе на терет послодавца, за начелника Градске управе, заштитника права грађана и главног урбанисту је планирано и евидентирано на апропријацији градоначелника и Градског већа, уместо на апропријацији Градске управе (Напомена 5.1.3.1. и 5.1.3.2);
- 2) 39.687 хиљада динара за специјализоване услуге за израду урбанистичких планова и за накнаде за изузету земљу је планирано и евидентирано на апропријацији градоначелника и Градског већа, уместо на апропријацији Градске управе и Скупштине (Напомена 5.1.3.10);
- 3) 190.612 хиљаде динара за отплату главнице и камате домаћим кредиторима је планирано и евидентирано на апропријацији градоначелника и Градског већа, уместо на апропријацији Градске управе (Напомена 5.1.3.13. и 5.1.4.6);
- 4) 10.000 хиљада динара за субвенције ЈКП „Топлана“ за утрошени гас је планирано и евидентирано на апропријацији градоначелника и Градског већа, уместо на апропријацији Градске управе (Напомена 5.1.3.14);
- 5) 22.115 хиљада динара за субвенције по основу подстицаја у запошљавању је планирано и евидентирано на апропријацији градоначелника и Градског већа, уместо на апропријацији Градске управе која се односи на буџетски фонд за запошљавање (Напомена 5.1.3.14);
- 6) 19.632 хиљаде динара за накнаду за рођење првог, другог и трећег детета и за опрему за бебе је планирано и евидентирано на апропријацији Предшколске установе, уместо код Градске управе (Напомена 5.1.3.18);
- 7) 1.768 хиљада динара за дотације политичким странкама је планирано и евидентирано на апропријацији Градске управе уместо на апропријацији Скупштине града (Напомена 5.1.3.19);
- 8) 6.495 хиљада динара за електро-инсталатерске радове на Анексу Библиотеке Шабачке је планирано и евидентирано на апропријацији установа културе у оквиру Градске управе, а средства пренета ЈСП „Стан“ Шабац по основу уговора који је ЈСП „Стан“ закључио са извођачем „Electrical Design Vojvođičan“ д.о.о. Панчево (Напомена 5.1.4.1);

¹¹ ПРИОРИТЕТ 1 - грешке, неправилности и погрешна исказивања која указују да постоји *непосредни* ризик од вршења нетачних или неправилних плаћања или постоји ризик да јавна средства нису заштићена. Проблеми попут ових захтевају да руководство одмах реагује.

- 9) 277.961 хиљада динара за издатке за радове на затвореном базену је планирано и евидентирано на апропријацији градоначелника и Градског већа, уместо на апропријацији Градске управе (Напомена 5.1.4.3);
2. ЈП за управљање грађевинским земљиштем је извршило авансна плаћања у износу од 8.045 хиљада динара за радове на „Тргу шабачких жртава“ која није евидентирало на авансима (Напомена 5.1.4.1).

У Консолидованом Билансу стања – образац 1, на дан 31.12.2015. године утврђено је:

3. Нефинансијска имовина у сталним средствима у активи (конто 010000) у износу од 2.091.759 хиљада динара није усаглашена са изворима у пасиви (конто 311100) који су исказани у износу од 1.633.745 хиљада динара за износ разлике у износу од 458.014 хиљада динара; део извора у пасиви у износу од 423.551 хиљада динара је погрешно исказан на конту 311900 – Остали извори сопствених прихода, чије укључивање у укупне изворе нефинансијске имовине умањује разлику на износ од 34.520 хиљада динара; вредност нефинансијска имовине у залихама у активи (конто 020000) исказана више за 8.904 хиљаде од извора у пасиви (конто 311200) (Напомена 5.3.2);
4. Стање новчаних средстава, племенитих метала, хартија од вредности у активи није усаглашено са изворима новчаних средстава у пасиви биланса стања за 441.091 хиљаду динара за колико је стање новчаних средстава у активи мање од извора у пасиви (Напомена 5.3.2);
5. ЈП за управљање грађевинским земљиштем у 2015. години није увећало вредност нефинансијске имовине у сталним средствима (категорија 010000) за вредност извршених издатака у износу од 180.511 хиљада динара (класа 50000 (Напомена 5.1.4.1));
6. Градска управа није исказала потраживања по основу ненаплаћених јавних прихода која, према пореским билансима града, износе од 1.017.710 хиљада динара и то по основу пореза на имовину у износу од 771.195 хиљада динара, по основу накнаде за заштиту и унапређење животне средине у износу од 66.557 хиљада динара и по основу комуналне таксе за истицање фирме у износу од 179.958 хиљада динара (Напомена 5.3.2);
7. ЈП за управљање грађевинским земљиштем није исказало потраживања по основу накнаде за уређење грађевинског земљишта у износу од 202.947 хиљада динара и потраживања по основу накнаде за коришћење грађевинског земљишта у износу од 239.405 хиљада динара (Напомена 5.3.2);
8. Градска управа није исказала потраживања у износу од 7.320 хиљада динара и то: по основу закупа станова 524 хиљаде динара, по основу издавања у подзакуп стубова електродистрибутивних водова 3.608 хиљада динара и по основу потраживања од купаца за откупљени отпадни материјал 3.188 хиљада динара (Напомена 5.3.2);
9. Градска управа је исказала обавезе по основу осталих расхода, изузев расхода за запослене више за 1.616 хиљада динара које се односе на накнаду за изузету земљу која је плаћена, а обавезе нису умањене (Напомена 5.3.2).

ПРИОРИТЕТ 2¹²

10. Економска класификација:

- 1) Град Шабац није евидентирао расходе и издатке применом прописаних конта у оквиру класе 400000, класе 500000 и класе 600000 за извршена плаћања са рачуна извршења буџета у износу од најмање 209.892 хиљаде динара, што је утицало на тачност исказаног финансијског резултата (Напомена 5.2.3) и то:
 - (1) расходи у финансијским извештајима су исказани мање за 149.513 хиљада динара колико износе извршена плаћања са рачуна извршења буџета која су по својој намени текући расходи, а која су евидентирана задужењем конта 321211 – Распоред вишка прихода и примања и задужењем конта 321121 – Вишак прихода и примања – суфицит, уместо задужењем одговарајућих конта расхода у оквиру класе 400000 – Текући расходи;
 - (2) издаци у финансијским извештајима су исказани мање за 13.479 хиљада динара колико износе извршена плаћања са рачуна извршења буџета која су по својој природи издаци, а која су евидентирана задужењем конта 321211 – Распоред вишка прихода и примања и задужењем конта 321121 – Вишак прихода и примања – суфицит уместо задужењем одговарајућих конта издатака у оквиру класе 500000 – Издаци за нефинансијску имовину;
 - (3) расходи у финансијским извештајима су исказани мање за 46.900 хиљада динара колико износе извршена плаћања са рачуна извршења буџета која су евидентирана задужењем на групи конта 251000–Примљени аванси, депозити и кауције уз одобрење текућег рачуна, без књижења на одговарајућим конта расхода у оквиру класе 400000 – Текући расходи.
- 2) приходи и примања у финансијским извештајима су укупно исказани у вишем износу од 254.033 хиљаде динара и у мањем износу од 246.310 хиљада динара од износа утврђеног налазом ревизије (Напомена 5.1.1. и 5.1.3.3.);
- 3) расходи и издаци у финансијским извештајима су укупно исказани у вишем износу од 597.433 хиљаде динара и у мањем износу од 589.710 хиљада динара од износа утврђеног налазом ревизије (Напомена 5.2 – збирно за 5.1.3.3., 5.1.3.6, 5.1.3.7., 5.1.3.9., 5.1.3.10., 5.1.3.11., 5.1.3.12., 5.1.3.14., 5.1.3.15., 5.1.3.17., 5.1.3.18., 5.1.3.19., 5.1.4.1., 5.1.4.2., 5.1.4.3).

11. Одлука о завршном рачуну буџета за 2015. годину као и консолидовани финансијски извештаји састављени су на начин да је износ расхода и издатака према извршењу буџета увећан за износ расхода и издатака које су индиректни корисници извршили из прихода које су остварили из додатних извора. Поступајући на наведени начин практично није извршена консолидација јер нису преузети подаци садржани у завршним рачунима индиректних корисника о расходима и издацима који представљају крајњу потрошњу (Напомена 5.2.3).

12. У Одлуци о завршном рачуну буџета града Шапца за 2015. годину је, у члану 3. исказан вишак прихода и примања – суфицит у износу од 358.963 хиљаде динара, а у истој Одлуци, у члану 4. је наведено да је консолидовани фискални резултат буџета Града фискални дефицит у износу од 192.376 хиљада динара, а у консолидованом

¹² ПРИОРИТЕТ 2– грешке, неправилности и погрешна исказивања које утичу на финансијске извештаје када не постоји непосредни ризик од губитка итд, али у сваком случају захтевају већу пажњу руководства. Овим проблемима се треба позабавити пре припремања наредног сета финансијских извештаја.

Билансу прихода и расхода – Образац 2 за 2015. годину исказан је мањак прихода и примања - буџетски дефицит у износу од 90.420 хиљада динара. (Напомена 5.2.3)

У Консолидованом Билансу стања – образац 1, на дан 31.12.2015. године утврђено је:

13. Предшколска установа „Наше дете“ је исказала потраживања од буџета града у износу од 41.433 хиљаде динара по основу испостављених, нереализованих захтева за трансфер средстава, што су међусобне трансакције између локалног буџета и индиректног корисника које се искључују приликом консолидације (Напомена 5.3.2).

У Консолидованом Билансу прихода и расхода - образац 2, утврђено је:

14. У колони 4. – Претходна година, на ОП 2357 на конту 321121 исказан је Вишак прихода и примања - Суфицит у износу од 503.953 хиљаде динара који није, ради преноса у наредну годину, опредељен на део који се односи на део вишка прихода и примања наменски опредељен за наредну годину и на део нераспоређеног вишка прихода и примања за пренос у наредну годину (Напомена 5.2.3);

15. Исказани дефицит за 2015.годину у износу од 90.420 хиљада динара није коригован за део средстава која су у 2015. години утрошен преко износа текућих прихода и примања од продаје нефинансијске имовине (Напомена 5.2.3);

16. Није утврђен укупни фискални суфицит (дефицит) (Напомена 5.2.3).

У Консолидованом извештају о капиталним издацима и примањима–образац 3, утврђено је:

17. Издаци су исказани мање за 157.098 хиљада динара колико је исказано у завршном рачуну индиректног буџетског корисника ЈП за управљање грађевинским земљиштем, док је наведени износ у консолидованим финансијским извештајима исказан на расходима за остале дотације и трансфере (конто 465000); издаци су исказани мање за 1.036 хиљада динара по основу набавке сервера и набавке лиценцираног софтвера за антивирусну заштиту, који су евидентирани на конту 423200 - Компјутерске услуге; издаци су исказани мање за 3.471 хиљада динара по основу набавке софтвера и софтверске лиценце ради коришћења ГИС апликације, а што је у пословним књигама евидентирано, а у финансијским извештајима исказано на конту 423900 –Остале опште услуге; издаци су исказани мање за 2.904 хиљаде динара за набавку култивисане имовине, а што је у пословним књигама евидентирао и у финансијским извештајима исказано на конту 424900 – Остале специјализоване услуге.

У Консолидованом Извештају о новчаним токовима-образац 4, утврђено је:

18. Салдо готовине на крају претходне године и салдо готовине на почетку године исказан је у износу од 510.151 хиљада динара, што је више за 89.280 хиљада динара у односу на стање на Консолидованом рачуну трезора града Шапца, на дан 31.12.2014. године према Прегледу података о промету и стању на рачуну трезора града Шапца код Управе за трезор.

19. Салдо готовине на почетку године исказан је износ од 510.151 хиљада динара, а у консолидованом Билансу стања на групи конта 121000 – Новчана средства, племенити

метали, хартије од вредности, у колони 4 – Износ за претходну годину унет је износ од 405.988 хиљада динара.

20. Корекције новчаних одлива за износ плаћених расхода који се не евидентирају преко класе 400000, 500000 и 600000 (ОП 4442) исказана је у износу од 291.992 хиљаде динара, који обухвата извршена плаћања која нису евидентирана на контима расхода и издатака, као и износ од најмање 61.442 хиљаде динара који је неоснован.

ПРИОРИТЕТ 3¹³

21. У пословним књигама није евидентирано: (1) грађевинско земљиште површине 2.869 ха 68 а 86 м²; (2) шумско земљиште површине 55 ха 82 а 22 м²; (3) улице и тргови 87 ха 80 а 80 м²; (4) Јавне површине уз стамбене блокове површине 38 ха 57 а 81 м²; (5) гробља 20 ха 85 а 65 м²; (6) спортски објекти (стадиони, хиподром, стазе) 146 ха 60 а 51 м²; (7) спортски објекти 45 ха 42 а 91 м² изузев базена који се у помоћној књизи води без података о површини; (8) зграде и грађевински објекти 70 ха 25 а 38 м² изузев станова површине 21 а 52 м² (Напомена 5.3.2).

2) Резиме датих препорука у ревизији консолидованих финансијских извештаја:

Одговорним лицима града Шапца препоручујемо да отклоне неправилности према следећим приоритетима:

ПРИОРИТЕТ 1

1. Да расходе планирају, извршавају и евидентирају на одговарајућој организационој класификацији у складу са надлежностима корисника буџетских средстава (Напомена 5.1.3.1. и 5.1.3.2–Препорука број 9.1; Напомена 5.1.3.10–Препорука број 18.1; Напомена 5.1.3.13–Препорука број 22; Напомена 5.1.3.14–Препорука број 23; Напомена 5.1.3.18–Препорука број 28.1; Напомена 5.1.3.19–Препорука број 31.1; Напомена 5.1.4.1–Препорука број 35; Напомена 5.1.4.3–Препорука број 36; Напомена 5.1.4.6–Препорука број 37);
2. Да Јавно предузеће за управљање грађевинским земљиштем у пословним књигама изврши евидентирање датих аванса (Напомена 5.1.4.1–Препорука број 33.2);
3. Да успоставе равнотежу нефинансијске имовине у сталним средствима у активи са изворима у пасиви (Напомена 5.3.2–Препорука број 43);
4. Да успоставе равнотежу новчаних средства у активи са изворима у пасиви (Напомена 5.3.2–Препорука број 44);
5. Да ЈП за управљање грађевинским земљиштем евидентира повећање вредности нефинансијске имовине у сталним средствима за износ извршених издатака (Напомена 5.1.4.1–Препорука број 33.1);

¹³ Грешке, неправилности и погрешна исказивања која захтевају отклањање и након рока за припремање наредног сета финансијских извештаја.

6. Да приликом консолидације искажу потраживања по основу ненаплаћених јавних прихода (Напомена 5.3.2–Препорука број 46.1);
7. Да ЈП за управљање грађевинским земљиштем евидентира у својим пословним књигама потраживања по основу накнаде за уређење (допринос) грађевинског земљишта и накнаде за коришћење грађевинског земљишта (Напомена 5.3.2–Препорука број 46.2);
8. Да у својим пословним књигама искаже потраживање по основу закупа станова, подзакупа стубова електроенергетских водова и потраживања од купаца за откупљени отпадни материјал (Напомена 5.3.2–Препорука број 46.3);
9. Да евидентирају обавезе по основу накнада за изузету земљу и да приликом извршења расхода за те намене евидентирају умањење обавезе. (Напомена 5.3.2–Препорука број 47).

ПРИОРИТЕТ 2¹⁴

10. Да готовинске одливе са рачуна евидентирају на контима расхода и издатака у складу са готовинском методом која се примењује у буџетском рачуноводству; да приходе и примања и расходе и издатке евидентирају применом прописаног контног оквира (Напомена 5.1.1–Препорука број 8.2; Напомена 5.2.3–Препорука број 40; Напомена 5.2. збирно за 5.1.3.5, 5.1.3.6, 5.1.3.7, 5.1.3.9, 5.1.3.10, 5.1.3.11, 5.1.3.12, 5.1.3.14, 5.1.3.15, 5.1.3.16, 5.1.3.17, 5.1.3.18, 5.1.3.19, 5.1.3.21, 5.1.4.1, 5.1.4.2, 5.1.4.3–Препорука број 38);
11. Да приликом састављања консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета врше консолидацију прихода и примања и расхода и издатака у складу са прописима (Напомена 5.2.3–Препорука број 39);
12. Да спроведу прописане припремне радње за састављање завршног рачуна и да утврђени резултат пословања јединствено искажу у Одлуци о завршном рачуну и у консолидованим финансијским извештајима (Напомена 5.2.3–Препорука број 39);
13. Да приликом консолидације искључе износе међусобних потраживања и обавеза између буџета и индиректних корисника буџетских средстава (Напомена 5.3.2–Препорука број 45).
14. Да у Консолидованом билансу прихода и расхода у потпуности искажу структуру фискалног суфицита и распореде га на наменски и нераспоређени део (Напомена 5.2.3–Препорука број 40).
15. Да у поступку састављања годишњих финансијских извештаја врше одговарајуће корекције буџетског дефицита/суфицита ((Напомена 5.2.3–Препорука број 40).
16. Да утврђују фискални дефицит/суфицит и да га на јединствен начин исказују у Одлуци о завршном рачуну и у консолидованим обрасцима (Напомена 5.2.3–Препорука број 40).

¹⁴ **ПРИОРИТЕТ 2**– грешке, неправилности и погрешна исказивања која утичу на финансијске извештаје када не постоји непосредни ризик од губитка итд, али у сваком случају захтевају већу пажњу руководства. Овим проблемима се треба позабавити пре припремања наредног сета финансијских извештаја.

17. Да у Обрасцу 3 – Извештају о капиталним издацима и примањима правилно и у потпуности искажу издатке (Напомена 5.4–Препорука број 49).
18. Да у Обрасцу 4 – Извештају о новчаним токовима правилно искажу салдо готовине на крају године (Напомена 5.5–Препорука број 50).
19. Да приликом састављања годишњих финансијских извештаја салдо готовине правилно утврде и искажу у истом износу у Билансу стања и у Извештају о новчаним токовима (Напомена 5.5–Препорука број 50).
20. Да корекцију новчаних одлива за износ плаћених расхода који се не евидентирају преко класе 400000, 500000 и 600000 исказују као изузетак са детаљним објашњењем околности које су условиле такав одлив новчаних средстава (Напомена 5.5–Препорука број 50).

ПРИОРИТЕТ 3

21. Да интезивирају активности на идентификовању, вредновању и евидентирању имовине која се у катастарским књигама води као имовина града Шапца (Напомена 5.3.2–Препорука број 42).

3) Резиме налаза у ревизији правилности пословања

Као што је објашњено у Напоменама уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања, град Шабац је неправилно преузео обавезу или преузео обавезу и извршио расходе и издатке у износу од најмање 590.928 хиљада динара и 44.113,60 евра, и то:

ПРИОРИТЕТ 1

1. Преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених и за социјалне доприносе на терет послодавца, а да правни основ није у складу са важећим законским прописима у укупном износу од 4.601 хиљада динара и то код: (1) директних корисника у износу од 2.390 хиљада динара и (2) Предшколске установе „ Наше дете“ Шабац у износу од 2.211 хиљада динара (5.1.3.1. и 5.1.3.2).
2. Преузео обавезе које су веће у односу на одобрене апропријације у износу од 297.389 хиљада динара (Напомена 5.3.3) и то:
 - 1) *Скупштина града* у износу од 1.314 хиљада динара по основу накнада за одборнике и за стипендије, за новембар и децембар 2015. године;
 - 2) *Градначелник и Градско веће* у износу од 9.465 хиљада динара и то за: (1) Сталне трошкове у износу од 76 хиљада динара; (2) Услуге по уговору у износу од 2.315 хиљада динара и то за: остале опште услуге („Електродекор“ д.о.о. Нови Сад, ГПС „Геолегал“ д.о.о. Шабац, Васић Медиа д.о.о. Шабац, Студио Хајзлер ПР Шабац, „Елдorado“ ПР Шабац и др) и за угоститељске услуге (добављачи „Хотел Слобода“ Шабац, Хотел „Еуфориа“ Шабац и др); (3) Специјализоване услуге у износу од 2.239 хиљада динара (РТВ Шабац, Куд Абрашевић Шабац, накнаде комисијама); (4) Дотације невладиним организацијама у износу од 221 хиљаду динара (чланарина СКГО за последњи квартал 2015. године) и (5) Остале некретнине и опрему у износу од 4.614 хиљада динара по основу обавеза добављачу „Електродистрибуција Шабац“

- за закуп телекомуникационих стубова, које је град Шабац издао у подзакуп привредном друштву СББ а.д. Београд и наплаћивао закупнину у истом износу;
- 3) *Градска управа* у износу од 26.056 хиљада динара (који обухвата и обавезе које су преузете и извршене преко одобрене апропријације у износу од 5.201 хиљада динара), и то за: (1) Накнаде трошкова за запослене 598 хиљада динара од чега се на трошкове превоза запослених за децембар 2015. године односи 346 хиљада динара); (2) Награде запосленима и остали посебни расходи 8 хиљада динара; (3) Сталне трошкови 10.213 хиљада динара („ЕПС снабдевање“ д.о.о. Београд, „Екосан“ д.о.о. Шабац, ЈКП Топлана, ЈКП Стари град, ЈКП Водовод и др); (4) Услуге по уговору 5.980 хиљада динара („Глас Подриња“ Шабац); (5) Специјализоване услуге 2.130 хиљада динара (ЈКП „Стари Град“ Шабац); (6) Материјал 1.724 хиљаде динара („Кнез Петрол“ д.о.о. Шабац, „Демо group“ д.о.о. Шабац); (7) Остале дотације и трансфери 1.108 хиљада динара и (8) Дотације у износу од 4.295 хиљада динара.
- 4) *ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац* у износу од 196.981 хиљада динара (који обухвата и обавезе које су преузете и извршене преко одобрене апропријације у износу од 40.701 хиљада динара), и то за: (1) Накнаде у природи 60 хиљада динара; (2) Сталне трошкове 1.010 хиљада динара (ЈКП „Топлана“ Шабац, ЈКП „Водовод“ Шабац, ЈСП „Стан“ Шабац); (3) Трошкове путовања 36 хиљада динара; (4) Услуге по уговору у износу од 1.016 хиљада динара („Демо group“ д.о.о. Шабац, „Cyber trade“ д.о.о. Шабац, „Застава промет“ а.д. Београд); (5) Специјализоване услуге 41.938 хиљада динара, од чега се за рачуне за одржавање јавне хигијене односи 6.928 хиљада динара (ЈКП „Стари град“ Шабац, ЈСП „Стан“ Шабац, „Vиха 10“ д.о.о. Земун, „Fior“ д.о.о. Суботица); (6) Текуће поправке и одржавање у износу од 25.790 хиљада динара, од чега се на рачуне за струју за децембар 2015. године односи 17.708 хиљада динара (7) Материјал у износу од 77 хиљада динара; (8) Остале дотације и трансфери у износу од 22.136 хиљада динара („Југокоп – Подриње“ д.о.о. Шабац, „Машинокоп“ д.о.о. Шабац, „Савремена градња Думача“ д.о.о. Мишар, Сомборелектро д.о.о. Сомбор; (9) Порези, обавезне таксе, казне и пенали у износу од 3.239 хиљаде динара; (10) Новчане казне и пенали по решењу судова у износу од 4.797 хиљада динара; (11) Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа 23.382 хиљаде динара; (12) Зграде и грађевински објекти у износу од 73.291 хиљада динара; (13) Опрема у износу од 175 хиљада динара и (14) Нематеријална имовина у износу од 34 хиљаде динара.
- 5) *Предшколска установа „Наше дете“ Шабац* у износу од 18.715 хиљада динара (који обухвата и обавезе које су преузете и извршене преко одобрене апропријације у износу од 12.090 хиљада динара), и то за: (1) Сталне трошкове у износу од 7.674 хиљада динара („ЕПС снабдевање“, ЈКП „Топлана“, „Дунав осигурање“ и др); (2) Текуће поправке и одржавање у износу од 2.929 хиљада динара („Френки аларм“ д.о.о. Ваљево, „Скала“ д.о.о. Шабац); (3) Материјал у износу од 7.894 хиљаде динара (МПИ „Клас“ д.о.о. Лозница, „Имлек“ а.д. Београд, „Вум“ д.о.о. Шабац, „Демо group“ д.о.о. Шабац) и (4) Опрему у износу од 218 хиљада динара.
- Предшколска установа је извршила расходе у износу од 5.546 хиљада динара за материјал за Народну кухињу. Средства за ове намене су у буџету планирана и извршена у оквиру раздела 2. глава 6. на групи конта 472000 - Накнада за социјалну заштиту из буџета, која се односи на Градску управу – Програм „Подршка социохуманитарним организацијама“. Расходи за материјал за потребе Народне кухиње у

износу од 5.546 хиљада динара не представљају прекорачење апропријације планиране Одлуком о буџету у оквиру раздела 2. глава 7. Предшколска установа за реализацију програмске активности „Функционисање предшколских установа“ и изузима се из укупног прекорачења.

- 6) *Дирекција за путеве Шабац* у износу од 44.858 хиљада динара (који обухвата и обавезе које су преузете и извршене преко одобрене апропријације у износу од 10.584 хиљада динара), и то за: (1) Плате, додатке и накнаде у износу од 65 хиљада динара; (2) Социјалне доприносе на терет послодавца у износу од 11 хиљада динара; (3) Социјална давања запосленима у износу од 34 хиљаде динара; (4) Накнаде трошкова запосленима у износу од 15 хиљада динара; (5) Трошкове путовања у износу од 43 хиљаде динара; (6) Услуге по уговору у износу од 1.621 хиљаду динара; (7) Текуће поправке и одржавање у износу од 12.599 хиљаду динара; (8) Материјал у износу од 3.591 хиљада динара; (9) Остале дотације и трансфере у износу од 152 хиљаде динара и (10) Зграде и грађевинске објекте у износу од 26.727 хиљада динара.
3. Преузео обавезе и извршио расходе и издатке у износу од 86.199 хиљада динара, а да правни основ за извршење ових расхода и идатака није у складу са важећим законским и другим прописима, и то:
 - 1) *Градоначелник и Градско веће* у износу од 779 хиљада динара за услуге организовања наступа музичара и музичких група без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.10);
 - 2) *Градска управа* у износу од 77.838 хиљада динара и то за: (1) исплату солидарне помоћи у износу од 299 хиљада динара за три запослена лица супротно важећем Правилнику (Напомена 5.1.3.3); (2) услуге мобилног телефона у износу од 530 хиљада динара преко уговорене вредности; услуге чишћења у износу од 1.454 хиљаде динара добављачу „Машинокоп“ д.о.о без спроведеног поступка јавне набавке; угоститељске услуге у износу од 2.285 хиљада динара без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.7); (3) административне услуге у износу од 1.835 хиљада динара за 11 уговора о делу за обављање систематизованих послова; административне услуге у износу од 4.129 хиљада динара за 22 уговора о привременим и повременим пословима за обављање истоврсних послова по више уговора чије је трајање дуже од 120 дана; услуге оглашавања и штампања у износу од 4.616 хиљада динара без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.9) (4) за набавку опреме за бебе у износу од 1.040 хиљада динара, без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.18); (5) консултантске услуге у износу од 3.150 хиљада динара без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.10); (6) канцеларијски материјал у износу од 3.824 хиљаде динара без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.12) и (7) извођење радова на обнови уличних фасада на зградама у приватном власништву у износу од 29.676 хиљада динара; услуге јавног радио дифузног сервиса у износу од 25.000 хиљада динара плаћене пре него што је ребалансом буџета у децембру 2015. године, одобрена апропријација (Напомена 5.1.3.14);
 - 3) *Народни музеј Шабац* у износу од 2.000 хиљада динара и то за радове на текућем одржавању објекта без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.11);

- 4) ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац у износу од 2.584 хиљаде динара за радове који премашују уговорену вредност радове без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.4.1);
- 5) Дирекција за пољопривреду у износу од 2.998 хиљада динара за услуге утовара и превоза без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.10).
4. Преузео обавезе и извршио расходе и издатке у износу од 89.741 хиљада динара, без валидне (веродостојне) документације о насталој пословној промени и то:
 - 1) Градоначелник и Градско веће у износу од 13.414 хиљада динара и то за: (1) трошкове службених путовања у износу од 275 хиљада динара коришћењем бизнис картице (Напомена 5.1.3.8); (2) плате и накнаде за 19 лица запослених у Дому здравља Шабац у износу од 11.399 хиљада динара; консултантске услуге у износу од 348 хиљада динара (Напомена 5.1.3.9) и (3) услуге организовања концерата музичких група у износу од 1.392 хиљаде динара (Напомена 5.1.3.10);
 - 2) Градска управа у износу од 76.135 хиљада динара (износ од 18.317 хиљада динара наведен у тачки 7 овог Резимеа) и то за: (1) додаток за прековремени рад у износу од 4.247 хиљада динара на основу закључка из 2014. године (Напомена 5.1.3.1); (2) услуге чишћења просторија и услуге физичког обезбеђења у износу од 2.415 хиљада динара (Напомена 5.1.3.9); (3) субвенције ЈКП „Паркинг Шабац“ у износу од 40.000 хиљада динара (Напомена 5.1.3.14); (4) текуће трансфере Центру за социјални рад у износу од 10.273 хиљада динара; капиталне трансфере Дому здравља у износу од 18.317 хиљада динара (Напомена 5.1.3.15); (5) накнаде за услуге културе у износу од 16.800 хиљада динара (Напомена 5.1.3.18); (6) дотације верским заједницама у износу од 2.400 хиљада динара (Напомена 5.1.3.19);
 - 3) Предшколска установа „Наше дете“ Шабац у износу од 192 хиљаде динара за додаток на плату по основу прековременог рада (Напомена 5.1.3.1);
5. Индиректни корисници буџетских средстава су преузели обавезе и извршили расходе и издатке из осталих извора финансирања у вишем износу од 15.943 хиљаде динара у односу на планирана средства из тих извора, а да нису поднели захтев органу управе надлежном за финансије за отварање, односно повећање одговарајућих апропријација и то код Предшколска установа „Наше дете“ (Напомена 5.3.3);
6. Код припреме и доношења буџета (Напомена 4) утврђени су следећи недостаци и неправилности:
 - (1) Одељење за финансије је сачинило упутство за припрему нацрта буџета за 2015. годину које не садржи опис планиране политике локалне власти; процену прихода и примања и расхода и издатака буџета локалне власти за буџетску и наредне две фискалне године; обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника буџетских средстава за буџетску годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године; смернице за припрему средњорочних планова директних корисника, што је супротно члану 40. Закона о буџетском систему;
 - (2) индиректни корисници буџетских средстава су, у складу са упутством, доставили „захтеве за обезбеђење средстава у буџету града Шапца за 2015. годину“ који не садрже податке о процењеним приходима и примањима и расходима и издацима за трогодишњи период исказане по буџетској класификацији (по изворима финансирања, функцијама и програмима); већина достављених захтева не садржи детаљно писано образложење о оправданости потребе за финансијским средствима и утврђеним приоритетима, што је супротно члану 37. Закона о буџетском систему;

- (3) месне заједнице града Шапца, којих има 61, нису сачињавале предлоге финансијских планова („захтеве за обезбеђење средстава у буџету града Шапца“) нити су их достављале свом директном кориснику средстава буџета, што је супротно члану 41. Закона о буџетском систему;
- (4) директни корисници средстава буџета нису припремали нити достављали предлоге финансијског плана локалном органу управе надлежном за финансије нити је локални орган управе надлежан за финансије у поступку израде нацрта одлуке о буџету располагао са потребним подацима о приходима и примањима и расходима и издацима директног корисника буџетских средстава у складу са економском, функционалном и класификацијом према изворима финансирања, што је супротно члану 41. Закона о буџетском систему;
- (5) Одељење за финансије није истовремено са достављањем нацрта одлуке о буџету Општинском већу на разматрање, одржало јавну расправу, што је супротно члану 42. Закона о буџетском систему;
- (6) општим делом Одлуке о буџету нису обухваћени: рачун прихода и расхода; нето набавка нефинансијске имовине; буџетски суфицит, односно дефицит; укупни фискални суфицит, односно укупни фискални дефицит; предлог за коришћење суфицита односно изворе за покриће дефицита; рачун финансирања као ни преглед планираних капиталних издатака за текућу и наредне две буџетске године, што је супротно члану 28. Закона о буџетском систему;
- (7) у општем делу Одлуке о буџету, приходи и примања индиректних корисника буџетских средстава из додатних извора, нису приказани применом одговарајуће економске класификације и класификације према изворима, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему;
- (8) у посебном делу Одлуке о буџету, финансијски планови директних корисника буџетских средстава нису исказани према принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску власт јер су, у оквиру истог раздела, планирани расходи и издаци за Скупштину, градоначелника и Градско веће, што је супротно члану 28. Закона о буџетском систему;
- (9) раздели у посебном делу Одлуке о буџету нису планирани правилном применом организационе класификације јер од укупно седам раздела, само три приказују директне кориснике буџетских средстава који су, као органи града, утврђени Законом о локалној самоуправи (Скупштина града, Градско веће, градоначелник, Градска управа и Градско јавно правобранилаштво), што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему и члану 6. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- (10) У делу Одлуке о буџету, који садржи одредбе битне за извршење буџета, није у посебној одредби исказан број запослених на неодређено и одређено време, који је у оквиру броја утврђеног Законом о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, што је обавеза коју је Министарство финансија прописало Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2015. годину и пројекцијама за 2016. и 2017. годину;
- (11) Одлуком о другом ребалансу програмског буџета града Шапца за 2015. годину, расходи за коришћење услуга и роба (категорија 420000) планирани су у укупном износу од 773.284 хиљаде динара, што је више за 5% у односу на планиране расходе за коришћење услуга и роба у 2014. години. У односу на 2014. годину

- значајно су повећани планирани расходи за: трошкове путовања (13%), услуге по уговору (14%), специјализоване услуге (25%) и за материјал (44%), што је супротно смерницама из Упутства Министарства финансија да се расходи за коришћење услуга и роба у 2015. години планирају за најмање 15% мање у односу на износ планиран Одлуком о буџету за 2014. годину;
- (12)расходи за исплату накнада одборницима планирани су применом групе конта 417000-Посланички додатак уместо групе конта 423000–Услуге по уговору, што је супротно члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- (13) у оквиру раздела 1. глава 2 – Градоначелник и Градско веће, на функцији 110 – Извршни и законодавни послови, финансијски и фискални послови и спољни послови, планирани су расходи за специјализоване услуге, субвенције за програм подстицаја запошљавања, дотације невладиним организацијама, порези, обавезне таксе и казне; расходи за отплату камата домаћим пословним банкама и издаци за отплату главнице домаћим пословним банкама, уместо у оквиру раздела 2 - Градска управа, применом одговарајуће функционалне класификације, што је супротно члану 6. и 7. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- (14)издаци за нефинансијску имовину у укупном износу од 460.325 хиљада динара су планирани директно на класи 500000 уместо на групама конта у оквиру класе 500000, што је супротно члану 15. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- (15)расходи за финансирање индиректног буџетског корисника Туристичке организације града Шапца, планирани су у оквиру посебног раздела уместо да у оквиру посебне главе у оквиру раздела 2-Градска управа која је надлежни директни корисник;
- (16)расходи за финансирање индиректног буџетског корисника ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац планирани су у оквиру раздела 5 - *Средства за инвестициона улагања у објекте комуналне инфраструктуре и општу комуналну потрошњу и субвенције јавним предузећима*, уместо у оквиру посебне главе у разделу 2 - Градска управа, што је супротно члану 6. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- (17)расходи и издаци за финансирање индиректног буџетског корисника ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац су неправилно планирани и то: (1) расходи за специјализоване услуге (група конта 424000) у оквиру програма комунална делатност, планирани су на функционалној класификацији 660-Послови становања и заједнице неклассификовани на другом месту, уместо на функционалној класификацији 560-Заштита животне средине; (3) трошкови јавне расвете по основу утрошене електричне енергије су планирани на функционалној класификацији 660-Послови становања и заједнице неклассификовани на другом месту и на економској класификацији 425000–Текуће поправке и одржавање, уместо на функционалној класификације 640-Улична расвета и на економској класификацији 421000-Стални трошкови; (4) издаци за нефинансијску имовину планирали су на економској класификацији 465000–Остале дотације и трансфери уместо на групама конта у оквиру класе 500000–Издаци за нефинансијску имовину,

- што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему и члану 6 и 7. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- (18) расходи за специјализоване услуге (група конта 424000) за делатност зоохигијене планирани су на функционалној класификацији 110-Извршни и законодавни органи уместо на функционалној класификацији 540-Заштита биљног и животињског света;
- (19) у оквиру *раздела 6-Средства за пренос невладиним, организацијама, фондовима и месним заједницама*, неправилно су планирани расходи за финансирање месних заједница само на једној групи конта и то 465000 – Остале дотације и трансфери. Месне заједнице су, сагласно члану 2. тачка 8) Закона о буџетском систему, индиректни корисници буџетских средстава чије се финансирање планира применом конта који класификују расходе крајњег корисника и на функционалној класификацији 160-Опште јавне услуге које нису класификоване на другом месту;
- (20) у оквиру *раздела 6-Средства за пренос невладиним, организацијама, фондовима и месним заједницама, глава 6.2. Дотације невладиним организацијама*, планирани су расходи у износу од 5.000 хиљада динара за финансирање политичких активности, на функционалној класификацији 840-Верске и остале услуге заједнице, уместо у оквиру *раздела 1-Скупштина града, градоначелник и Градско веће* на одговарајућој функционалној класификацији 111-Извршни и законодавни органи;
- (21) у оквиру *раздела 7 – Средства резерви*, планирана је текућа и стална буџетска резерва, без унете функционалне класификације, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему и члану 7. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- (22) директни корисници буџетских средстава нису обавештавали индиректне кориснике из своје надлежности о висини одобрених апропријација, што је супротно члану 50. став 1. Закона о буџетском систему; већина индиректних корисника средства није усклађивала финансијске планове са одобреним апропријацијама, што је супротно члану 50. став 4 Закона о буџетском систему;
- (23) измене и допуне Одлуке о буџету нису донете по поступку за доношење буџета што је супротно члану 47. Закона о буџетском систему.
7. Преузео обавезе и извршио расходе без закљученог уговора или другог писаног акта, без донетих појединачних аката и програма, у износу 31.840 и то:
- 1) *Градоначелник и Градско веће* у износу од 3.396 хиљада динара за трошкове репрезентације (Напомена 5.1.3.9);
 - 2) *Градска управа* у износу од 28.444 хиљада динара и то за: (1) јубиларне награде запосленима без појединачних аката у износу од 1.017 хиљада динара (Напомена 5.1.3.5); (2) накнаде за социјалну заштиту Геронтолошком центру у износу од 2.295 хиљада динара без закљученог уговора за 2015. годину (Напомена 5.1.3.18); (3) услуге снимања и емитовања програма у износу од 6.815 хиљада динара без закљученог уговора (Напомена 5.1.3.9) и (4) текуће трансфере Дому здравља у износу од 18.317 хиљада динара без закљученог уговора о спровођењу здравствене заштите од интереса за град (Напомена 5.1.3.15).
8. Преузео обавезе и извршио расходе у износу од 22.630 хиљада динара супротно Закону о удружењима, Закону о спорту, Закону о црквама и верским заједницама и Закону о Црвеном крсту Србије код Градске управе и то: (1) 2.184 хиљада динара за Спортски савез града Шапца и Фудбалски савез града Шапца, без достављеног

- програма за 2015. годину који обухвата и програме својих чланова (Напомена 5.1.3.18); (2) 372 хиљаде динара за Спортски савез града Шапца и Фудбалски савез града Шапца, без достављеног програма за 2015. годину који обухвата и програме својих чланова (Напомена 5.1.3.19); (3) дотације Црвеном крсту у износу од 1.197 хиљада динара без достављеног Годишњег програма рада за 2015. годину (Напомена 5.1.3.19); (4) средства спортским организацијама организацијама у износу од 2.966 хиљада динара и за удружења културе у износу од 2.397 хиљада динара, без спроведеног јавног конкурса и закључених уговора (Напомена 5.1.3.18) (5) средства спортским организацијама организацијама у износу 12.014 хиљада динара без спроведеног јавног конкурса (Напомена 5.1.3.19) и (6) 1.500 хиљада динара Удружењу грађана „Еуропортал“ Београд без спроведеног јавног конкурса (Напомена 5.1.3.10).
9. Преузео обавезе и извршио расходе и издатке у износу од 42.585 хиљада динара и 44.113,60 евра, без одговарајућег поступка јавне набавке и без поштовања законских процедура у поступцима јавних набавки, и то:
- (А) Без спроведеног поступка јавне набавке преузете су обавезе и извршена плаћања у износу од 16.453 хиљаде динара и 44.113,60 евра и то:
- 1) *Градска управа* у износу од 12.521 хиљада динара и то за: (1) услуге интернета у износу од 891 хиљада динара на основу закљученог уговора без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.7); (2) набавку хардверских ресурса – сервера за потребе локалне пореске администрације у износу од 600 хиљада динара без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.9); (3) за информатичке услуге у износу од 792 хиљаде динара на основу закљученог уговора без претходно спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.9); (4) радове на згради Градске управе и пет месних канцеларија у износу од 1.440 хиљада динара без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.11); (5) материјал за припремање хране у износу од 8.798 хиљада динара на основу закљученог уговора без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.18);
 - 2) *Градоначелник и Градско веће* у износу од 2.682 хиљаде динара и 44.113,60 евра и то за: (1) рекламне услуге у износу од 1.369 хиљада динара (Напомена 5.1.3.9); (2) услуге наступа музичара у износу од 663 хиљаде динара (Напомена 5.1.3.10); (3) услуге стручног усавршавања запослених у Градској управи 650 хиљада динара (Напомена 5.1.3.18) и (4) 44.113,60 евра по основу Уговора о поверавању на управљање, организацију рада и одржавање објекта градског базена у Шапцу на период од пет година (Напомена 5.1.3.9);
 - 3) *Канцеларија за младе* у износу од 1.250 хиљада динара на основу више уговора за истоврсне набавке без спроведеног поступка јавне набавке (Напомена 5.1.3.9);
- (Б) Преузете су обавезе и извршена плаћања у износу од 26.132 хиљаде динара, а да притом нису поштовани законски прописи у области јавних набавки и то код следећих корисника буџетских средстава:
- 1) *Градска управа* у износу од 19.938 хиљада динара и то по основу следећих набавки: (1) услуге мониторинга квалитета ваздуха у износу од 2.700 хиљада динара; (2) услуге дезинсекције, дезинфекције и дератизације у износу од 10.800 хиљада динара; (3) канцеларијски материјал у износу од 6.000 хиљада динара и (4) уређење пољских путева у износу од 438 хиљада динара (Напомена 6.1).

- 2) *Јавно предузеће за управљање грађевинским земљиштем* у износу од 6.194 хиљада динара по основу следећих набавки: (1) радови на партерном уређењу тротоара, пешачких стаза и интерне саобраћајнице у износу од 1.566 хиљада динара; (2) радови на реконструкцији постојећег асфалт-бетонског платоа „Трга шабачких жртава“ у износу од 256 хиљада динара; (3) радови на реконструкцији постојећег бетонског платоа „Трга шабачких жртава“ и спољашње уређење платоа од штампаног бетона у износу од 2.831 хиљада динара и (4) изградња фонтане на „Тргу шабачких жртава“ у износу од 1.541 хиљада динара (Напомена 6.2).

10. Код прихода су утврђене неправилности (Напомена 5.1.1):

- 1) приход буџета по основу локалне комуналне таксе за паркирање остварен је мање за 5.593 хиљаде динара, за колико је ЈКП „Паркинг-Шабац” Шабац наплаћену таксу мање пренео у буџет града;
- 2) приход од накнаде за промену намене пољопривредног земљишта у износу од 1.371 хиљаде динара остварен је на основу решења које доноси Дирекција за пољопривреду Шабац, што није у складу са чланом 25. став 3. Закона о пољопривредном земљишту који прописује да се обавеза плаћања и висина накнаде утврђује решењем Градске управе;
- 3) приход буџета остварен је мање за 9.421 хиљаду динара колико износе приходи од закупа пословног простора којим управља ЈСП „Стан“ Шабац, који су уплаћивани на пословни рачун предузећа уместо на прописани уплатни рачун јавних прихода;
- 4) приход од учешћа града у добити јавних предузећа остварен мање за 11.191 хиљаду динара, за колико су јавна предузећа чији је оснивач, мање уплатила део остварене добити на уплатни рачун јавних прихода;
- 5) месне заједнице на територији града Шапца оствариле су приходе по основу закупа пословног простора у износу од 17.505 хиљада динара и приходе по основу учешћа грађана у инвестиционим радовима у месним заједницама у износу од 4.741 хиљада динара који нису уплаћени на одговарајуће уплатне рачуне јавних прихода који се укључују у рачун извршења буџета;
- 6) није утврђиван порез на имовину за обвезнике који су корисници непокретности, сагласно члану 2. и 4. Закона о порезима на имовину;
- 7) општим актом омогућено месним заједницама да располажу оствареним приходима од пореза на имовину без поштовања процедура планирања и извршења буџета односно без усвајања финансијских планова месних заједница, као индиректних корисника буџетских средстава чије се финансирање у целости планира и извршава на основу Одлуке о буџету, што је супротно члану 41. Закона о буџетском систему и члану 75. Закона о локалној самоуправи.
- 8) локалне комуналне таксе по основу две таксене тарифе нису утврђиване ни наплаћиване и то по основу држања средстава за игре и за коришћење слободних површина за камповање, постављање шатора или друге облике привременог коришћења;
- 9) није утврђиван нити наплаћиван закуп за 72 стана којима град располаже према стању у књиговодственој евиденцији на дан 31.12.2015. године;
- 10) прописао и наплаћивао таксе за списе и радње из надлежности органа за које је законом којим се уређују републичке административне таксе прописано плаћање републичке административне таксе, што је супротно члану 9. Закона о финансирању локалне самоуправе.

11. Град Шабац није у потпуности успоставио систем интерних контрола који обезбеђује разумно уверавање да ће постављени циљеви бити остварени кроз пословање у складу са важећим прописима, да је обезбеђена реалност и интегритет финансијских извештаја (Напомена 3):

1) Код контролног окружења утврђени су пропусти и неправилности:

- (1) Скупштина града, градоначелник и Градско веће нису обухваћени Списком корисника јавних средстава, а са неправилно утврђеним статусом индиректних корисника буџетских средстава у Списку корисника јавних средстава је, до 30.06.2015. године, било укључено седам удружења грађана, што је супротно члану 2. тачка 7) и 8) и члану 8. Закона о буџетском систему;
- (2) Канцеларија за младе је основана Одлуком о оснивању Канцеларије за младе¹⁵, са статусом правног лица, отвореним подручном у КРТ-у и са једним запосленим лицем, налази се у Списку корисника јавних средстава, а у Одлуци о буџету планирана је као индиректни корисник буџетских средстава, што је супротно члану 2. тачка 8) и члану 8. Закона о буџетском систему који дефинише индиректне кориснике буџетских средстава и члану 18. Закона о младима који прописује оснивање Канцеларије за младе за реализацију Стратегије и локалних акционих планова за младе у оквиру јединице локалне самоуправе;
- (3) Програм и мере активне политике запошљавања су финансиране из буџета, а да није отворен буџетски фонд за те намене, Фонд за заштиту животне средине је основан Одлуком о оснивању фонда за заштиту животне средине¹⁶ на основу обавезе утврђене чланом 100. Закона о заштити животне средине, али није, као индиректни корисник буџетских средстава, садржан у Списку корисника јавних средстава са својим јединственим бројем буџетског корисника;
- (4) Град Шабац, односно локални орган управе надлежан за финансије није поднео захтев Управи за трезор за гашење подручна месног самодоприноса који је отворен за 51 месну заједницу са укупно исказаним стањем на дан 31.12.2015. године у износу од 4.914 хиљада динара;
- (5) Град Шабац, односно локални орган управе надлежан за финансије није поднео захтев Управи за трезор за гашење подручна сталне буџетске резерве;
- (6) Град Шабац је послује преко подручна 840-260845-95–Евидентни рачун града Шапца, отвореног у оквиру у Консолидованог рачуна трезора, супротно члану 13. Правилника о плану подручна консолидованог рачуна трезора, који прописује да се евиденциони рачун користи за евидентирање прихода које остварују органи града, а који су јавни приходи као и да се ти приходи одмах преносе на одговарајући уплатни рачун јавних прихода.
- (7) На дан 31.12.2015. године, 16 месних заједница је имало блокиране подручне за редован рад у укупном износу од 11.267 хиљада динара, од чега се на МЗ Јевремовац односи 8.194 хиљаде динара, датум блокаде 18.06.2004. године, поверилац „Стокбек“ д.о.о. Лозница за услуге асфалтирања улица искључиво учешћем грађана, а на МЗ Штитар се односи 743 хиљаде динара, датум блокаде

¹⁵ „Службени лист града Шапца“, број 4/13

¹⁶ „Службени лист града Шапца“, број 28/09

21.04.2005. године, по основу обавеза према Заводу за јавно здравље Шабац за услуге прегледа воде;

2) Код контролних активности утврђени су пропусти и неправилности:

- (1) У Одлуци о завршном рачуну исказано извршење из средстава буџета премашује одобрене апропријације у укупном износу од 8.649 хиљада динара и то код 35 од укупно 217 апропријација; извршење из додатних узвора премашено за 100.187 хиљада динара;
- (2) Град Шабац је спроводио мере подстицаја у пољопривреди без донетог Програма мера подршке за спровођење мера пољопривредне политике и без сагласности надлежног Министарства;
- (3) Град Шабац је пласирао слободна новчана средства на консолидованом рачуну трезора пословним банкама, а да није општим актом уредио начин и услове коришћења истих;
- (4) Град Шабац је, извршио дотације Спортском и Фудбалском савезу града Шапца у износу од 2.556 хиљада динара, без достављеног програма за 2015 годину (Напомена 5.1.3.17 и 5.1.3.18);
- (5) Град Шабац је, у току 2015. године, без спроведеног јавног конкурса, без акта о одобреним средствима и без закључених уговора, извршио дотације спортским организацијама у износу од 14.980 хиљаде динара, дотације удружењима у области културе у износу од 2.397 хиљада динара и осталим удружењима у износу од 1.500 хиљада динара (Напомена 5.1.3.10, 5.1.3.18. и 5.1.3.19);
- (6) Град Шабац је извршио расходе за накнаде члановима комисија у износу од 9.887 хиљада динара, што је више за 82% у односу на 2014. годину, што је супротно члану 18. став 1. и став 2. Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину (Напомена 5.1.3.10);
- (7) Град Шабац, као оснивач јавних предузећа, није обезбедио потребан надзор над радом јавних предузећа у делу припреме и доношења годишњих програма пословања јавних предузећа као и посебних програма за додељивање субвенција и њихове усаглашености са Одлуком о буџету којом се опредељују средства за финансирање тих програма, делимично или у целости;
- (8) плаћање преузетих обавеза је извршено без писаног одобрења надлежног извршног органа;
- (9) поједини јавни приходи нису уплаћивани преко прописаног уплатног рачуна јавних прихода у корист рачуна за извршење буџета града Шапца;
- (10) део имовине није у потпуности идентификован и евидентиран у пословним књигама и пописан (Напомена 5.3.2);
- (11) није донет Правилник о начину и поступку преноса неутрошених буџетских средстава на рачун извршења буџета (Напомена 3.1);
- (12) директни и индиректни корисници буџетских средстава нису водили евиденцију прихода и примања и расхода и издатака по изворима финансирања, што је довело до погрешног исказивања извршених расхода и издатака по изворима финансирања у Извештају о извршењу буџета (Образац 5);

- (13) одељење за финансије није утврдило висину расхода и издатака до које директни или индиректни корисници могу вршити плаћања (квоте);
 - (14) закључени су уговори о привременим и повременим пословима, који по својој природи нису привремени и повремени, већ такви да трају дуже од 120 радних дана у календарској години (Напомена 5.1.3.9);
 - (15) закључени су уговори о делу за послове који су у оквиру делатности послодавца и који су систематизовани у оквиру послова и радних задатака Градске управе (Напомена 5.1.3.9);
 - (16) приликом вршења пописа имовине и обавеза, као најзначајније контролне активности, утврђено је да помоћна књига основних средстава на дан 31.12.2015. године није усаглашена са главном књигом у износу од 227.741 хиљаду динара, при чему је стање у главној књизи више исказано за наведени износ; није извршен стварни попис зграда и грађевинских објеката и станова увидом у стање на лицу места већ је преузето стање из књиговодствених евиденција; попис већег дела потраживања и обавеза је извршен без веродостојних исправа о усаглашавању евиденција са повериоцима и дужницима. (Напомена 5.3.1).
- 3) Код Информисања и комуникација утврђене су пропусти и неправилности:
- (1) део извршених плаћања са рачуна извршења буџета је евидентран на контима расхода и издатака, а није извршено истовремено евидентирање обавеза;
 - (2) значајан део захтева индиректних корисника буџетских средстава Града за пренос средства из буџета поднет је и реализован без приложене рачуноводствене документације којом се правда наменско трошење средстава;
 - (3) значајан део захтева за субвенције, трансфере осталим нивоима власти (изузев за путне трошкове и издатке у образовању) и дотације невладиним организацијама поднет је и реализован без приложене рачуноводствене и друге документације;
 - (4) не врши се резервисање апропријација на основу поднетих и одобрених захтева за плаћање и трансфер у циљу поузданог праћења износа расположиве апропријације;
 - (5) за део преузетих обавеза по рачунима и ситуацијама које гласе на органе града извршена су плаћања добављачу, а евидентирано је извршење апропријације индиректног корисника буџетских средства;
 - (6) пренос средстава буџета индиректним корисницима није евидентиран задужењем одговарајућих конта у категорији 490000 - Административни трансфери из буџета, од директних буџетских корисника индиректним буџетским корисницима или између буџетских корисника на истом нивоу;
 - (7) део улазних рачуна и ситуација је примљен, евидентиран и плаћен, а да претходно нису спроведени одговарајући интерни контролни поступци, у смислу потврде њихове формалне, рачунске и суштинске тачности;
 - (8) део рачуна није достављен на књижење наредног дана, а најкасније у року од два дана од настанка пословне промене и другог догађаја;
 - (9) поједини јавни приходи нису уплаћивани преко прописаног уплатног рачуна јавних прихода у корист рачуна за извршење буџета града Шапца ;
 - (10) поједине трансакције и пословни догађаји евидентирани у пословним књигама индиректних корисника буџетских средстава нису усаглашене са истоврсним

транзакцијама евидентираним у главној књизи трезора, односно пословним књигама Града;

(11) одељење за финансије није састављало извештаје о извршењу буџета у року од петнаест дана по истеку шестомесечног, односно деветомесечног периода нити је надлежни извршни орган усвајао те извештаје и достављао их Скупштини Града.

4) Град Шабац није донео Стратегију управљања ризиком;

5) Град Шабац није организовао буџетску инспекцију нити је успоставио интерну ревизију.

ПРИОРИТЕТ 2

12. Приликом спровођења пописа имовине, потраживања и обавеза, утврђени су пропусти и неправилности код Градске управе (Напомена 5.3.1):

(1) помоћна књига основних средства са стањем на дан 31.12.2015. године није усаглашена са главном књигом у износу од 227.741 хиљаду динара, при чему је стање у главној књизи више исказано за наведени износ;

(2) евиденција непокретности у помоћној књизи не садржи податке о површини и структури објеката као ни о катастарској парцели а као јединица мере узет је комад, пре почетка пописа Комисији за попис нису дате адекватне пописне листе за вршење пописа;

(3) пописна комисија није утврдила стварно стање (физички попис) зграда и грађевинских објеката на лицу места увидом у стварно стање зграда и грађевинских објеката, већ је податке преузела из помоћних аналитичких евиденција;

(4) пописна комисија није пописала станове на лицу места увидом у стварно стање (физички попис), већ је само приложила списак из евиденције надлежног одељења;

(5) попис већег дела потраживања и обавеза је извршен према стању у пословним књигама без веродостојних исправа да је њихово усаглашавање са свим дужницима и повериоцима извршено најмање једном годишње;

(6) извештај о извршеном попису не садржи: стварно и књиговодствено стање имовине и обавеза; разлике између стварног стања утврђеног пописом и књиговодственог стања; примедбе и објашњења лица који рукују имовином.

4) Резиме датих препорука у ревизији правилности пословања

За откривене неправилности у ревизији правилности пословања одговорним лицима града Шапца препоручујемо да:

ПРИОРИТЕТ 1:

1. Да обрачун и исплату додатка на плату по основу минулог рада врше применом прописане стопе минулог рада; да Предшколска установа обрачунава и исплаћује плату на основу Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у

- јавним службама која не прописује могућност стимулације (Напомена 5.1.3.1. и 5.1.3.2.–Препорука број 9.2. и 9.3);
2. Да преузимају обавезе до износа одобрених апропријација (Напомена 5.3.3–Препорука број 48.1).
 3. Да корисници буџетских средстава обавезе преузимају и врше плаћања за трансакције за које је правни основ у складу са важећим законским и другим прописима (Напомена 5.1.3.3–Препорука број 10; Напомена 5.1.3.7–Препорука број 12; Напомена 5.1.3.9–Препорука број 14.1 и 14.2; Напомена 5.1.3.10–Препорука број 18.3 и 19; Напомена 5.1.3.11–Препорука број 20.2; Напомена 5.1.3.12–Препорука број 21; Напомена 5.1.3.14–Препорука број 25; Напомена 5.1.3.18–Препорука број 28; Напомена 5.1.4.1–Препорука број 34)
 4. Да преузимају обавезе и извршавају расходе и издатке на основу валидних рачуноводствених докумената (Напомена 5.1.3.1–Препорука број 9.2 и 9.3; Напомена 5.1.3.8–Препорука број 13; Напомена 5.1.3.9–Препорука број 14.3 и 17.1; Напомена 5.1.3.10–Препорука број 18.2; Напомена 5.1.3.14–Препорука број 24; Напомена 5.1.3.15–Препорука број 26; Напомена 5.1.3.18–Препорука број 30; Напомена 5.1.3.19–Препорука број 32.1);
 5. Да индиректни корисници буџетских средстава подносе захтев органу управе надлежном за финансије за отварање односно повећање одговарајуће апропријације за извршавање расхода и издатака из осталих извора финансирања (Напомена 5.3.3–Препорука број 48.2);
 6. Да припрему и доношење буџета врше у складу са прописима који уређују буџетски систем поштујући смернице и инструкције из Упутства за припрему буџета локалне власти које доноси Министарство финансија уз претходно укључивање директних и индиректних корисника буџетских средстава у Списак корисника јавних средстава код Управе за трезор у складу са чланом 2. Закона о буџетском систему (Напомена 4–Препорука број 7);
 7. Да преузимају обавезе и извршавају расходе по претходно закљученом уговору уколико законом није другачије прописано (Напомена 5.1.3.5–Препорука број 11; Напомена 5.1.3.9–Препорука број 14.3 и 15; Напомена 5.1.3.15–Препорука број 27; Напомена 5.1.3.18–Препорука 29.2);
 8. Да дотације удружењима грађана, верским заједницама, спортским (омладинским) организација врше у складу са позитивним правним прописима из тих области (Напомена 5.1.3.10–Препорука број 18.4; Напомена 5.1.3.18–Препорука број 28.3 и 30; Напомена 5.1.3.19–Препорука број 32.2 и 32.3);
 9. Да уговоре о набавци добара, услуга и радова закључују у складу са Законом о јавним набавкама и да се поштују законски прописи при спровођењу поступка јавних набавки (Напомена 5.1.3.7–Препорука број 12; Напомена 5.1.3.9–Препорука број 14.2 ,16 и 17.2; Напомена 5.1.3.10–Препорука број 18.3; Напомена 5.1.3.11–Препорука број 20.1; Напомена 5.1.3.18–Препорука број 29.1; Напомена 5.1.3.19–Препорука број 31.2; Напомена 6 – Препорука број 51);

10. Да обезбеде да се приходи уплаћују на рачун извршења буџета преко прописаних уплатних рачуна; да предузму мере на наплати изворних јавних прихода (Напомене 5.1.1–Препорука број 8.1);
11. Да успоставе ефикасан систем финансијског управљања и контроле у свим његовим сегментима (Напомена 3–Препорука број 1, 2, 3, 4, 5 и 6).

ПРИОРИТЕТ 2:

12. Да извршавају стварни попис имовине и обавеза у складу са законским прописима (Напомена 5.3.1–Препорука број 41).

5) Мере предузете у поступку ревизије

Град Шабац је, у току ревизије, предузео следеће мере:

- (1) Скупштина града је, на седници одржаној 04.03.2016. године, донела Одлуку о престанку важења Одлуке о оснивању Фонда за противпожарну заштиту број 020-35/2016-14.
- (2) Скупштина града је, на седници одржаној дана 28.09.2016. године, донела Одлуку о ребалансу програмског буџета града Шапца за 2016. годину број 020-114/2016-14 у којој је отклоњен део неправилности који се односи на организациону класификацију у делу планирања издатака за нефинансијску имовину; издатака за отплату главнице и камате домаћим кредиторима; специјализованих услуга за израду урбанистичких планова; субвенција за ЈКП „Топлана“; плата и социјалних доприноса на терет послодавца за начелника Градске управе, заштитника грађана и градског урбанисту; дотација политичким странкама; средстава резерви, финансирање месних заједница.
- (3) Град Шабац је, у Одлуци о ребалансу програмског буџета града Шапца за 2016. годину, планирао одборнички додатак на економској класификацију 423000 – Стручне услуге.
- (4) Скупштина града је, на седници одржаној дана 28.09.2016. године, донела:
 - Одлуку о изменама и допунама одлуке о организацији Градске управе града Шапца, број 020-119/2016-14, којом је Одељењу за друштвене делатности утврдила надлежност из области политике и потреба младих, као први корак у гашењу Канцеларије за младе која ће бити у саставу Одељења за друштвене делатности;
 - Одлуку о изменама и допунама одлуке о месним заједницама, број 020-123/2016-14 којом је утврђена обавеза месних заједница да доносе програм рада и финансијски план на који сагласност даје Градско веће;
 - Одлуку о изменама и допунама одлуке о локалним административним таксама, број 020-118/2016-14, којом је брисан тарифни број 4;
 - Одлуку о оснивању буџетског фонда за запошљавање број 020-128/2016-14;
- (5) Градоначелник града Шапца је донео следећа акта:
 - Правилник о начину и поступку преноса неутрошених средстава буџета града Шапца број 110/126-16-13 од 08.06.2016. године;
 - Закључак о стављању ван снаге закључка градоначелника о прековременим сатима број 400-51/2014-13 од 15.01.2014. године, број 400-49/16-13 од 30.09.2016. године;

- Решење о формирању комисије за израду каталога непокретности у јавној својини на територији града Шапца, број 110-133/2016-13 од 09.09.2016. године;
- (6) Градоначелник града Шапца је закључио:
- Уговор о финансирању рада Клуба за стара лица и пензионере, број 400-48/2016 од 01.04.2016. године;
- Уговор о финансирању здравствене заштите на нивоу града, број 400-47/2016-13 од 01.04.2016. године;
- Уговор о финансирању одобрених програма или делова програма у култури, број 400-42/2016-13 од 01.04.2016. године;
- (7) Начелник Градске управе је донео:
- решење о образовању Комисије за ванредни попис средстава, извора средстава, права и обавеза, број 404-100/2016-16 од 09.09.2016. године
- појединачна решења за исплату јубиларних награда за три лица, дана 15.09.2016. године и то: број 123-5-9/2016-16; 123-5-2/2016-16 и 123-5-7/2016-16;
- (8) Отплата главнице и камате по основу кредита од Фонда за развој евидентира се применом групе конта 611000 и 441000 (аналитичке картице групе конта 441000–Отплата домаћих камата; 611000-Отплата главнице домаћим кредиторима; 241000-Обавезе по основу отплате камата и пратећих трошкова задуживања; 211000- Домаће дугорочне обавезе);
- (9) Начелница одељења за финансије је упутила допис корисницима буџетских средстава у вези обавезе усаглашавања стања нефинансијске и финансијске имовине у активи са изворима у пасиви, као и подношења захтева за отварање односно повећање апропријација које се извршавају из сопствених прихода (број 400-1-156-2/16-03 од 05.09.2016. године);
- (10) Народна библиотека је евидентирала улагања у изградњу Анекса Библиотеке у својим пословним књигама (налог за књижење ПС-1 од 01.01.2016. године);
- (11) Центар за социјални рад је поднео Захтев за пренос средстава број 551-00-16/16 од 08.08.2016. године за исплату једнократних помоћи, за које је, након утрошка средстава доставио списак донетих решења за одобравање једнократне помоћи са подацима о броју и датуму решења, износу помоћи и имену лица која су корисници помоћи.
- (12) Потраживања по основу ненаплаћених јавних прихода су евидентирана у пословним књигама Града и ЈП за управљање грађевинским земљиштем (налог за књижење 97505 од 05.01.2016. године, аналитичке картице групе конта 122000 – Краткорочна потраживања; 291000 – Пасивна временска разграничења);
- (13) „ЕПС дистрибуција“ д.о.о Београд огранак Електродистрибуција Шабац и „СББ“ д.о.о Београд су непосредно закључили Уговор о регулисању међусобних односа по питању инсталирања КДС инсталација на стубове електродистрибутивних водова, број 2183/2015/4 од 24.12.2015. године;
- (14) Градска управа је, за извршене расходе за накнаду за изузету земљу, умањила обавезе (аналитичке картице групе конта 245000 - Обавезе за остале расходе и 131000 – Активна временска разграничења);
- (15) Град Шабац је доставио списак обрачунатих плата који се односи на други део плате за март 2016. године у коме је наведена стопа која се примењује за обрачун додатка на плату по основу минулог рада од 0,4% (Списак запослених лица са обрачуном платом и минулим радом за други део марта 2016. године);

- (16) Град Шабац је у 2016. години расписао конкурс за суфинансирање пројекта производње медијских садржаја из области јавног информисања (Конкурс за суфинансирање пројекта производње медијских садржаја из области јавног информисања у 2016. години и Уговор о пружању услуга са „Глас Подриње“ број 404-58/16-13 од 25.03.2016. године);
- (17) Градска управа је доставила Уговор за набавку канцеларијског материјала број 404-8-8/16-03 од 25.05.2016. године у коме је наведено да је основ уговора јавна набавка мале вредности број 07/16 и Уговор за набавку услуга организације Шабачког летњег фестивала број 404-10-6/2016-03 од 10.03.2016. године у коме је наведено да је основ уговора јавна набавка мале вредности број 07/2016.
- (18) Градска управа је доставила Одлуку о расписивању јавног позива за финансирање/суфинансирање програма рада спортских удружења (клубова), у области рекреативног спорта, спорта лица са инвалидитетом, гранских савеза и осталих облика стручног удруживања града Шапца у 2016. години, број 020-248/2015-13 од 10.12.2015. године на основу које је расписан Јавни позив ради прикупљања предлога за финансирање/суфинансирање програма рада спортских удружења из поља такмичарског спорта (редовни и додатни програм) и ради прикупљања предлога за финансирање/суфинансирање програма рада спортских удружења, удружења лица са инвалидитетом, удружења из области рекреативног спорта, градских гранских савеза и осталих облика стручног удруживања; као и Одлуке о додели средстава за наведене намене број 020-39/2016-13 и 020-43/16-13 (без датума); Одлуку о проглашењу клубова носиоца спортских грана за град Шабац у 2016. години, број 66-2/2016-13 (без датума); Одлуку о проглашењу клубова од посебног значаја за град Шабац број 66-1/2016-13 (без датума).
- (19) Градска управа је доставила преглед закључених уговора о привременим и повременим пословима са списком на коме је 29 лица која су имала закључене уговоре од 01.04 – до 30.06.2016. године за обављање послова од којих се значајан део односи на послове из надлежности управе.
- (20) Градска управа је доставила фактуру број 16-83-3 од 30.08.2016. године коју је испоставио добављач „Privileg“ д.о.о. Шабац уз коју је приложен списак извршилаца и преглед радних сати, ради правдања наменског трошења средстава буџета.
- (21) Град Шабац је доставио материјал са одржаног Локалног буџетског форума да 16.12.2015. године у оквиру јавне расправе о буџету за 2016. годину;
- (22) Град Шабац је у Одлуци о ребалансу програмског буџету града Шапца за 2016. годину, у општем делу обухватио рачун прихода и примања и рачун финансирања са планираним финансијским резултатом, план капиталних улагања за текућу и наредне две године као и приходе из додатних извора по економским класификацијама.
- (23) Одељење за финансије је поднело Министарству Финансија – Управи за трезор града Шапца:
- захтев за добијање јединственог броја буџетског корисника за Скупштину града, Градоначелника и Градско веће број: 400-1-157/16-03 од 05.09.2016. године;
 - захтев за евидентирање индиректних буџетских корисника на основу акта о оснивању буџетског фонда за заштиту животне средине и буџетског фонда за запошљавање, број 400-1-157/16-03 од 29.09.2016. године;
 - захтев за гашење рачуна 840-260845-92 – Евидентни рачун, број 400-1-130-2/16-03 од 13.07.2016. године;

- захтев за гашење рачуна 840-1520740-12 Стална резерва, број 400-1-130-2/16-03 од 13.07.2016. године;
 - захтев за гашење рачуна самодоприноса за 51 месну заједницу, број 400-1-210-9/16-03 од 23.09.2016. године;
 - захтев за гашење рачуна ПУ „Наше дете“ број 840-108667-47 – Подрачун сопствених прихода ПУ „Наше дете“ Шабац, број 2443/03 од 30.09.2016. године.
- (24) Град Шабац је доставио Извод рачуна извршења буџета број 183 од 22.09.2016. године са уплаћеном комуналном таксом за паркирање у износу од 5.593.000,00 динара који је уплатило ЈКП „Паркинг Шабац“.
- (25) Градска управа је доставила решење о накнади за промену намене пољопривредног земљишта број: 320/0/25/2016-19 од 23.09.2016. године.
- (26) Град Шабац је доставио Извод рачуна извршења буџета број 183 од 22.09.2016. године са уплатом ЈКП „Паркинг Шабац“ у износу од 10.000.000,00 динара по основу преноса дела добити оснивачу;.
- (27) Градска пореска управа је донела решења о утврђивању пореза на имовину за кориснике непокретности у јавној својини (број 436-2/44520/2016 од 11.05.2016. године, 436-2/16422/2016 од 11.05.2016. године, 436-2/20040/2016 од 11.05.2016. године, 436-2/46281/2016 од 27.07.2016. године,
- (28) Градска пореска управа је утврдила обавезу по основу комуналне таксе од игара на срећу донетим решењима број 434-3/1/2016 од 16.09.2016. године, 434-3/2/2016 од 14.09.2016. године, 434-3/6/2016 од 14.09.2016. године, 434-3/8/2016 од 16.09.2016. године.
- (29) Одељење за финансије је, дописом број 360-11-4-3/15-03 и 400-1-79-8/16-03 од 15.08.2016. године, обавестило лица која користе станове о износу обрачунате закупнине. Град Шабац је навео да је извршио усаглашавање закључених уговора о откупу станова са књиговодственом евиденцијом и утврдио да од 72 стана које води у књиговодственој евиденцији треба да искњижи 10 станова с обзиром да су закључени уговори о откупу, а да је пет станова, које има у својој евиденцији, срушено. Наведено је да су послати позиви лицима који се воде у евиденцији „како би се идентификовали“ и закључили уговоре о закупу стана.
- (30) Град Шабац је доставио решење о преносу средстава са рачуна извршења буџета за 22.09.2016. године са раздела Градоначелника и Градског већа и посебно решење о преносу средстава са раздела Градске управе на основу којих се писаним актом одобрава плаћање које је планирано за тај дан.

ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац је, у току ревизије, предузело следеће мере:

- (1) У току 2016. године спроводе прописана књижења приликом прибављања односно улагања у имовину извршавањем издатака на класи 500000. Доставили су налог за књижење број 5106 од 01.01.2016. године са исправкама погрешних књижења као и 22 аналитичке књиговодствене картице групе конта 015000 - Нефинансијска имовина у припреми и аванси као и изјашњење да ће, након што се стекну услови, извршити пренос улагања у имовину носиоцу права јавне својине – граду Шапцу .
- (2) ЈП за управљање грађевинским земљиштем је навело да је, у току ревизије, примењивао дате препоруке и приликом обављања послова јавне набавке, посебно у делу појаве вишка радова и праћења уговорених рокова током реализације уговора. У прилогу је

достављена документација за уговорену и окончану јавну набавку радова на реконструкцији и санацији објекта Дома месне заједнице Десић.

Предшколска установа „Наше дете“ Шабац је, у току ревизије, предузела следеће мере:

- (1) Директорица Предшколске установе „Наше дете“ Шабац је донела Одлуку о укидању стимулације број 491/02 од 29.02.2016. године која се примењује од 01.03.2016. године.
- (2) Прековремени рад се одобрава, обрачунава и исплаћује на основу валидне документације (достављена Одлука број 2900/02 од 19.08.2016. године и Решење број 3017-10/02 од 19.08.2016. године)
- (3) Рефундација расхода од РЗЗО се евидентира применом прописаних књиговодствених ставова (достављене аналитичке књиговодствене картице конта 414121; 414111; 1221922; 1221921 и налози за књижење број 18906 и 18907 од 31.08.2016. године).

б) Достављање одазивног извештаја

Град Шабац је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности или несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана, почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис неправилности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио неправилности или несврсисходности у свом пословању или мере за умањење ризика од појављивања одређене неправилности или несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању биле откривене неправилности или несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности или несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности или значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења

обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст. 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

**НАПОМЕНЕ УЗ ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ КОНСОЛИДОВАНИХ
ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА ЗАВРШНОГ РАЧУНА БУЏЕТА И РАВИЛНОСТИ
ПОСЛОВАЊА ГРАДА ШАПЦА ЗА 2015. ГОДИНУ**

Број: 400-954/2016-04

Београд, 12. децембар 2016. године

Садржај:

1. Основни подаци о субјекту ревизије	5
2. Критеријуми за ревизију правилности пословања	5
3. Интерна финансијска контрола	7
3.1. Финансијско управљање и контрола	7
3.2. Интерна ревизија	23
4. Припрема и доношење буџета	23
5. Консолидовани финансијски извештаји завршног рачуна буџета	29
5.1. Извештај о извршењу буџета – Образац 5	29
5.1.1. Приходи	31
5.1.2. Примања	48
5.1.3. Текући расходи	49
5.1.3.1. Плате, додаци и накнаде запослених (зараде) – група конта 411000	49
5.1.3.2. Социјални доприноси на терет послодавца – група конта 412000	54
5.1.3.3. Социјална давања – група конта 414000	55
5.1.3.4. Накнаде трошкова за запослене – група конта 415000	58
5.1.3.5. Награде запосленима и остали посебни расходи – група конта 416000	59
5.1.3.6. Посланички додатак – група конта 417000	61
5.1.3.7. Стални трошкови – група конта 421000	62
5.1.3.8. Трошкови путовања – група конта 422000	68
5.1.3.9. Услуге по уговору - група конта 423000	71
5.1.3.10. Специјализоване услуге – група конта 424000	84
5.1.3.11. Текуће поправке и одржавање – група конта 425000	92
5.1.3.12. Материјал – група конта 426000	96
5.1.3.13. Отплата домаћих камата – група конта 441000	98
5.1.3.14. Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама – група конта 451000	99
5.1.3.15. Трансфери осталим нивоима власти – група конта 463000	107
5.1.3.16. Дотације организацијама обавезног социјалног осигурања – група конта 464000	111
5.1.3.17. Остале дотације и трансфери – група конта 465000	111
5.1.3.18. Накнада за социјалну заштиту из буџета – група конта 472000	112
5.1.3.19. Дотације невладиним организацијама – група конта 481000	120
5.1.3.20. Новчане казне и пенали по решењу судова – група конта 483000	125
5.1.3.21. Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа – група конта 485000	126
5.1.4. Издаци за нефинансијску имовину	126
5.1.4.1. Зграде и грађевински објекти – група конта 511000	126
5.1.4.2. Машине и опрема – група конта 512000	132
5.1.4.3. Остале некретнине и опрема – група конта 513000	132
5.1.4.4. Култивисана имовина – група конта 514000	136
5.1.4.5. Нематеријална имовина – група конта 515000	136
5.1.4.6. Отплата главнице домаћим кредиторима – група конта 611000	136
5.2. Биланс прихода и расхода – Образац 2	137
5.2.1. Приходи и примања	140

5.2.2. Расходи и издаци.....	140
5.2.3. Резултат пословања	140
5.3. Биланс стања – Образац 1	143
5.3.1. Попис имовине и обавеза	144
5.3.2. Актива	148
5.3.3. Пасива	159
5.4. Извештај о капиталним издацима и примањима – Образац 3.....	175
5.5. Извештај о новчаним токовима – Образац 4.....	177
5.6. Остали делови финансијских извештаја	178
6. Набавке.....	181
6.1. Поступци јавних набавки које спроводе директни корисници града Шапца.....	181
6.2. Поступци јавних набавки код Јавног предузећа за управљање грађевинским земљиштем Шабац	186
7. Потенцијалне обавезе	195

1. Основни подаци о субјекту ревизије

Шабац је највећи град Мачванске области у Републици Србији. Налази се на северу Западне Србије, оивичен рекама Савом и Дрином, на површини од 795 км², на раскрсници најбитнијих путних праваца- друмских, железничких и водних. Захваљујући оваквом положају, Шабац је одувек био економски и културни центар Мачве и Подриња. Налази се на само 87 км од Београда и 68 км од Новог Сада.

Шабац је, према попису 2011. године, имао 53919 становника, а шире градско подручје 115884 становника. Град Шабац има 10 градских месних заједница (Баир, Шипурске ливаде, Преки Шор, Летњиковац, Камењак, Камичак, Јевремова, Жика Поповић, Доњи Шор и Касарске ливаде), 5 приградских месних заједница (Мишар, Поцерски Причиновић, Јевремовац, Јеленча и Мајур) и 46 сеоских месних заједница.

У Шапцу послује преко 4300 привредних субјеката (око 2900 предузетника). Приватна својина је доминантан облик власништва. Како би обезбедио повољне услове за инвестирање Град Шабац је опремио Северозападну радну зону, површине 600 ха, која представља највећи индустријски комплекс у Србији као и Источну индустријску зону специјализовану за складиштење и претовар робе. Оснивањем слободне зоне град Шабац је обезбедио да привредници могу остварити бројне погодности у области спољнотрговинског и девизног пословања.

Чак 76% од укупне површине територије града Шапца чини пољопривредно земљиште. Обрадиво земљиште се простире на 57.833 ха, пашњаци и ливаде заузимају 2.297 ха, а рибњаци, баре и трстици 351 ха. На територији града Шапца послује укупно 11.893 газдинства, од чега 65% газдинстава своју делатност обавља на поседима величине од 1 до 10 ха. Традиционално, Мачва, уз Срем, има најразвијенију сточарску производњу - свињарска производња на територији ова два округа чини скоро 30% укупне производње свињског меса на нивоу државе.

Град Шабац је основао установе културе: Шабачко позориште, Библиотека Шабачка, Народни музеј, Међуопштински историјски архив, Културни центар и Дом културе Прњавор. Све ове установе учествују у креирању и спровођењу културне политике града.

Образовно-васпитни рад на територији града Шапца реализује се у 13 основних и 8 средњих школа. Основно образовање реализује се у матичним школама и 49 издвојених одељења школа. У Шапцу раде и три високе школе струковних студија.

Град Шабац је основао десет јавних предузећа и то: ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац, ЈКП „Стари град“ Шабац, ЈКП „Паркинг-Шабац“ Шабац, ЈКП „Топлана-Шабац“ Шабац, ЈКП „Водовод“ Шабац, ЈСП „Стан“ Шабац, ЈУП „План“ Шабац, ЈП „Спортски центар“ Шабац, ЈКП Регионална депонија Срем – Мачва и ЈП РТВ Шабац (приватизован у новембру 2015. године).

Седиште града Шапца је у Шапцу, Господар Јевремова бр.6.

Град Шабац у 2015. години није радио екстерну ревизију завршног рачуна буџета града Шапца за 2014. годину.

Министарство државне управе и локалне самоуправе Управни инспекторат је извршио редован инспекцијски надзор у Градској управи града Шапца и сачинио Записник број 038-038-13/2015-02 од 06.04.2015. године.

2. Критеријуми за ревизију правилности пословања

Ревизија правилности пословања према Закону о Државној ревизорској институцији је испитивање финансијских трансакција и одлука у вези са примањима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим

прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе. Прописи који су коришћени, у ревизији правилности пословања, као извори критеријума су:

- Закон о буџетском систему;
- Закон о локалној самоуправи;
- Закон о порезима на имовину;
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији;
- Закон о порезу на доходак грађана;
- Закон о заштити животне средине;
- Закон о пољопривредном земљишту;
- Закон о безбедности саобраћаја на путевима;
- Закон о финансирању локалне самоуправе;
- Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији;
- Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору;
- Закона о радним односима у државним органима;
- Закон о платама у државним органима и јавним службама;
- Закон о пензијском и инвалидском осигурању;
- Закон о раду;
- Закон о јавним набавкама;
- Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама;
- Закон о основама система образовања и васпитатања;
- Закон о јавним предузећима;
- Закон о јавној својини;
- Закон о облигационим односима;
- Закон о планирању и изградњу;
- Закон о удружењима;
- Закон о Црвеном крсту Србије;
- Закон о црквама и верским заједницама;
- Закон о спорту;
- Закон о здравственој заштити;
- Закон о предшколском образовању и васпитању;
- Закон о експропријацији;
- Закон о правима пацијената;
- Закон о процени утицаја на животни средину;
- Закон о финансирању политичких активности;
- Уредба о буџетском рачуноводству;
- Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима;
- Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама;
- Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника;
- Уредба о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који због природе расхода захтевају плаћање у више година;
- Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;

- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору;
- Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору;
- Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова;
- Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна;
- Правилник о садржини, издавању и вођењу путних налога и евиденцији о издатим путним налозима;
- Правилник о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем;
- Правилник о номенклатури нематеријалних улагања и основних средстава са стопама амортизације;
- Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна;
- Правилник о обавезним елементима конкурсне документације и начину доказивања испуњености услова;
- Посебан колективни уговор за државне органе.

3. Интерна финансијска контрола

Законом о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору¹⁷, утврђена је обавеза корисника јавних средстава да успоставе систем интерних контрола који обухвата: 1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава; 2) интерну ревизију и 3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија - Централна јединица за хармонизацију.

3.1. Финансијско управљање и контрола

Финансијско управљање и контрола спроводи се одређеним политикама, процедурама и активностима са основним задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће директни корисници буџетских средстава своје циљеве у потпуности остварити. Руководство Града одговорно је за успостављање организационе структуре која јасно додељује одговорности и овлашћења, одређује одговарајуће контроле и надзире њихову адекватност и ефективност. Укључивање највишег руководства у питања интерне контроле је од кључне важности за постизање њене ефективности, чиме се даје тон који одређује да ли контролно окружење доприноси ефикасном функционисању интерне контроле. Осим руководства, у осигуравању постојања и функционисања интерне контроле своју значајну улогу имају и сви запослени.

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 99/11 и 106/13

Због чињенице да се ревизија спроводи провером на бази узорака и да у систему интерне контроле постоје инхерентна ограничења, постоји могућност да поједине материјално значајне грешке остану неоткривене.

Финансијско управљање и контрола обухвата следеће елементе: контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информисање и комуникације и праћење и процену система.

1) Контролно окружење

Контролно окружење представља основу за све друге компоненте интерне контроле. Фактори контролног окружења укључују интегритет, етичке вредности и стручност запослених у организацији, филозофију и стил рада руководства, начин на који руководство додељује овлашћења, одговорности и успоставља одговарајуће линије извештавања и организује и унапређује расположиве људске ресурсе.

Испитивање контролног окружења у циљу процењивања интегритета и компетентности руководства и запослених, организационе структуре као оквира деловања, односа руководства према запосленима као и става руководства и запослених према интерним контролама извршили смо испитивањем донетих општих аката и њихове примене, путем упитника и путем интервјуа.

- Интегритет и компетентност руководства и запослених

Скупштина града Шапца усвојила Етички кодекс понашања функционера¹⁸. На основу изјашњења одговорних лица, утврдили смо да нису устројене процедуре за упознавања функционера и запослених са донесеним етичким кодексима нити је устројено потписивање изјава о поштовању донесених етичких кодекса. Наведени етички кодекси нису објављени на званичном сајту града Шапца.

Град Шабац је донео следећа стратешка планска документа: Просторни план града Шапца, Стратегију одрживог развоја 2010-2020; Стратешки план за социјалну политику града Шапца 2016-2020, Стратегију развоја пољопривреде и руралних подручја града Шапца 2016-2024, Стратегију јавног здравља 2012-2017, Програм развоја Подриња, План капиталних инвестиција 2016-2020, Програм развоја спорта на територији града Шапца 2016-2018, Локални еколошки акциони план, Локални акциони план запошљавања и више урбанистичких планова.

Град Шабац је уредио обављање својих надлежности доношењем следећих аката: Статут града Шапца¹⁹, Пословник Скупштине града²⁰ и Пословник о раду Градског већа²¹.

Статут града Шапца је донет 2008. године и није мењан нити допуњаван. Од 2008. године до данас донети су или су мењани законски и други прописи који су од утицаја на надлежности органа града, као што су: Закон о јавној својини, Закон о комуналним делатностима, Закон о јавним предузећима, Закон о планирању и изградњи, Закон о јавним путевима, Закон о становању, Закон о јавно приватном партнерству, Закон о ванредним ситуацијама, Закон о заштити од пожара, Закон о спорту, Закон о социјалној заштити, Закон о младима, Закон о јавном информисању, Закон о социјално економском савету и други.

Статутом је прописано да председник Скупштине може имати два заменика, што није у складу са Законом о локалној самоуправи (иако у стварности председник скупштине има само једног заменика). Статутом је уређено да Скупштина има четири стална радна тела и то:

¹⁸ „Службени лист града Шапца“, број 10/05

¹⁹ „Службени лист града Шапца“, број 32/08

²⁰ „Службени лист града Шапца“, бр. 32/08, 31/12 и 5/14

²¹ „Службени лист града Шапца“, број 29/08

Комисију за прописе, Административно мандантну комисију, Комисију за избор и именована и Комисију за представке и жалбе). Чланом 36. Закона о локалној самоуправи прописано је да радна тела Скупштине дају мишљење на предлоге прописа и одлука које доноси Скупштина. Акта, као што су одлука о буџету, програми пословања јавних предузећа, програми рада установа, одлуке којима се уређује комунална делатност, социјална заштита и друго, се разматрају и усвајају без мишљења радних тела Скупштине. Статут града Шапца, у члану 49. тачка 11, уређује да „Градоначелник образује стручна саветодавна радна тела за поједине послове из своје надлежности“. На основу акта градоначелника образовано је више комисија и других радних тела (шире објашњено у Напомени 5.1.3.10). Увидом у задатке за које су образована наведена радна тела утврдили смо да захтевају преиспитивање да ли су ти задаци у оквиру надлежности градоначелника.

Органи града су, радећи на креирању интерног контролног окружења донели низ интерних аката као што су одлуке, правилници, упутства и друга акта.

Чланом 101. Статута града Шапца, прописано је да се општа акта органа града објављују у службеном листу и да општа акта органа града ступају на снагу осмог дана од дана објављивања, осим ако из нарочито оправданих разлога није предвиђено да раније ступе на снагу. Град Шабац није, током 2015. године, у потпуности објављивао општа акта у службеном листу. На основу изјашњења одговорних лица, добављач „Епоха“ д.о.о. Пожега, са којим је закључен уговор након спроведеног поступка јавне набавке, није поштовао уговорне обавезе те је са њим раскинут уговор.

На основу извршене анализе донесених интерних аката, њихове усклађености и примене, као и анализе других сегмената контролног окружења, утврђено је да град Шабац:

- није, од 2008. године, усклађивао свој највиши правни акт, Статут града Шапца, са законским и другим прописима који су од утицаја на надлежности органа града;
- није образовао стална радна тела Скупштине ради давања мишљења на на предлоге прописа и одлука које доноси Скупштина, што је супротно члану 36. Закона о локалној самоуправи;
- није, у службеном листу, објавио више општих аката донетих од стране органа града, што је супротно члану 196. Устава Републике Србије²² који прописује да се општи акти локалне самоуправе објављују у локалним службеним гласилима.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да ускладе Статут града са важећим прописима који уређују надлежности града; да општа акта која доносе органи града објављују у службеном листу.

– **Организациона структура**

Органи града су Скупштина града, Градско веће, градоначелник и Градска управа. Одлуком о правобранилаштву града Шапца²³ је уређен делокруг, положај, надлежност, уређење и организација, као и друга питања од значаја за рад Правобранилаштва. Чланом 2. Одлуке прописано је да је Градско правобранилаштво посебан орган града Шапца, док Статутом града Шапца²⁴ у члану 20, где су наведени органи града, Правобранилаштво није наведено. Сагласно члану 2. тачка 7) Закона о буџетском систему, органи града су директни корисници буџетских средстава.

Скупштина града је највиши орган општине који врши основне функције локалне власти утврђене Уставом, Статутом и законом. Скупштина општине има 69 одборника и

²² „Службени гласник РС“, број 98/06

²³ Бр. 020-221/14-14 од 17.12.2014.године

²⁴ "Службени лист града Шапца", број 32/08

конституисана је избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине. Градоначелник и Градско веће су извршни органи. Градско веће чине градоначелник, заменик градоначелника и 11 чланова Градског већа.

Градском управом, као јединственим органом руководи начелник који има свог заменика. Градску управу чини осам одељења и то: Одељење за општу управу, Одељење за друштвене делатности и привреду, Одељење за финансије, Одељење за урбанизам, Одељење за инспекцијске и комунално-стамбене послове, Одељење за скупштинске и заједничке послове, Одељење комуналне полиције и Одељење локалне пореске администрације. Укупно је систематизовано 144 радних места са 281 извршиоцем, од којих је попуњено 182.

Месна самоуправа се врши у 61 месној заједници, од којих је десет градских, пет приградских и 56 сеоских.

Списком корисника јавних средстава, који је саставни део Правилника о списку корисника јавних средстава²⁵, обухваћени су Градска управа и Правобранилаштво као директни корисници буџетских средстава, а као индиректни корисници обухваћени су: ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац, Дирекција за путеве Шабац, Дирекција за пољопривреду Шабац, Туристичка организација Шабац, Културни центар Шабац, Међуопштински архив Шабац, Библиотека Шабачка Шабац, Народни музеј, Шабачко позориште, Дом културе Прњавор, Центар за усавршавање Шабац, Канцеларија за младе, 61 месна заједница, Фонд за противпожарну заштиту као и седам удружења грађана. Удружења грађана која су, супротно прописима који уређују буџетски систем, имали статус индиректних корисника буџетских средстава су: КУД „Абрашевић“ Шабац, Фудбалски савез Шабац, Спортски савез Шабац, Међуопштинска организација глувих и наглувих, Организација савеза слепих, Удружење ликовних стваралаца Шапца и Удружење дистрофичара Мачванског округа.

Увидом у Списак корисника јавних средстава који је саставни део Правилника о списку корисника јавних средстава²⁶, који је на снази од 01.01.2016. године, утврдили смо да више не укључује удружења грађана, која су имали статус индиректних буџетских корисника јер су, по налогу Управе за трезор, брисани из Списка.

Директни корисници буџетских средства немају отворене подрачуне већ своје пословање обављају преко рачуна извршења буџета. Индиректни корисници буџетских средстава своје пословање обављају преко подрачуна, у оквиру консолидованог рачуна трезора.

Град Шабац је, у 2015. години, користио подрачун број: 840-260845-95–Евидентни рачун града Шапца који је отворен у оквиру Консолидованог рачуна трезора града Шапца. Укупно остварен промет на том подрачуну у 2015. години је 40.165 хиљада динара, а на дан 31.12.2015. године није било средстава на наведеном подрачуну. Уплате су евидентирание књиговодственим ставом: дугује konto 121219–Остала издвојена средства и потражује konto 311113–Зграде и грађевински објекти. Исплате су евидентирание контра књижењем (311113/121219). Увидом у структуру уплата на подрачун 840-260845-95–Евидентни рачун града Шапца, утврђено је да је укупно уплаћено 40.165 хиљада динара и то по основу: (1) накнада по Правилнику о накнадама које представљају приход остварен

²⁵ „Службени гласник РС“ број 146/14

²⁶ „Службени гласник РС“ број 112/15

делатношћу Градске управе Шабац²⁷, (2) обустава од зарада запослених по основу датих позајмица за огрев и зимницу, (3) уплата за закуп и откуп станова, закуп пољопривредног земљишта, закуп стубова електродистрибутивних водова за постављање телекомуникационих водова; закуп оптичког кабла,(4) депозита, (5) донација, (6) прихода од продаје коња и друго. Увидом у структуру исплата утврђено је да је износ од 33.429 хиљада динара пренет на уплатни рачун јавних прихода број 840-742341843-24–Приходи које својом делатношћу остваре органи и организације градова који, осим прихода од накнада за рад органа града у износу од 7.391 хиљада динара, обухвата и уплате по основу обустава од зарада запослених по основу датих позајмица за огрев и зимницу, уплате по основу закупа и откупа станова, закупа пољопривредног земљишта, закупа стубова електродистрибутивних водова за постављање телекомуникационих водова, закупа оптичког кабла, уплата депозита, уплата донација, прихода од продаје коња и друго.

Увидом у Преглед података о промету и стању на рачуну трезора 099 – Град Шабац, на дан 31.12.2015. године, утврђено је да 51 месна заједница има отворен подрачун месног самодоприноса, а укупно стање на наведеним подрачунима износи 4.914 хиљада динара. На основу члана 31. Закона о финансирању локалне самоуправе²⁸, који се примењује 1. јануара 2007. године, самодопринос је јавни приход који се уплаћује на прописане уплатне рачуне јавних прихода који се укључују у рачун извршења буџета. На основу наведеног, град Шабац је био у обавези да угаси подрачуне месног самодоприноса и обавесте обвезнике о промени рачуна за уплату.

На основу ревизије презентованих аката о успостављеном контролном окружењу утврђено је да:

- Скупштина града, градоначелник и Градско веће, као директни корисници буџетских средстава, нису обухваћени Списком у оквиру Правилника о списку корисника јавних средстава, што је супротно члану 2. тачка 7) и члану 8. Закона о буџетском систему;
- са неправилно утврђеним статусом индиректних корисника буџетских средстава, у Списку у оквиру Правилника о списку корисника јавних средстава, до 30.06.2015. године, је било укључено седам удружења грађана, што је супротно члану 2. тачка 8) и члану 8. Закона о буџетском систему;
- Канцеларија за младе је основана Одлуком о оснивању Канцеларије за младе²⁹, као правно лице; послује преко подрачуна у оквиру Консолидованог рачуна трезора; укључена је у Списак корисника јавних средстава као индиректни буџетски корисник и у Одлуци о буџету града Шапца за 2015. годину планирана је као индиректни корисник буџетских средстава, што је супротно члану 2. тачка 8) и члану 8. Закона о буџетском систему и члану 18. Закона о младима који прописује оснивање Канцеларије за младе за реализацију Стратегије и локалних акционих планова за младе у оквиру јединице локалне самоуправе;
- Програм и мере активне политике запошљавања су финансиране из буџета, а да није отворен буџетски фонд за те намене, што је супротно члану 59. Закона о запошљавању и осигурању од незапослености³⁰; који прописује да се финансирање мера активне политике запошљавања врше преко буџетског фонда отвореног за те намене;

²⁷ „Службени лист општине Шабац“, бр. 18/07, 22/07, 18/08 ; „Службени лист града Шапца“, број 12/09, 21/09, 25/09, 1/11 и измена од 19.08.2015. године

²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13

²⁹ „Службени лист града Шапца“, број 4/13

³⁰ „Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10 и 38/15

- Фонд за заштиту животне средине је основан Одлуком о оснивању фонда за заштиту животне средине³¹ на основу обавезе утврђене чланом 100. Закона о заштити животне средине, али није, као индиректни корисник буџетских средстава, садржан у Списку корисника јавних средстава са својим јединственим бројем буџетског корисника, , што је супротно члану 2. тачка 8) и члану 8. Закона о буџетском систему;
- Град Шабац, односно локални орган управе надлежан за финансије, није поднео захтев Управи за трезор за гашење подрачуна месног самодоприноса који је отворен за 51 месну заједницу са укупно исказаним стањем на дан 31.12.2015. године у износу од 4.914 хиљада динара;
- Град Шабац, односно локални орган управе надлежан за финансије није поднео захтев Управи за трезор за гашење подрачуна сталне буџетске резерве 840-1520740-12 – Стална резерва са исказаним стањем на дан 31.12.2015. године у износу од 26 хиљада динара;
- Град Шабац је отворио и послује преко подрачуна 840-260845-95–Евидентни рачун града Шапца, отвореног у оквиру у Консолидованог рачуна трезора, супротно члану 13. Правилника о плану подрачуна консолидованог рачуна трезора, који прописује да се евиденциони рачун користи за евидентирање прихода које остварују органи града, а који су јавни приходи као и да се ти приходи одмах преносе на одговарајући уплатни рачун јавних прихода.
- На дан 31.12.2015. године, 16 месних заједница је имало блокиране подрачуне за редован рад у укупном износу од 11.267 хиљада динара, од чега се на МЗ Јевремовац односи 8.194 хиљаде динара, датум блокаде 18.06.2004. године, поверилац „Стобекс“ д.о.о. Лозница за услуге асфалтирања улица искључиво учешћем грађана, а на МЗ Штитар се односи 743 хиљаде динара, датум блокаде 21.04.2005. године, по основу обавеза према Заводу за јавно здравље Шабац за услуге прегледа воде;
- У Списку корисника јавних средстава током 2015. године налазио се и Фонд за противпожарну заштиту који је основан Одлуком о оснивању Фонда за противпожарну заштиту³² на основу одредби Закона о заштити од пожара³³ који је престао да важи. Нови Закон о заштити пожара³⁴ као и Закон о ванредним ситуацијама³⁵ не прописује могућност оснивања Фонда за противпожарну заштиту на локалном нивоу.

У току ревизије, Скупштина Града је донела Одлуку о престанку важења Одлуке о оснивању Фонда за противпожарну заштиту број: 020-35/2016-14 од 04.03.2016. године и на тај начин поступила сагласно Закону о заштити од пожара.

У току ревизије град Шабац је Управи за трезор града Шапца поднео захтев за добијање јединственог броја буџетског корисника за Скупштину града, градоначелника и Градско веће; захтев за евидентирање индиректних буџетских корисника на основу акта о оснивању буџетског фонда за заштиту животне средине и буџетског фонда за запошљавање; захтев за гашење евиденционог рачуна, подрачуна сталне буџетске резерве и рачуна месног самодоприноса.

Ризик

³¹ „Службени лист града Шапца“, број 28/09

³² „Службени лист општине Шабац“, број 2/84, 25/90, 16/99.

³³ „Службени гласник РС“, број 37/88

³⁴ „Службени гласник РС“, број 111/09

³⁵ „Службени гласник РС“, број 111/09

Уколико одговорна лица не препознају значај контролног окружења и не успоставе адекватне писане политике и процедуре, могу се угрозити предвиђени циљеви у вези са извршењем донетог буџета, планираних активности, задатака и програма.

Необјављивањем дела општих аката донетих у 2015. години у службеном листу, постоји ризик да град Шабац примењује акта која формално правно нису ступила на снагу као и да не испуни обавезу информисања јавности о свом раду.

Непрописним коришћењем евиденционог рачуна град Шабац представља ризик да остварени приходи неће у целости бити евидентирани према врсти и у укупном обиму у коме су остварени. Коришћење постојећег рачуна као пословног рачуна, преко кога су плаћане и обавезе према добављачима, представља ризик од неправилног и нетранспарентног евидентирања извршених расхода и издатака.

Уплаћивање самодоприноса на подрачуне отворене у оквиру Консолидованог рачуна трезора којим располажу месне заједнице уместо на прописане уплатне рачуне јавних прихода који се празне на рачун извршења буџета представља ризик непоступања у складу са бруто принципом остваривања прихода. Трошење средстава самодоприноса без успостављања контролних процедура праћења наменског трошења средстава самодоприноса представља ризик да циљеви које је Скупштина града поставила доношењем одлука о самодоприносу неће бити остварени.

Статус директних и индиректних корисника средстава буџета, укључујући и буџетске фондове, који није усаглашен са прописима који уређују буџетски систем и Списком корисника јавних средстава код Управе за трезор представља ризик да планирање и извршења расхода и издатака буде неправилно у смислу примене одговарајућих буџетских класификација.

Препорука број 1

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да у службеном листу града Шапца ажурно и у целости објављују општа акта која доносе органи града; да у Списак корисника јавних средстава код Управе за трезор правилно и свеобухватно укључе директне и индиректне кориснике буџетских средстава (укључујући и буџетски фонд за заштиту животне средине); да оснују буџетски фонд за спровођење мера запошљавања; да преиспитају начин коришћења евиденционог рачуна за намене за које није превиђено отварање и коришћење евиденционог рачуна; да угасе подрачуне самодоприноса месних заједница; да угасе подрачун сталне буџетске резерве.

2) Управљање ризицима

Управљање ризицима подразумева идентификовање потенцијалних пословних догађаја и ситуација које могу угрозити постављене циљеве корисника јавних средстава. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, прописује обавезу корисника јавних средстава да усвоје стратегију управљања ризиком која се ажурира сваке три године као и у случају да се контролно окружење значајније измени (члан 6). Контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње. За ефикасну процену ризика потребно је идентификовати кључне циљеве и оперативне процесе, утврдити потенцијална проблематична подручја, фазе рада и појединачне трансакције, проценити вероватноћу настанка ризика, проценити значај могућег утицаја на рад директних корисника буџетских средстава, одредити материјалност излагања ризику, усвојити

стратегију управљања ризиком, успоставити приоритетне контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво и исте анализирати и ажурирати најмање једном годишње.

На основу извршене ревизије утврђени су следећи недостаци код управљања ризицима:

- руководство града Шапца није усвојило стратегију управљања ризиком, коју би требало ажурирати у случају када се контролно окружење значајно измени, сходно члану 6. став 2 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору;
- нису на одговарајући начин спроведене контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво и исте нису анализирани и ажурирани најмање једном годишње, сходно члану 6. став 3 наведеног Правилника.

Препорука број 2

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да усвоје стратегију управљања ризиком и да контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво анализирају и ажурирају најмање једном годишње.

3) Контролне активности

Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији³⁶ дефинише контролне активности као: „писане политике и процедуре и њихову примену, успостављене да пруже разумно уверавање да су ризици за постизање циљева сведени на прихватљив ниво дефинисан у процедурама за управљање ризиком.

„Оне се спроводе у целој организацији, на свим нивоима и функцијама од стране свих запослених у складу са утврђеним пословним процесом и описом посла. Обухватају поступке одобрења, поступке преноса овлашћења и одговорности, раздвајање дужности, систем двоструког потписа, правила која осигуравају сигурност и заштиту имовине и информација, поступке за потпуно, тачно, правилно и ажурно евидентирање свих пословних трансакција, поступке за управљање људским потенцијалима и друго. Ефикасне контроле морају да буду одговарајуће, да функционишу конзистентно на начин како су замишљене и морају бити повезане са општим циљевима организације.“

Контролне активности представљају политике и процедуре које успоставља руководство у писаном облику, а које му помажу у спровођењу мера и предузимању одговарајућих радњи ради смањења могућих ризика који могу настати и угрозити предвиђене циљеве у вези са извршењем донетог буџета и планираних активности, задатака и програма. Политиком се дефинише шта треба радити, док поступци служе за спровођење дефинисане политике. Контролним поступцима имплементирају се контролне политике путем специфичних и рутинских задатака којим се обухватају основне функције контролних активности које треба да буду одвојене и адекватно надгледане, а то су: сегрегација дужности; ауторизација, овлашћење и одобравање; систем дуплог потписа; адекватно документовање; правила за приступ средствима и информацијама; интерна верификација и поуздано извештавање.

Град Шабац поседује Сертификат о примени система менаџмента квалитетом у складу са захтевима стандарда SRPS ISO 9001:2008 од јануара 2007. године који је ресертификован за период од 27.03.2013. године до 26.03.2016.године. Очекивана корист од имплементације стандарда је кроз повећање интересовања инвеститора за улагања јер

³⁶ “Службени гласник РС“, број 61/09 и 23/13

се добијањем сертификата Град сврстао у групу јединица локалне самоуправе које су посвећене одрживом развоју. Запослени такође имају корист јер постоји јасно дефинисана одговорност. Кроз боље разумевање организације и захтева корисника запослени ефикасније обављају своје послове што је основ за задовољство својим радом и комуникацијом са окружењем. У опису процедура које се односе на процес управљања готовином, наведено је да се активности на утврђивању приоритета за плаћање и давању сагласности за плаћање врше усменим договором начелника одељења за финансије и Градоначелника. Наведене активности, описане у процедури управљања готовином приликом извршавања буџета, не испуњавају захтеве садржане у прописима који уређују буџетски систем.

У току ревизије нам је представљено *Упутство о раду трезора града Шапца*³⁷, које је донео градоначелник града Шапца, дана 06.12.2011. године, који уређује поступак извршења буџета, буџетско рачуноводство и извештавање и интерну контролу свих финансијских трансакција трезора града Шапца. У члану 4. овог Упутства је прописано да обавезе које преузима директни односно индиректни корисници буџетских средстава морају одговарати апропријацији. У члану 59. је наведено да су саставни део Упутства обрасци, чија је примена предвиђена овим Упутством (додељивање апропријација и квота, евидентирање околности за промену апропријација и квота, подношење захтева на задатим обрасцима, евидентирање захтева, одобравање захтева, дефинисање валидне рачуноводствене документације која се прилаже уз захтеве прилога и остале активности). Увидом у објављени акт утврдили смо да обрасци нису објављени.

У поступку ревизије смо испитали да ли се процедуре прописане овим Упутством примењују у практичном раду и утврдили да се не примењују јер:

- директни корисници буџетских средстава нису обавештавали индиректне кориснике из своје надлежности о висини одобрених апропријација;
- већи део индиректних корисника буџетских средстава није усклађивао финансијске планове са одобреним апропријацијама у Одлуци о буџету нити након измена и допуна Одлуке о буџету које су вршене у току буџетске године;
- локални орган управе надлежан за финансије није одређивао висину расхода и издатака до које могу да се врше плаћања у тромесечном или краћем периоду (квоте);
- контролни поступци који треба да онемогуће извршење буџета преко одобрене апропријације нису на адекватан начин осмишљени и спроведени што је довело до тога да је у Одлуци о завршном рачуну буџета за 2015. годину исказано извршење расхода и издатака из средстава буџета које премашује одобрене апропријације у укупном износу од 8.649 хиљада динара и то код 35 од укупно 217 апропријација;
- исказано извршење из додатних извора корисника исказано у Одлуци о завршном рачуну града Шапца за 2015. годину, које премашује одобрене апропријације износи 100.187 хиљада динара и односи се на део планираних апропријација из додатних извора, а код значајног броја апропријација је исказано извршење из додатних извора које уопште није планирано.

Одредбама члана 16. став 9. Уредбе о буџетском рачуноводству, утврђена је обавеза буџета локалних власти као и директних и индиректних корисника буџета да интерним општим актом дефинишу организацију рачуноводственог система, интерне рачуноводствене контролне поступке, лица која су одговорна за законитост, исправност и

³⁷ „Службени лист града Шапца“, број 1/12

састављање исправе о пословној промени и другом догађају, кретање рачуноводствених исправа као и рокове за њихово достављање. У поступку ревизије система финансијског управљања и контроле сагледали смо карактеристике рачуноводственог система увидом у интерна општа акта која уређују поступке којима се пословни догађаји обрађују у циљу рачуноводственог евидентирања.

Град Шабац је уредио рачуноводствени систем доношењем Правилника о буџетском рачуноводству и рачуноводственим политикама³⁸.

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђени су следећи недостаци код контролних активности:

- Град Шабац је спроводио мере подстицаја у пољопривреди без донетог Програма мера подршке за спровођење мера пољопривредне политике и сагласности надлежног Министарства, што је супротно члану 14. Закона о пољопривреди и руралном развоју;
- Град Шабац је пласирао слободна новчана средства на консолидованом рачуну трезора пословним банкама, а да није општим актом уредио начин и услове коришћења истих, што је супротно члану 9. став 12. Закона о буџетском систему;
- Град Шабац није донео Правилник о начину и поступку преноса неутрошених буџетских средстава на рачун извршења буџета, што је супротно члану 59. став 5. Закона о буџетском систему;
- Град Шабац је, без достављеног програма за 2015. годину, извршио дотације Спортском и Фудбалском савезу града Шапца у износу од 2.556 хиљада динара, што је супротно члану 138. став 3. Закона о спорту и члану 56. став 4. Закона о буџетском систему (Напомена 5.1.3.17. и 5.1.3.18);
- Град Шабац је, у току 2015. године, без спроведеног јавног конкурса, без акта о одобреним средствима и без закључених уговора, извршио дотације спортским организацијама у износу од 14.980 хиљаде динара (12.014+2.966), дотације удружењима у области културе у износу од 2.397 хиљада динара и осталим удружењима у износу од 1.500 хиљада динара (Напомена 5.1.3.10, 5.1.3.18. и 5.1.3.19);
- Град Шабац је извршио расходе за накнаде члановима комисија у износу од 9.887 хиљада динара, што је више за 82% у односу на 2014. годину, што је супротно члану 18. став 1. и став 2. Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину (Напомена 5.1.3.10);
- Правилником о финансирању/суфинансирању у области спорта и физичке културе града Шапца утврдио коришћење текуће буџетске резерве за унапред утврђене намене у области спорта, док је законом прописано да се коришћење текуће резерве користи за непланиране сврхе за које нису утврђене апропријације или за сврхе за које се у току године покажу да апропријације нису биле довољне, па је на тај начин поступио супротно члану 69. Закона о буџетском систему (Напомена 5.1.3.17. и 5.1.3.18);
- Град Шабац, као оснивач јавних предузећа, није обезбедио потребан надзор над радом јавних предузећа у делу припреме и доношења годишњих програма пословања јавних предузећа као и посебних програма за додељивање субвенција и њихове усаглашености са Одлуком о буџету којом се опредељују средства за финансирање тих програма, делимично или у целости (Напомена 5.1.3.14);
- поједини јавни приходи нису уплаћивани преко прописаног уплатног рачуна јавних прихода у корист рачуна за извршење буџета града Шапца (Напомена 5.1.1);

³⁸ „Службени лист града Шапца“, број 27/11

- део имовине није у потпуности идентификован и евидентиран у пословним књигама и пописан (Напомена 5.3.2);
- директни и индиректни корисници буџетских средстава нису водили евиденцију прихода и примања и расхода и издатака по изворима финансирања, што је довело до погрешног исказивања извршених расхода и издатака по изворима финансирања у Извештају о извршењу буџета (Образац 5);
- одељење за финансије није утврдило висину расхода и издатака до које директни или индиректни корисници могу вршити плаћања (квоте) на основу плана извршења буџета и ликвидних могућности буџета, што је супротно члану 53. Закона о буџетском систему (Напомена 4);
- закључени су уговори о привременим и повременим пословима, који по својој природи нису привремени и повремени, већ такви да трају дуже од 120 радних дана у календарској години (Напомена 5.1.3.9);
- закључени су уговори о делу, за послове који су у оквиру делатности послодавца и који су систематизовани у оквиру послова и радних задатака Градске управе (Напомена 5.1.3.9);
- приликом вршења пописа имовине и обавеза, као најзначајније контролне активности, утврђено је да помоћна књига основних средстава на дан 31.12.2015. године није усаглашена са главном књигом у износу од 227.741 хиљаду динара, при чему је стање у главној књизи више исказано за наведени износ; није извршен стварни попис зграда и грађевинских објеката и станова увидом у стање на лицу места већ је преузето стање из књиговодствених евиденција; попис већег дела потраживања и обавеза је извршен без веродостојних исправа о усаглашавању евиденција са повериоцима и дужницима (Напомена 5.3.1).

У току ревизије донета акта: Одлука о оснивању буџетског фонда за запошљавање и Правилник о начину и поступку преноса неутрошених средстава буџета града Шапца.

Ризик

Уколико одговорна лица не препознају ризике у пословању и не успоставе адекватне писане политике и процедуре, могу се угрозити предвиђени циљеви у вези са извршењем донетог буџета и планираних активности, задатака и програма.

Без доношења програма са утврђеном наменом трошења буџетских средстава у одређеним областима, спровођења јавног конкурса за дотације, идентификовања и евидентирања имовине града, писаног одобрења плаћања од стране надлежног извршног органа, спровођења пописа имовине и обавеза у складу са прописима постоји ризик да ће се исплате вршити за намене које нису одобрене, без контроле одговорних лица, да имовина неће бити заштићена од отуђења, ненаменског коришћења и адекватно вреднована, чиме могу бити угрожени постављени циљеви извршењем донетог буџета и планираних активности.

Препорука број 3

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да донесу општи акт о трезорском пословању који ће доследно примењивати, да општим актом уреде коришћење средстава консолидованог рачуна трезора и пренос неутрошених буџетских средстава; да донесу програме за подстицаје у пољопривреди и посебне програме за субвенције јавним предузећима; да идентификују, евидентирају и опишу имовину којом располажу; да доделу средстава удружењима врше по спроведеном јавном конкурс у складу са Законом

о удружењима; да обезбеде да индиректни корисници буџетских средстава усвоје финансијске планове у складу са Одлуком буџету и да исти изврше повраћај неутрошених средстава на рачун извршења буџета на крају фискалне године; да доследно примењују адекватне поступке којим би се обухватила кључна контролна места, као и основне функције контролних активности које се односе на разграничење и раздвајање дужности, овлашћења и ауторизацију и обезбеде поуздано финансијско извештавање у складу са Уредбом о буџетском рачуноводству.

4) Информације и комуникације

Град Шабац врши информисање јавности преко своје интернет презентације, Информатора о раду и пружања информација од јавног значаја тражиоцима, огласне табле у Управи, штампаних обавештења – плаката и електронских медија.

Рачуноводствени систем представља основну претпоставку за ефикасно функционисање система рачуноводственог информисања. Њега чине: запослени, сви предвиђени поступци, технички уређаји и успостављене евиденције за стварање рачуноводствене информације, као и пренос информација до доносиоца одлука, корисника услуга и шире јавности.

Према Одлуци о организацији Градске управе града Шапца и Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Градској управи, у надлежности Одељења за финансије су послови који се односе на послове планирања и извршења буџета као и састављање финансијских извештаја завршног рачуна буџета, послови јавних набавки и имовинско правни послови. Одељење за финансије води пословне књиге и саставља финансијске извештаје за индиректне кориснике буџетских средстава и то за: Дирекцију за пољопривреду, Канцеларију за младе, Туристичку организацију, Центар за стручно усавршавање, Фонд за противпожарну заштиту и 61 месну заједницу.

Увидом у унутрашњу организацију и опис послова Одељења за финансије утврдили смо да су организоване три организационе јединице и то: одсек за буџет, одсек за трезор и одсек за рачуноводство. Укупно је систематизовано 28 лица, а распоређено је 17. У оквиру одсека за буџет обављају се имовинско правни послови који, између осталог, обухватају: вођење јединствене евиденције имовине чији је корисник град, послове везане за експропријацију, закључивање уговора о откупу станова, давање пољопривредног земљишта у закуп, послове комасације, остваривање права на градском грађевинском земљишту (давање у закуп, утврђивање права коришћења по основу парцелације и препарцелације, утврђивање права коришћења ранијем сопственику, доношење решења по основу изузимања за јавно грађевинско земљиште, исправка граница грађевинских парцела и друго). **На основу посматрања обављања процеса рада, праћењем тока документације и лоцирањем одговорности утврдили смо није целисходно да се у оквиру јединственог одељења обављају послови који по својој природи нису сродни.**

На основу ревизије презентоване документације, утврдили смо следеће:

- Град Шабац је организовао и систематизовао послове у Одељењу за финансије који по својој природи нису сродни и чије обављање у оквиру истог одељења може угрозити принцип разграничења дужности и одговорности у оквиру система интерне контроле јер се у истом одељењу утврђују и евидентирају одређена права и обавезе;
- У одсеку за трезор није распоређен шеф одсека за трезор, референт основних средстава, финансијски књиговођа, контиста за месне заједнице и контиста, што значајно утиче на

компетентно обављање послова и радних задатака у оквиру одсека јер их, као додатне, обављају лица распоређена на другим радним местима;

- У оквиру Одељења за финансије се воде књиге за индиректне кориснике буџетских средстава кампањским књижењем пословних промена, са значајним кашњењем, што утиче на поуздано информисање надлежних органа града о извршењу буџета и преузетим обавезама.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да послове управе организују и систематизују на начин да се у оквиру одељења обављају послови који су по својој природи сродни и на тај начин разграниче пословне процесе и одреде одговорност.

Рачуноводствени систем

На основу изјаве одговорних лица и увидом у ток рачуноводствене документације утврђено је да се примљени рачуни и друга рачуноводствена документација која се доставља директним корисницима буџетских средстава, прима и заводи на писарници преко јединственог шалтера. Послови писарнице се од 1996. године воде коришћењем софтвера кога су самостално развили. Путем јединственог шалтера, врши се и пријем аката за градску управу, јавна предузеће, за све установе и месне заједнице. Писарница води књигу рачуна који се заводи било да је стигао поштом или је непосредно предат на шалтеру. На крају дана се рачуни предају органима и лицима коме су упућени. У Одељење за финансије се упућују сви рачуни и друга документација и за индиректне кориснике чије књиге воде. Посебно се воде књиге рачуна за сваког индиректног корисника у коју се уноси и подаци измиривању обавеза. Подаци о преузетим обавезама у комерцијалним трансакцијама учитавају се у апликацију „РИНО“. Плаћање се врши на основу усмених консултација начелника за финансије са Градоначелником без доношења писаног акта Градоначелника о одобравању плаћања. Градоначелнику се на крају месеца доставља Преглед извршених плаћања који се саставља на основу књиговодствених података.

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је следеће:

- преузете су обавезе и извршена плаћања са рачуна извршења буџета у износу од 209.892 хиљаде динара која нису евидентирана на контима расхода и издатака, већ на контима 321211, 321121 и на групи конта 251000; извршена плаћања нису планирана Одлуком о буџету града (Напомена 5.2.3);
- део извршених плаћања са рачуна извршења буџета по основу истог рачуноводственог документа, за исту намену је извршен и евидентиран делом на контима расхода и издатака, а делом на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања;
- део извршених плаћања са рачуна извршења буџета је евидентран на контима расхода и издатака, а није извршено истовремено евидентирање обавеза;
- значајан део захтева индиректних корисника буџетских средстава града за пренос средства из буџета поднет је и реализован без приложене рачуноводствене документације којом се правда наменско трошење средстава;
- значајан део захтева за субвенције, трансфере осталим нивоима власти (изузев за путне трошкове и издатке у образовању) и дотације невладиним организацијама поднет је и реализован без приложене рачуноводствене и друге документације;
- не врши се резервисање апропријација на основу поднетих и одобрених захтева за плаћање и трансфер у циљу поузданог праћења износа расположиве апропријације;
- за део преузетих обавеза по рачунима и ситуацијама које гласе на органе града извршена су плаћања добављачу, а евидентирано је извршење апропријације индиректног корисника буџетских средства;

- пренос средстава буџета индиректним корисницима није евидентиран задужењем одговарајућих конта у категорији 490000 - Административни трансфери из буџета, од директних буџетских корисника индиректним буџетским корисницима или између буџетских корисника на истом нивоу, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски ситем;
- део улазних рачуна и ситуација је примљен, евидентиран и плаћен, а да претходно нису спроведени одговарајући интерни контролни поступци, у смислу потврде њихове формалне, рачунске и суштинске тачности;
- део рачуна није достављен на књижење наредног дана, а најкасније у року од два дана од настанка пословне промене и другог догађаја;
- плаћање преузетих обавеза је извршено без писаног одобрења надлежног извршног органа, што је супротно члану 58. став 2. Закона о буџетском систему;
- поједини јавни приходи нису уплаћивани преко прописаног уплатног рачуна јавних прихода у корист рачуна за извршење буџета града Шапца ;
- поједине трансакције и пословни догађаји евидентирани у пословним књигама индиректних корисника буџетских средстава нису усаглашене са истоврсним трансакцијама евидентираним у главној књизи трезора, односно пословним књигама града, што је супротно члану 11. Закона о буџетском систему;
- одељење за финансије није састављало извештаје о извршењу буџета у року од петнаест дана по истеку шестомесечног, односно деветомесечног периода нити је надлежни извршни орган усвајао те извештаје и достављао их Скупштини града, сагласно обавези прописаној чланом 76. Закона о буџетском систему;
- није вршена консолидација финансијских извештаја завршног рачуна претходне 2014. године и ранијих година, те подаци који су унети у консолидованим финансијским извештајима за 2015. годину, као стање из претходне године, односе се само на рачун извршења буџета те не дају могућност спровођења потребних аналитичких поступака;
- приликом састављања финансијских извештаја завршног рачуна буџета за 2015. годину није извршена консолидација, већ су извештаји састављени на основу података о извршењу буџета (уместо података из завршних рачуна индиректних корисника, као крајњих корисника средстава буџета) који су увећани за износ расхода и издатака које су индиректни корисници извршили из додатних извора.

Ризик

Неевидентирањем пословних промена применом прописаних буџетских класификација, извршењем расхода и издатака без писаног одобрења и валидне рачуноводствене документације које није у потпуности евидентирано хронолошки, уредно и ажурно јавља се ризик од израде нетачних финансијских извештаја.

Препорука број 4

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да расходе и издатке евидентирају у складу са прописаним класификацијама и контним оквиром хронолошки, ажурно и уредно; да пренос средстава врше на основу писаног одобрења, валидне рачуноводствене документације и након извршене контроле у смислу усклађености са прописима; да врше усаглашавање одговарајућих евиденција директних и индиректних корисника, да утврђују

квоте; да приликом састављања консолидованих финансијских извештаја спроводе потребне припремне радње у циљу свеобухватне и исправне консолидације.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да послове управе организују и систематизују на начин да се у оквиру одељења обављају послови који су по својој природи сродни и на тај начин разграниче пословне процесе и одреде одговорност.

На основу извршене анализе основног прегледа инсталације рачуноводственог програма, а чији је предмет посматрања био интегритет базе података за предметну годину и њена поузданост за израду финансијских извештаја, утврђено је следеће:

(1) Не постоји стратешки документ развоја

Ризик

Без усвојеног документованог плана развоја информационих технологија као дела стратешког планирања доводи до неусаглашености планираних циљева и капацитета субјекта ревизије да примени информационе технологије за остварење пословних циљева.

Неусклађеност пословних планова и организационих ресурса у погледу примене информационих технологија, може довести до непланираних набавки, и да произведу нежељене последице на пословање.

(2) Неуређени управљање изменама софтверске апликације

Ризик

Неконтролисано вршење измена апликације може изазвати нетачности у евидентирању и обради података, дуплим уносима, погрешним класификацијама, погрешним обрачунима, јавља се ризик израде непоузданих финансијских извештаја.

(3) Не постоје усвојене политике и процедуре у области ИТ

Ризик

Субјект ревизије није усвојио политике и процедуре у области ИТ које су предуслов за успостављање и примену интерних контрола.

Неучествовање запослених у процесу идентификације и дефинисања потреба корисника интегралног информационог система, изазваће касније додатне техничке захтеве и промену спецификације, продужење рокова реализације и промену износа трошкова.

(4) Недостатак плана пословног континуитета и опоравка од катастрофе

Ризик

Због тога што није обезбеђен резервни систем и/или секундарна локација која би се налазила у другој згради постоји могућност прекида у процесу рада у случају већих кварова на хардверу, на инсталацији или неког другог непредвиђеног догађаја због којег би дошло до отказа у раду сервера на примарној локацији.

(5) Процена ризика

Ризик

Постоји ризик да се значајно угрози пословање када оно зависи од ИС којег одржава и унапређује један добављач услуга на основу уговора без јасно дефинисаних услова и у подређеном положају субјекта ревизије.

Препорука број 5

У циљу унапређења информационе инфраструктуре у субјекту ревизије, дајемо следеће препоруке:

(1) Да предузме активности за израду и усвајање стратешког документа (ИТ стратегија), којим би се планирао развој и управљање информационом инфраструктуром, системима, комуникацијама, рачунарским апликацијама, базама података и континуираном обуком запослених. И на бази тог документа и оперативних годишњих

планова осигурати стабилно финансирање ИТ пројеката кроз детаљно планирање буџета за развој набавку и одржавање.

- (2) Процедуром за управљање изменама софтверске апликације уредити ко, када и како: захтева измену у софтверској апликацији; одобрава измену; тестира нову верзију апликације; потврђује исправност унете измене; пушта софтверску апликацију у продукцију; обучава и обавештава кориснике о новој измени и израђује документацију. Посебан део процедуре или друга процедура да уреди начин замене апликације са могућношћу повратка на претходну верзију у случају да не прође тестирање исправности рада нове верзије рачунарске апликације. Уредити питање хитних измена, због умањења ризика по пословање и скраћења времена измене јер не могу да се реализују редовним процесом измене.
- (3) Преузети потребне активности да се обезбеди адекватна правна регулатива у области функционисања информационог система, што ће створити могућност за функционисање интерних контрола у ИТ пословању. Унапредити мере за безбедност информационог система, кроз обезбеђивање процедура и бољу контролу приступа систему и апликацијама. У том смислу потребно је допунити дневник активности корисника апликација са детаљима који обезбеђују недвосмислену ауторизацију свих измена над подацима.
- (4) Успоставити функционалну и тестирану резервни систем и/или резервну локацију у циљу реализације планова континуитета пословања и опоравка од катастрофе, и везано са тим дефинисати одговарајуће политике и процедуре, У склопу ових питања спада и креирање и чување резервних копија како база података тако у случају потребе и апликативног софтвера.
- (5) Препоручујемо да се редовно спроводи најмање два пута годишње свеобухватна анализа претњи и процена ризика на ИТ инфраструктуру кроз препознавање ризика информационог система, као специфичне и значајне врсте ризика и системом управљања ризицима обухватити и управљање овим ризиком.

5) Праћење и процена система

Праћење и процена система подразумева континуирани процес надгледања финансијског управљања и контроле његове адекватности, функционалности, као и одговарајуће дизајнирање, са циљем побољшања његове ефикасности. Праћење и процена система изводи се на неколико начина: текућим увидом, самопроцењивањем и интерном ревизијом. Одлуком о организацији Градске управе града Шапца у оквиру Одељења за инспекцијске и комунално-стамбене послове врше се послови инспекцијског надзора над извршавањем прописа из надлежности општине у области грађевинарства, комуналне инфраструктуре, области заштите животне средине и саобраћаја. У оквиру Одељења за друштвене делатности је распоређен просветни инспектор.

Град Шабац није основао буџетску инспекцију, коју може да оснује на основу члана 85. Закона о буџетском систему.

На основу спроведене ревизије функционисања система интерних контрола која је извршена анализом његових елемената: контролног окружења, управљања ризицима, контролних активности, информисања и комуникација и праћења и процене система утврдили смо да успостављени систем интерних контрола није у потпуности ефикасан за обезбеђење разумног уверавања да ће постављени циљеви бити остварени кроз: пословање у складу са важећим прописима, реалност и

интегритет финансијских и пословних извештаја, добро финансијско управљање и заштиту средстава.

3.2. Интерна ревизија

Град Шабац није успоставио интерну ревизију, што није у складу са одредбама члана 82. Закона о буџетском систему и члана 6. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору³⁹, који прописују обавезу јединице локалне самоуправе да успостави посебну функционално независну организациону јединицу за интерну ревизију.

Ризик

Неуспостављањем интерне ревизије, значајно се слаби функција интерне финансијске контроле Града.

Препорука број 6

Препоручујемо одговорним града Шапца да успостави интерну ревизију, сагласно законским и другим прописима.

4. Припрема и доношење буџета

Правни основ за припрему и доношење буџета и финансијских планова садржан је у одредбама Закона о локалној самоуправи⁴⁰ и Закона о буџетском систему⁴¹. Одлуком о буџету процењују се приходи и примања и утврђују расходи и издаци за једну или три године (капитални издаци исказују се за три године).

Упутство за припрему Одлуке о буџету локалне власти за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину године, Министарство финансија је објавило на свом сајту 23.11.2015. године, а граду Шапцу је достављено дана 27.11.2014. године. Претходно је Одељење за финансије Градске управе Шабац сачинило Упутство за припрему нацрта одлуке о буџету Града Шапца за 2015. годину и доставило га корисницима буџетских средстава, дана 10.11.2014. године, са датим роком за доставу „захтева за обезбеђење средстава у буџету града Шапца за 2015. годину“ до 25.11.2015. године. До задатог рока „захтеве за обезбеђење средстава у буџету града Шапца за 2015. годину“ доставили су следећи индиректни корисници: Туристичка организација, Дирекција за пољопривреду, Дирекција за путеве, Центар за стручно усавршавање, Канцеларија за младе, Културни центар, Међуопштински историјски архив, Библиотека Шабачка, Народни музеј Шабац, Шабачко позориште, Дом културе „Прњавор“, Предшколска установа „Наше дете“, ЈП за управљање грађевинским земљиштем. Месним заједницама, којих у граду Шапцу има 61, није достављено Упутство за припрему Одлуке о буџету града Шапца нити су оне припремале и достављале „захтеве за обезбеђење средстава у буџету града Шапца за 2015. годину“. Одељење за финансије је сачинило нацрт одлуке о програмском буџету града Шапца за 2015. годину који је на седници Градског већа од 05.12. и 09.12.2014. године, разматра и као Предлог Одлуке о програмском буџету града Шапца за 2015. годину упућен Скупштини Града Шапца на разматрање и усвајање. Скупштина Града

³⁹ „Службени гласник Републике Србије“, број 106/03

⁴⁰ „Службени гласник РС“ број 129/07 и 83/14

⁴¹ „Службени гласник РС“ број 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-испр, 108/13, 142/14, 68/15 - др.закон и 103/15;

Шапца је, на седници одржаној дана 17.12.2014. године, донела Одлуку о програмском буџету града Шапца за 2015. годину⁴² (даље Одлука о буџету града Шапца) која је достављена Министарству финансија.

Одлуком о буџету града Шапца укупни приходи и примања планирани су у износу од 2.821.238 хиљада динара, од чега се на приходе буџета односи 2.671.380 хиљада динара, а на приходе из додатних извора индиректних корисника буџетских средстава 149.858 хиљада динара. Пренета неутрошена средства (исказана на групи конта 321000) планирана су у износу од 400.000 хиљада динара. У структури текућих прихода најзначајнији су приходи од пореза на доходак, добит и капиталне добитке у износу од 1.104.450 хиљада динара (39,1%), приходи од продаје добара и услуга у износу од 538.865 хиљада динара (19,1%), приходи од пореза на имовину у износу од 464.200 хиљаде динара (16,4%), и трансфери од других нивоа власти у износу од 309.422 хиљаде динара (11,0%). Примања од продаје нефинансијске имовине планирана су у износу од 150.000 хиљада динара.

Укупни расходи и издаци планирани су у износу од 3.221.238 хиљада динара од чега се на текуће расходе односи 2.604.913 хиљада динара (80,9%), на издатке за набавку нефинансијске имовине односи 460.325 хиљада динара (14,3%), а на издатке за отплату главнице и набавку финансијске имовине 156.000 хиљада динара (4,8%). Текућа буџетска резерва је планирана у износу од 3.504 хиљада динара, а стална буџетска резерва у износу од 1.000 хиљада динара. Текућа буџетска резерва је планирана у складу са чланом 69. Закона о буџетском систему који прописује да се текућа буџетска резерва опредељује највише до 2% укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине, а стална буџетска резерва је планирана у складу са чланом 70. Закона о буџетском систему који прописује да се стална буџетска резерва опредељује највише до 0,5% укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине. На основу члана 29. Закона о буџетском систему расходи су исказани по програмској класификацији и Одлука о буџету садржи рекапитулацију расхода по програмској класификацији.

Током 2015. године ради уравнотежења буџета извршена су два ребаланса буџета. Одлука о ребалансу буџета града Шапца за 2015. годину⁴³ донета је на седници Скупштине одржаној дана 16.07.2015. године, а Одлука о другом ребалансу програмског буџета града Шапца за 2015. годину⁴⁴ на седници Скупштине одржаној дана 18.12.2015. године. Планирани укупни приходи и примања за 2015. годину износе 2.925.302 хиљаде динара, од чега се на приходе буџета односи 2.775.444 хиљада динара, а на приходе из додатних извора корисника 149.858 хиљада динара. Пренета неутрошена средства из ранијих година су планирана у износу од 400.000 динара као и ранијим одлукама. Планирани расходи и издаци планирани су у износу од 3.325.302 хиљаде динара. Средства сталне буџетске резерве планирана су у износу од 110.000 хиљада динара за расходе настале током одбране од поплава у периоду мај-јун 2014. године као и за трошкове настале приликом извођења хитних радова на уређењу водотока II реда и каналске мреже на територији града Шапца у периоду април-јун 2015. године.

У поступку ревизије смо испитали да ли су планирани расходи у складу са смерницама које је Министарство финансија утврдило Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2015. годину и пројекцијама за 2016. и 2017. годину. Увидом у коначан план утврђен Одлуком о другом ребалансу програмског буџета града Шапца за 2015.

⁴² „Службени лист града Шапца“ број 29/14

⁴³ „Службени лист града Шапца и општина: Богатић, Владимирци и Коцељева“, број 18/15

⁴⁴ „Службени лист града Шапца и општина: Богатић, Владимирци и Коцељева“, број 29/15

годину, расходи за коришћење услуга и роба (категорија 420000) планирани су у укупном износу од 773.284 хиљаде динара, што је више за 5,3% у односу на планиране расходе за коришћење услуга и роба у 2014. години, чиме није поступљено у складу са смерницама Министарства финансија да се расходи за коришћење услуга и роба у 2015. години планирају за најмање 15% мање у односу на износ планиран Одлуком о буџету за 2014. годину. У оквиру расхода за коришћење услуга и роба (категорија 420000) повећање планираних расхода се односи на: (1) трошкове путовања (група конта 422000) планиране у износу од 8.348 хиљада динара, што је 12,9% више у односу 2014. годину; (2) услуге по уговору (група конта 423000) планиране у износу од 126.415 хиљада динара, што је 13,8% више у односу на 2014. годину; (3) специјализоване услуге (група конта 424000) планиране у износу од 291.305 хиљада динара, што је 24,7% више у односу на 2014. годину; (4) материјал (конто 426000) планирани у износу од 92.700 хиљада динара што је за 44,0% више у односу на планиране расходе за те намене у 2014. години

Град Шабац је, у складу са Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2015. годину и пројекцијама за 2016. и 2017. годину, исказао у образложењу Одлуке о буџету планирану масу средстава за плате за 2014. и 2015. годину у прописаној Табели 1 као и преглед броја запослених на одређено и неодређено време по корисницима буџета у прописаној Табели 2.

Град Шабац није поступио у складу са Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2015. годину и пројекцијама за 2016. и 2017. годину јер није у посебној одредби, у делу буџета који садржи одредбе битне за извршење буџета, исказао број запослених на неодређено и одређено време, који је у оквиру броја утврђеног Законом о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији.

Увидом у посебан део Одлуке о буџету утврдили смо да се састоји од седам раздела и то:

- Раздео 1 – Скупштина, Градоначелник и Градско веће;
- Раздео 2 – Градска управа;
- Раздео 3 – Градско јавно правобранилаштво;
- Раздео 4 – Туристичка организација града Шапца;
- Раздео 5 – Средства за инвестициона улагања у објекте комуналне инфраструктуре и општу комуналну потрошњу и субвенције јавним предузећима;
- Раздео 6 – Средства за пренос невладиним, организацијама, фондовима и месним заједницама;
- Раздео 7 – Средства резерви (текућа и стална буџетска резерва).

Наведеном структуром Одлуке о буџету, град Шабац није правилно применио организациону буџетску класификацију према којој се издаци исказују по корисницима са расподелом апропријација између корисника и која је организована по хијерархији. Директни корисници буџетских средстава (органи локалне власти) су носиоци *раздела*, а индиректни корисници буџетских средстава су носиоци *глава* у оквиру одређеног раздела у зависности од тога који директни корисник је, у буџетском смислу, одговоран за обављање надлежности индиректних корисника буџетских средстава.

Увидом у Списак корисника јавних средстава који је утврђен Правилником о списку корисника јавних средстава⁴⁵ утврдили смо да се у Списку који се односи на Град Шабац налазе уписана два директна корисника буџетских средстава и то: Градска управа и

⁴⁵ „Службени гласник РС“, број 146/14

Градско јавно правобранилаштво. У поступку ревизије смо утврдили да су у Списку корисника јавних средстава као индиректни корисници буџетских средстава били уписани и следећа удружења грађана: Куд „Абрашевић“ Шабац, Удружење ликовних стваралаца Шабац, Фудбалски савез, Међуопштинска организација глувих и наглувих, Организација савеза слепих, Удружење дистрофичара Мачванског округа и Спортски савез града Шапца. Према изјашњењу одговорних лица по захтеву Управе за трезор поднет је захтев за искључивање наведених удружења грађана као индиректних корисника буџетских средстава дана 30.06.2015. године.

У Списку корисника јавних средстава налазио се и Фонд за противпожарну заштиту који је основан Одлуком о оснивању Фонда за противпожарну заштиту⁴⁶ на основу одредби Закона о заштити од пожара⁴⁷ који је престао да важи. Нови Закон о заштити пожара⁴⁸ као и Закон о ванредним ситуацијама⁴⁹ не прописује могућност оснивања Фонда за противпожарну заштиту на локалном нивоу.

У току ревизије, Скупштина града је донела Одлуку о престанку важења Одлуке о оснивању Фонда за противпожарну заштиту број: 020-35/2016-14 од 04.03.2016. године.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврђено је следеће:

- Одељење за финансије је сачинило упутство за припрему нацрта буџета за 2015. годину које не садржи опис планиране политике локалне власти; процену прихода и примања и расхода и издатака буџета локалне власти за буџетску и наредне две фискалне године; обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника буџетских средстава за буџетску годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године; смернице за припрему средњорочних планова директних корисника, што је супротно члану 40. Закона о буџетском систему;
- индиректни корисници буџетских средстава су, у складу са упутством, доставили „захтеве за обезбеђење средстава у буџету града Шапца за 2015. годину“ који не садрже податке о процењеним приходима и примањима и расходима и издацима за трогодишњи период исказане по буџетској класификацији (по изворима финансирања, функцијама и програмима); већина достављених *захтева* не садржи детаљно писано образложење о оправданости потребе за финансијским средствима и утврђеним приоритетима, што је супротно члану 37. Закона о буџетском систему;
- месне заједнице града Шапца, којих има 61, нису сачињавале предлоге финансијских планова („захтеве за обезбеђење средстава у буџету града Шапца“) нити су их достављале свом директном кориснику средстава буџета, што је супротно члану 41. Закона о буџетском систему;
- директни корисници средстава буџета нису припремали нити достављали предлоге финансијског плана локалном органу управе надлежном за финансије нити је локални орган управе надлежан за финансије у поступку израде нацрта одлуке о буџету располагао са потребним подацима о приходима и примањима и расходима и издацима директног корисника буџетских средстава у складу са економском, функционалном и класификацијом према изворима финансирања, што је супротно члану 41. Закона о буџетском систему;

⁴⁶ „Службени лист општине Шабац“, бр. 2/84, 25/90 и 16/99

⁴⁷ „Службени гласник РС“, број 37/88

⁴⁸ „Службени гласник РС“, број 111/09

⁴⁹ „Службени гласник РС“, број 111/09

- Одељење за финансије није истовремено са достављањем нацрта одлуке о буџету Општинском већу на разматрање, одржало јавну расправу, што је супротно члану 42. Закона о буџетском систему;
- општим делом Одлуке о буџету нису обухваћени: рачун прихода и расхода; нето набавка нефинансијске имовине; буџетски суфицит, односно дефицит; укупни фискални суфицит, односно укупни фискални дефицит; предлог за коришћење суфицита односно изворе за покриће дефицита; рачун финансирања као ни преглед планираних капиталних издатака за текућу и наредне две буџетске године, што је супротно члану 28. Закона о буџетском систему;
- у општем делу Одлуке о буџету, приходи и примања индиректних корисника буџетских средстава из додатних извора, нису приказани применом одговарајуће економске класификације и класификације према изворима, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему;
- у посебном делу Одлуке о буџету, финансијски планови директних корисника буџетских средстава нису исказани према принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску власт јер су, у оквиру истог раздела, планирани расходи и издаци за Скупштину, Градоначелника и Градско веће, што је супротно члану 28. Закона о буџетском систему;
- раздели у посебном делу Одлуке о буџету нису планирани правилном применом организационе класификације јер од укупно седам раздела, само три приказују директне кориснике буџетских средстава који су, као органи града, утврђени Законом о локалној самоуправи (Скупштина града, Градско веће, градоначелник, Градска управа и Градско јавно правобранилаштво), што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему и члану 6. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- У делу Одлуке о буџету, који садржи одредбе битне за извршење буџета, није у посебној одредби, исказан број запослених на неодређено и одређено време, који је у оквиру броја утврђеног Законом о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, што је обавеза коју је Министарство финансија прописало Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2015. годину и пројекцијама за 2016. и 2017. годину;
- Одлуком о другом ребалансу програмског буџета града Шапца за 2015. годину, расходи за коришћење услуга и роба (категорија 420000) планирани су у укупном износу од 773.284 хиљаде динара, што је више за 5% у односу на планиране расходе за коришћење услуга и роба у 2014. години. У односу на 2014. годину значајно су повећани планирани расходи за: трошкове путовања (13%), услуге по уговору (14%), специјализоване услуге (25%) и за материјал (44%), што је супротно смерницама датих Упутством Министарства финансија да се расходи за коришћење услуга и роба у 2015. години планирају за најмање 15% мање у односу на износ планиран Одлуком о буџету за 2014. годину;
- Скупштина града, градоначелник и Градско веће нису обухваћени Списком корисника јавних средстава; са неправилно утврђеним статусом индиректних корисника буџетских средстава у Списку корисника јавних средстава је, до 30.06.2015. године, било укључено седам удружења грађана, што је супротно члану 2. тачка 7) и 8) и члану 8. Закона о буџетском систему;

- неправилно су планирани расходи за исплату накнада одборницима применом групе конта 417000 - Посланички додатак уместо групе конта 423000 – Услуге по уговору, што је супротно члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- у оквиру раздела 1. глава 2 – Градоначелник и Градско веће, на функцији 110 – Извршни и законодавни послови, финансијски и фискални послови и спољни послови, планирани су расходи за специјализоване услуге, субвенције за програм подстицаја запошљавања, дотације невладиним организацијама, порези, обавезне таксе и казне; расходи за отплату камата домаћим пословним банкама и издаци за отплату главнице домаћим пословним банкама, уместо у оквиру раздела 2 - Градска управа, применом правилно утврђене функционалне класификације, што је супротно члану 6. и 7. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- издаци за нефинансијску имовину у укупном износу од 460.325 хиљада динара су планирани на класи 500000 уместо на прописаним економским класификацијама група конта у оквиру класе 500000, што је супротно члану 15. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- расходи за финансирање индиректног буџетског корисника Туристичке организације Града Шапца планирани су у оквиру посебног раздела уместо да су планирани у оквиру посебне главе у оквиру раздела 2-Градска управа која је надлежни директни корисник;
- расходи за финансирање индиректног буџетског корисника ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац планирани су у оквиру раздела 5. - *Средства за инвестициона улагања у објекте комуналне инфраструктуре и општу комуналну потрошњу и субвенције јавним предузећима*, уместо у оквиру посебне главе у разделу 2 Градска управа, што је супротно члану 6. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- расходи и издаци за финансирање индиректног буџетског корисника ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац су неправилно планирани и то: (1) расходи за специјализоване услуге (група конта 424000) у оквиру програма комунална делатност, планирани су на функционалној класификацији 660-Послови становања и заједнице неклассификовани на другом месту, уместо на функционалној класификацији 560-Заштита животне средине; (3) трошкови јавне расвете по основу утрошене електричне енергије су планирани на функционалној класификацији 660-Послови становања и заједнице неклассификовани на другом месту и на економској класификацији 425000–Текуће поправке и одржавање, уместо на функционалној класификацији 640-Улична расвета и на економској класификацији 421000-Стални трошкови; (4) издаци за нефинансијску имовину планирали су на економској класификацији 465000-Остале дотације и трансфери уместо на групама конта у оквиру класе 500000 – Издаци за нефинансијску имовину, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему и члану 6 и 7. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- специјализоване услуге (група конта 424000) за делатност зоохигијене планиране су на функционалној класификацији 110 - Извршни и законодавни органи уместо на функционалној класификацији 540 - Заштита биљног и животињског света;
- у оквиру *раздела 6-Средства за пренос невладиним, организацијама, фондовима и месним заједницама*, неправилно су планирани расходи за финансирање месних

заједница само на једној групи конта и то 465000 – Остале дотације и трансфери у износу од 10.000 хиљада динара. Месне заједнице су, сагласно члану 2. тачка 8) Закона о буџетском систему, индиректни корисници буџетских средстава чије се финансирање планира применом конта који класификују расходе крајњег корисника и на функционалној класификацији 160–Опште јавне услуге које нису класификоване на другом месту;

- у оквиру *раздела 6-Средства за пренос невладиним, организацијама, фондовима и месним заједницама, глава 6.2. Дотације невладиним организацијама*, планирани су расходи у износу од 5.000 хиљада динара за финансирање политичких активности, на функционалној класификацији 840–Верске и остале услуге заједнице, уместо у оквиру *раздела 1-Скупштина града, градоначелник и Градско веће на одговарајућој функционалној класификацији 111–Извршни и законодавни органи*;
- у оквиру *раздела 7 – Средства резерви*, без утврђене функционалне класификације, планирана је текућа и стална буџетска резерва, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему и члану 7. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем
- директни корисници буџетских средстава нису обавештавали индиректне кориснике из своје надлежности о висини одобрених апропријација, што је супротно члану 50. став 1. Закона о буџетском систему; већина индиректних корисника средства није усклађивала финансијске планове са одобреним апропријацијама, што је супротно члану 50. став 4. Закона о буџетском систему;
- измене и допуне Одлуке о буџету нису донете по поступку за доношење буџета што је супротно члану 47. Закона о буџетском систему.

Ризик

Неправилности у поступку припреме и израде Одлуке о буџету у значајној мери доводе до неправилности и приликом извршења буџета.

Препорука број 7

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да у Одлуци о буџету расходе планирају у складу са смерницама из Упутства Министарства финансија; да Списак директних и индиректних корисника утврде у складу са чланом 2. тачка 7) и 8) Закона о буџетском систему; да одлуку о буџету припремају на основу предлога финансијских планова корисника који обухватају расходе и издатке за трогодишњи период и детаљно писано образложење прихода и примања као и расхода и издатака, као и извора финансирања; да у општем делу Одлуке о буџету обухвате рачун прихода и расхода и нето набавку нефинансијске имовине, буџетски суфицит односно дефицит, укупни фискални дефицит односно суфицит; да у посебном делу Одлуке о буџету исказују финансијске планове буџетских корисника према принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску; да директни корисници буџетских средстава обавештавају индиректне кориснике из своје надлежности о висини одобрених апропријација; да индиректни корисници усклађују финансијске планове са одобреним апропријацијама, да измене и допуне Одлука о буџету доносе по поступку за доношење буџета; да расходе и издатке планирају у складу са прописаним буџетским класификацијама: организационом, функционалном, економском и по изворима.

5. Консолидовани финансијски извештаји завршног рачуна буџета

5.1. Извештај о извршењу буџета – Образац 5

У Извештају о извршењу буџета у периоду од 01.01. до 31.12.2015. године утврђен је мањак новчаних прилива у износу од 192.376 хиљада динара, као разлика између укупних прихода и примања у износу од 3.196.820 хиљада динара и укупних расхода и издатака у износу од 3.004.444 хиљаде динара. Ова разлика је приказана по изворима финансирања у следећим табелама:

Табела 1: Структура прихода и примања

У хиљадама динара

Екон. клас.	Приходи и примања	План	Укупно (5 до 10)	Репу-блика	АП Војводина	Општина	ООСО	Дона-ције	Остало
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
710000	Порези	1.775.280	1.852.092	0	0	1.852.092	0	0	0
730000	Донације, помоћи и трансфери	310.361	314.929	314.589	0	0	0	340	0
740000	Други приходи	553.258	673.189	0	0	528.949	0	57	144.183
770000	Меморандумске ставке за рефундацију расхода	55.489	113.178	55.851	0	55.489	147	0	1.691
780000	Трансфери између буџетских корисника на истом нивоу	0	0	0	0	0	0	0	0
790000	Приходи из буџета	0	0	0	0	0	0	0	0
700000	Текући приходи	2.694.388	2.953.388	370.440	0	2.436.530	147	397	145.874
810000	Примања од продаје основних средстава	30.000	0	0	0	0	0	0	0
820000	Примања од продаје залиха	0	0	0	0	0	0	0	0
800000	Примања од продаје нефинансијске имовине	30.000	0	0	0	0	0	0	0
920000	Примања од продаје финансијске имовине	51.056	51.056	0	0	51.056	0	0	0
900000	Примања од задуживања и продаје финансијске имовине	51.056	51.056	0	0	51.056	0	0	0
Укупни приходи и примања		2.775.444	3.004.444	370.440	0	2.487.586	147	397	145.874

Табела број 2: Структура расхода и издатака

У хиљадама динара

Екон. клас.	Приходи и примања	План	Укупно (5 до 10)	Репу-блика	АП Војводина	Општина	ООСО	Дона-ције	Остало
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
410000	Расходи за запослене	665.213	601.583	109.197	0	464.322	147	0	27.917
420000	Коришћење услуга и роба	883.284	872.622	48.722	0	726.707	0	57	97.136
430000	Амортизација и употреба средстава за рад	0	20	0	0	3	0	0	17
440000	Отплата камата и пратећи трошкови задуживања	38.000	37.628	0	0	37.603	0	0	25
450000	Субвенције	255.720	235.997	57.891	0	178.106	0	0	0
460000	Донације, дотације и трансфери	618.161	598.708	104.630	0	488.084	0	340	5.654
470000	Социјално осигурање и социјална заштита	108.317	94.393	0	0	86.302	0	0	8.091
480000	Остали расходи	107.083	118.079	0	0	105.661	0	0	12.418
400000	Текући расходи	2.675.778	2.559.030	320.440	0	2.086.788	147	397	151.258
510000	Основна средства	493.525	484.778	50.000	0	433.203	0	0	1.575
520000	Залихе	0	0	0	0	0	0	0	0
500000	Издаци за нефинансијску имовину	493.525	484.778	50.000	0	433.203	0	0	1.575
610000	Отплата главнице	156.000	153.012	0	0	153.012	0	0	0
600000	Издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине	156.000	153.012	0	0	153.012	0	0	0
Укупни расходи и издаци		3.325.303	3.196.820	370.440	0	2.673.003	147	397	152.833
Вишак прихода и примања – буџетски суфицит		0	0	0	0	0	0	0	0
Мањак прихода и примања – буџетски дефицит		444.915	90.420	0	0	83.461	0	0	6.959
900000	Примања од задуживања и	51.056	51.056	0	0	51.056	0	0	0

Напомене уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања града Шапца за 2015. годину

	продаје финансијске имовине								
600000	Издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине	156.000	153.012	0	0	153.012	0	0	0
	Вишак примања	0	0	0	0	0	0	0	0
	Мањак примања	104.944	101.956	0	0	101.956	0	0	0
	Вишак новчаних прилива	0	0	0	0	0	0	0	0
	Мањак новчаних прилива	549.859	192.376	0	0	185.417	0	0	6.959

5.1.1. Приходи

Одлуком о изменама и допунама Одлуке о буџету града Шапца за 2015. годину – Други ребаланс планирани су укупни приходи и примања у износу од 2.775.444 хиљаде динара, а у Одлуци о завршном рачуну буџета града Шапца за 2015. годину исказано је остварење укупних прихода и примања без пренетих неутрошених средстава из претходне године у износу од 3.004.444 хиљаде динара, што је 108% плана. Посматрајући приходе и примања буџета утврђено је да су планирани у износу од 2.694.389 хиљада динара, а остварени у износу од 2.784.371 хиљада динара.

Табела број 3 Планирани и остварени приходи и примања буџета града у 2015. години

У хиљадама динара

Екон. клас.	О П И С	План из буџета	Остварење из буџета	Укупно остварење	(4x100)/3
700000	ТЕКУЋИ ПРИХОДИ	2.694.388	2.733.314	2.953.387	101%
711000	Порез на доходак, добит и капиталне добитке	1.157.970	1.192.162	1.192.162	103%
711100	Порез на доходак, добит и капиталне добитке	1.157.970	1.192.162	1.192.162	103%
713000	Порез на имовину	456.300	483.103	483.103	106%
713100	Периодични порези на имовину	385.000	405.564	405.564	105%
713300	Порез на заоставштину, наслеђе и поклоне	3.000	3.291	3.291	110%
713400	Порез на финансијске и капиталне трансакције	68.300	74.248	74.248	109%
714000	Порез на појединачне услуге	103.010	113.866	113.866	111%
714400	Комунална такса за коришћење паноа и реклама	2.000	1.820	1.820	91%
714500	Порези, таксе и накнаде на моторна возила	101.010	112.045	112.045	111%
716000	Други порези	58.000	62.961	62.961	109%
716100	Комунална такса на фирму	58.000	62.961	62.961	109%
732000	Донације и помоћи од међународних организација	339	339	339	100%
731100	Текуће донације од међународних организација	339	339	339	100%
733000	Трансфери од других нивоа власти	310.022	314.589	314.589	101%
733100	Ненаменски трансфери од других нивоа власти	310.022	314.589	314.589	101%
741000	Приходи од имовине	112.251	108.464	111.619	97%
741100	Камате	8.500	8.670	8.670	102%
741400	Приход од имовине који припада имаоцима полиса осигурања	0		36	
741500	Закуп непроизведене имовине	103.751	99.793	102.912	96%
742000	Приходи од продаје добара и услуга	336.507	306.829	412.981	91%
742100	Приход од добара и услуга или закупа од стране тржишних организација	7		101.762	0%
742200	Таксе и накнаде	304.500	272.666	272.666	90%
742300	Споредне продаје добара и услуга које врше државне нетржишне јединице	32.000	34.163	38.553	107%
743000	Новчане казне и одузета имовинска корист	27.500	28.416	28.416	103%
743300	Приходи од новчаних казни за прекршаје	27.500	28.416	28.416	103%
744000	Текући и добровољни трансфери од физичких и правних лица	0	706	18.884	
744100	Текући и добровољни трансфери од физичких и правних лица		706	14.142	
744200	Капитални добровољни трансфери од физичких и правних лица у корист нивоа градова			4.742	
745000	Мешовити и неодређени приходи	77.000	66.390	101.289	86%
745100	Мешовити и неодређени приходи	77.000	66.390	101.289	86%
771000	Меморандумске ставке за рефундацију расхода	0	0	57.568	
771100	Меморандумске ставке за рефундацију из претходне године	0		57.568	
772000	Меморандумске ставке за рефундацију из претходне године	55.489	55.489	55.610	100%

772100	Меморандумске ставке за рефундацију из претходне године	55.489	55.489	55.610	100%
800000	Примања од продаје	30.000	0	0	
81100	Примања од продаје непокретности	30.000	0	0	
811100	Примања од продаје непокретности	30.000		0	
812000	Примања од продаје покретне имовине	0	0	0	
812100	Примања од продаје покретне имовине				
823000	Примања од продаје робе за даљу употребу	0	0	0	
823100	Примања од продаје робе за даљу употребу				
900000	Примања од продаје финансијске имовине	51.056	51.056	51.056	100%
911000	Примања од домаћих задуживања	0	0	0	
911400	Примања од задуживања од пословних банака у земљи	0			
921000	Примања од продаје домаће финансијске имовине	51.056	51.056	51.056	100%
921600	Примања од отплате кредита датих физичким лицима и домаћинствима у земљи	0			
921900	Примања од продаје домаћих акција и осталог капитала	51.056	51.056	51.056	100%
	ТЕКУЋИ ПРИХОДИ И ПРИМАЊА	2.775.445	2.784.371	3.004.444	100%

У структури остварених прихода буџета највеће учешће имају порески приходи (категирија 710000), који су остварени у износу од 1.852.091 хиљада динара, што је 62% укупних прихода буџета. Значајно остварење имају други приходи (категирија 740000) у износу од 673.189 хиљада динара, што је 22% укупних прихода. Донације и трансфери (категирија 730000) остварени су у износу од 314.929 хиљада динара и учествују у укупно оствареним приходима са 10%. Примања од продаје домаћих акција и осталог капитала остварена су у износу од 51.056 хиљада динара или 2% од укупно остварених прихода и примања Града Шапца у 2015. години.

А) Изворни и уступљени приходи буџета општине

Град Шабац је, на основу Одлуке о организацији Градске управе града Шапца⁵⁰ од октобра 2014. године, формирао Одељење локалне пореске администрације (даље: ЛПА), а изменама и допунама Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Градској управи града Шапца у новембру 2014. систематизована су радна места у Одељењу у оквиру два одсека са укупно 16 извршилаца од којих је распоређено 11 извршилаца. врши утврђивање, наплату и контролу изворних локалних јавних прихода преко инсталираног Информационог система ЛПА „Михајло Пупин“.

У складу са чланом 6. Закона о финансирању локалне самоуправе, јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, који су исказани према следећој структури:

Изворни приходи

Порез на имовину (група конта 713000) утврђује се и наплаћује основу Закона о порезима на имовину. Град Шабац је донео Одлуку о утврђивању просечних цена квадратног метра одговарајућих непокретности за утврђивање пореза на имовину за 2015. годину на територији града Шапца⁵¹, Одлуку о висини стопе амортизације за утврђивање пореза на имовину⁵² и Одлуку о коефицијентима за утврђивање пореза на имовину за непокретности обвезника који воде пословне књиге у граду Шапцу⁵³ и Одлуку о висини стопе пореза на имовину града Шапца⁵⁴. Град Шабац је, приликом утврђивања пореске обавезе пореза на имовину обвезника који воде пословне књиге за 2015. годину, примењивао коефицијенте утврђене Одлуком која се примењује од 01.01.2014. године, а да није до 30. новембра 2014. године утврдио коефицијенте по основу којих ће се вршити

⁵⁰ „Службени лист града Шапца“, бр. 40/08, 20/09 и 22/14

⁵¹ „Службени лист града Шапца“, број 27/14

⁵² „Службени лист града Шапца“, број 21/13

⁵³ „Службени лист града Шапца“, број 21/13

⁵⁴ „Службени лист града Шапца“, број 21/13 и 27/14

задуживање за 2015. годину. Чланом 7а став 5. Закона о порезу на имовину је утврђено да, у случају да јединица локалне самоуправе не објави коефицијенте за непокретности у зонама до 30.11. текуће године, примењују се коефицијенти утврђени чланом 7а став 5. истог Закона, који су максимално могући коефицијенте за непокретности у одговарајућој зони. Увидом у Одлуку града којом су утврђени коефицијенти утврдили смо да одговарају највишим коефицијентима утврђеним Законом о порезима на имовину.

Порез на имовину (осим за земљиште, акције и уделе) је планиран у износу од 385.000 хиљада динара, а остварен у износу од 405.564 хиљада динара, што је више за 5% у односу на план. Учешће ових прихода у оствареним текућим приходима износи 14%.

Табела број 4: Преглед наплате пореза на имовину у 2015. години:

У хиљадама динара

Врста јавних прихода	Број издатих решења за пореску обавезу за 2015. год.	Утврђене обавезе по издатим решењима за 2015. годину	Наплаћени приходи јавни		Индекс (7:6)	Стање потраживања на дан 31.12.2015. године	
			2014. г.	2015. г.		Главни дуг	Камата
Порез на имовину физичких лица	45.682	267.246	169.325	278.637	164,5	243.749	176.317
Порез на имовину правних лица	500	139.494	144.277	126.927	88,0	139.966	211.163
Укупно	46.182	406.740	313.603	405.564	1.3	383.715	387.480

Одељење за локалну пореску администрацију издало је 45.682 решења по основу пореске обавезе за физичка лица и 500 решења за правна лица, по основу којих је утврђена укупна обавеза за 2015. годину у износу од 406.740 хиљада динара, по издатим решењима, уз потраживања из претходних година у износу од 736.859 хиљада динара. Током 2015. године остварен је приход по основу пореза на имовину у износу од 405.564 хиљада динара, а преостала ненаплаћена потраживања по основу пореза на имовину на дан 31.12.2015. године износе 771.195 хиљада динара, од чега главни дуг износи 383.715 хиљада динара а припадајуће камате износе 387.480 хиљада динара.

Приход по основу пореза на имовину физичких лица (конто 713121) је остварен у износу од 278.637 хиљада динара, што је у односу на 2014. години више за 109.312 хиљаде динара, односно за 64,5%. Укупно ненаплаћена потраживања по основу пореза на имовину физичких лица на дан 31.12.2015. године износе 420.066 хиљада динара. Град Шабац је у 2015. години предузео мере за наплату потраживања слањем 12.872 опомене дужницима са дугом преко 5.000 динара. Локална пореска администрација је у 2015. години започела поступак пописа непокретности у циљу повећања обухвата обвезника, што је резултирало значајним повећањем ових прихода.

Приход по основу пореза на имовину правних лица (конто 713122) у 2015. години износи 126.927 хиљада динара, и у односу на 2014. годину су остварени мање у износу од 17.351 хиљада динара. Укупно ненаплаћена потраживања по основу пореза на имовину правних лица на дан 31.12.2015. године износе 351.129 хиљада динара. На основу прегледа потраживања од корисника на дан 31.12.2015. године и образложења одговорног лица, највећи део ненаплаћених потраживања се односи на систем „Зорка“ ад Шабац у износу од 160.677 хиљада динара, што представља 46% укупних потраживања и на правна лица у стечају, реструктурирању, неуспешно приватизована правна лица, код којих није могуће наплатити потраживања путем принудне наплате односно чија су дуговања прешла период застареле. У току 2015. године је донето 9 решења о принудној наплати од правних лица у укупном износу од 8.179 хиљада динара од чега је наплаћено 3.807 хиљада динара.

Скупштина града Шапца је дана 30.06.2015. године донела Одлуку о преносу средстава прикупљеним од пореза на имовину физичких лица приградским и сеоским месним

заједницама. Одлуком је утврђено да 5 приградских месних заједница и 46 сеоских месних заједница остварује приходе по основу наплаћеног пореза на имовину на територији те месне заједнице и утврђује намену коришћења пренетих средстава. Градско веће Града Шапца је, дана 19.10.2015. године, донело Правилник о спровођењу Одлуке о преносу средстава прикупљеним од пореза на имовину физичких лица приградским и сеоским месним заједницама којим је ближе прописан начин остваривања и коришћења средстава, приликом чега Савет Месне заједнице доноси одлуку о избору пројеката који ће се финансирати из средстава по основу наплаћеног пореза на имовину, а Одељење за финансије врши контролу уредности и комплетности захтева и документације пројеката и након тога врши пренос средстава месним заједницама.

На тај начин, град Шабац није спроводио адекватну контролу трошења средстава остварених прихода по основу пореза на имовину, с обзиром да финансијски планови месних заједница нису садржани у посебном делу Одлуке о буџету града Шапца за 2015. годину нити су били ранијих година.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је:

- град Шабац није идентификовао обвезнике пореза на имовину, кориснике непокретности, сагласно члану 2. и 4. Закона о порезима на имовину;
- град Шабац је општим актом омогућио месним заједницама да располажу оствареним приходима од пореза на имовину без поштовања процедура планирања и извршења буџета односно без усвајања финансијских планова месних заједница, као индиректних корисника буџетских средстава чије се финансирање у целисти планира и извршава на основу Одлуке о буџету, што је супротно члану 41. Закона о буџетском систему и члану 75. Закона о локалној самоуправи.

Финансирање месних заједница преносом средстава из буџета за намене утврђене одлуком Савета МЗ, без доношења финансијских планова који се укључују у посебан део Одлуке о буџету коју доноси Скупштина града, представља ризик да, због недовољног надзора и неусаглашених планова улагања, буде угрожено остваривање циљева усаглашеног и јединственог развоја града Шапца.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да финансирање месних заједница планирају и извршавају у складу са процедурама које прописују законски и други прописи који уређују буџетски систем.

Локалне комуналне таксе су утврђене и наплаћене на основу Одлуке о локалним комуналним таксама⁵⁵, којом је прописано седам тарифних бројева.

Град Шабац је, у 2015. години, остварио приходе од локалних комуналних такси у износу од 182.484 хиљаде динара, по основу пет тарифних бројева, и то за: (1) коришћење рекламних паноа у износу од 1.820 хиљада динара, (2) држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина у износу од 59.873 хиљаде динара, (3) истицање фирме на пословном простору у износу од 62.961 хиљада динара, (4) коришћење простора на јавним површинама или испред пословног простора у пословне сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности у износу од 4.299 хиљада динара и заузеће јавних површина грађевинским материјалом у износу од 163 хиљаде динара, (5) коришћење простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима у износу од 53.368 хиљада динара.

⁵⁵ „Службени лист града Шапца“, бр. 31/12, 10/13, 17/13 и 25/13

Град Шабац није утврђивао ни наплаћивао локалну комуналну таксу по основу две таксене тарифе и то за: (1) држање средстава за игре и (2) коришћење слободних површина за камповање, постављање шатора или друге облике привременог коришћења.

Комунална такса за истицање истицање фирме на пословном простору (конто 716111) је остварена у износу од 62.961 хиљада динара, што је у односу на 2014. годину остварење од 119%. У 2015. години издато је 69.178 решења на основу који су обвезници задужени за 53.870 хиљада динара. Укупно ненаплаћена потраживања по основу комуналне таксе за истицање фирме на дан 31.12.2015. године износе 179.958 хиљада динара, од чега главни дуг износи 112.343 хиљаде динара а припадајуће камате износе 67.614 хиљада динара. Према изјашњењу одговорног лица, у 2015. години се приступило спровођењу мера за наплату потраживања, слањем опомена, доношењем решења о принудној наплати, изразом репрограма дуга.

Локална комунална такса за држање моторних друмских и прикључних возила (конто 714513). утврђена је Одлуком о локалним комуналним таксама у оквиру тарифног броја 7 утврђена је и вршена је наплата у висини нижој од прописане у складу са чланом 15.в Закона о финансирању локалне самоуправе. Остварен приход по основу локалне комуналне таксе за држање моторних друмских и прикључних возила у 2015. години износи 59.873 хиљаде динара.

Локална комунална такса за коришћење простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима (конто 741532) (даље: комунална такса за паркирање) утврђена је Одлуком о локалним комуналним таксама, у оквиру тарифног броја 5. Наведеном Одлуком град Шабац је уредио да комуналну таксу за паркирање наплаћује ЈКП “Паркинг-Шабац” Шабац, по основу куповине карте за паркирање или наплате електронским путем преко СМС поруке. Одлуком су утврђене цене услуга по основу којих се наплаћује комунална такса за паркирање, али није утврђен начин контроле и преноса средстава по основу остварених прихода од комуналне таксе за паркирање на рачун извршења буџета.

У поступку ревизије смо утврдили да ЈКП “Паркинг-Шабац” Шабац није у целости и благовремено уплаћивао комуналну таксу за паркирање, коју је наплатио у оквиру наплаћене цене за паркирање. ЈКП „Паркинг-Шабац” Шабац је у току 2015. године остварио приходе од наплаћене комуналне таксе за паркирање у износу од 58.961 хиљада динара, од чега је у буџет града Шапца пренето 53.368 хиљада динара, па је на тај начин дуг јавног предузећа на дан 31.12.2015. године износио 5.593 хиљаде динара.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да град Шабац:

- остварио приход буџета по основу комуналне таксе за паркирање мање за 5.593 хиљаде динара, за колико је ЈКП “Паркинг-Шабац” Шабац мање пренео наплаћену таксу у буџет града Шапца;
- у оквиру Одељења надлежног за послове саобраћаја, није успоставио одговарајуће контролне процедуре у циљу адекватног надзора над радом ЈКП „Паркинг-Шабац” Шабац како би обезбедио да се приходи буџета од комуналне таксе за паркирање остварују у целости и правовремено, по основу свих предвиђених облика комуналних услуга предвиђених Одлуком о комуналним таксама или ценовником јавног предузећа на који је Град Шабац дао сагласност.
- није утврђивао ни наплаћивао локалну комуналну таксу по основу две таксене тарифе и то за држање средстава за игре и за коришћење слободних површина за камповање, постављање шатора или друге облике привременог коришћења.

Накнада за промену намене пољопривредног земљишта (конто 714543) остварена је у износу од 1.371 хиљаде динара, што је 98% од планираних прихода.

Средства су остварена на основу решења о накнади за промену намене пољопривредног земљишта која доноси Дирекција за пољопривреду. Члан 25. Закона о пољопривредном земљишту⁵⁶ прописује да су средства остварена од накнаде за промену намене у висини од 60% приход буџета Републике Србије, а у висини од 40% приход буџета јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази обрадиво пољопривредно земљиште чија се намена мења и користе се за реализацију годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта који доноси надлежни орган те јединице локалне самоуправе. Годишњим програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији града Шапца за 2015. годину су планирана средства у износу од 1.000 хиљада динара по основу накнаде за промену намене пољопривредног земљишта, приликом чега план није усклађен са одговарајућим приходима планираним Одлуком о буџету за 2015. годину у износу од 1.400 хиљада динара.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да град Шабац:

- приликом планирања наплате и коришћења средстава од накнаде за промену намене пољопривредног земљишта није извршио усклађивање Одлуке о буџету за 2015. годину са Годишњим програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији града Шапца за 2015. годину;
- остварио приходе од накнаде за промену намене пољопривредног земљишта у износу од 1.371 хиљаде динара на основу решења које доноси Дирекција за пољопривреду Шабац, што није у складу са чланом 25. став 3. Закона о пољопривредном земљишту који прописује да се обавеза плаћања и висина накнаде утврђује решењем Градске управе.

Посебна накнада за заштиту и унапређење животне средине (конто 714562) утврђена је Законом о заштити животне средине и Одлуком о накнади за заштиту и унапређење животне средине града Шапца⁵⁷. Одељење за локалну пореску администрацију издало је 22.604 решења по основу накнаде за заштиту и унапређење животне средине, по основу којих је утврђена укупна обавеза за 2015. годину у износу од 51.571 хиљада динара, по издатим решењима, уз потраживања из претходних година у износу од 54.016 хиљада динара. Укупно ненаплаћена потраживања по основу пореза на имовину на дан 31.12.2015. године износе 66.557 хиљада динара, од чега главни дуг износи 51.761 хиљада динара а припадајуће камате износе 14.796 хиљада динара. Приходи од ове накнаде су у Главној књизи трезора исказани у износу од 49.318 хиљада динара и представљају наменске приходе за чије трошење је образован Буџетски фонд за заштиту животне средине.

Градско веће је дана 19.02.2015. године донело Програм коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине града Шапца за 2015. годину, на који је Министарство пољопривреде и заштите животне средине дало сагласност 06.02.2015. године. Програмом су предвиђена средства од 35.000 хиљада динара по основу накнаде за заштиту и унапређење животне средине. Одељење за инспекцијске и комунално стамбене послове је сачинило Извештај о коришћењу средстава Буџетског фонда за заштиту

⁵⁶ „Службени гласник РС“, бр. 62/06, 65/08 –др. Закон, 41/09 и 112/15

⁵⁷ „Службени лист Града Шапца“, број 12/10

животне средина града Шапца за 2015. годину, усвојен од стране Градског већа, у коме је исказана укупна реализација Програма у износу од 17.791 хиљада динара за предвиђене намене.

Приходи по основу буџета града од камата на средства консолидованог рачуна трезора укључена у депозит банака (конто 741141) остварени су у износу од 14.142 хиљаде динара.

Град Шабац је 29.07.2014. године са АИК ад Ниш закључио Оквирни уговор о ороченим динарским и девизним депозитима без посебне намене. Градоначелник Града Шапца је, након прикупљених понуда, дана 30.12.2014. године донео Одлуку о најповољнијој понуди за депоновање вишка новчаних средстава на консолидованом рачуну трезора града Шапца, додељено „АИК“ ад Ниш по каматној стопи од 8% на све врсте пласмана. У току 2015. године Град Шабац је, у складу са чланом 2. Оквирног уговора закључио осам Анекса Оквирног уговора о ороченом депозиту, за свако орочавање депозита без посебне намене.

На основу презентоване документације утврђено је да град Шабац није донео општи акт којим би уредио услове и начин коришћења расположивих слободних средстава у оквиру консолидованог рачуна трезора, што је супротно члану 9. став 12. Закона о буџетском систему.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да донесу општи акт о коришћењу средстава консолидованог рачуна трезора.

Средства остварена од давања у закуп пољопривредног земљишта, односно пољопривредног објекта у државној својини (конто 741522) остварена су у износу од 48 хиљада динара, што је 96% од планираних средстава. Наплаћена накнада у висини од 40% представља приход буџета јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази пољопривредно земљиште у државној својини. У поступку ревизије смо утврдили да је град Шабац остварио приходе од закупа пољопривредног земљишта у износу од 3.802 хиљаде динара, који су, уместо на одговарајући уплатни рачун јавних прихода, уплаћени на рачун 840-260845-95 Евидентни рачун града Шапца рачун (чија је употреба детаљније описана у Напомени 3.1). У питању је земљиште површине 237 ха 48 а 28 м², које се води као грађевинско земљиште у јавној својини града Шапца али се до привођења истог намени користи као пољопривредно и издаје у закуп од стране Дирекције за пољопривреду града Шапца.

Годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији града Шапца за 2015. годину је усвојен на седници Скупштине града дана 01.04.2015. године, а на основу сагласности Министарства пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије број 320-11-2345/2015-14 од 17.03.2015. године.

Годишњим програмом утврђена укупна површина пољопривредног земљишта у државној својини града Шапца износи 3.058,5094 ха, према подацима које је Градска управа преузела од Службе за катастар непокретности града Шапца, дана 01.06.2009. године. У току ревизије нам је презентован преглед имовине и земљишта, кога је Градски јавни правобранилац сачинио према подацима из Решења ЈВП „Србијаводе“ за накнаду за одводњавање, где је град Шабац наведен као власник односно корисник. На основу података Градског јавног правобраниоца утврђена укупна површина пољопривредног земљишта у државној својини града Шапца износи 3.098,467 ха, која се умањује за 148,1324 ха по основу грађевинског земљишта које се у евиденцијама РГЗ води као пољопривредно, иако је променило намену (у складу са планским документима) и за

85,1278 ха које припада КО Шеварице, а грешком је у евиденцијама РГЗ уписано на град. На основу презентованих података утврдили смо да град Шабац није усагласио податке из јединствене евиденције пољопривредног земљишта које користи, са подацима у евиденцијама РГЗ – катастар непокретности.

Годишњим програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији града Шапца за 2015. годину планирана су средства по основу закупа пољопривредног земљишта у државној својини у износу од 909 хиљада динара, приликом чега план није усклађен са одговарајућим приходима планираним Одлуком о буџету за 2015. годину у коме су планирани приходи у износу од 50 хиљада динара.

Годишњим програмом предвиђено је давање у закуп 155 ха 67 а 67 м² по основу 44 јавних надметања за 88 парцела. У 2015. години није било закључених уговора по праву пречег закупа. На основу Одлуке о расписивању огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта у државној својини у граду Шапцу од 07.09.2015. године, и добијене сагласности Министарства пољопривреде и заштите животне средине од 14.09.2015. године, градоначелник града Шапца је, дана 23.12.2015. године, донео Одлуке о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини и након добијене сагласности Министарства пољопривреде и заштите животне средине од 14.01.2016. године, закључио 14 уговора.

Претходних година град Шабац је закључио три уговора о закупу пољопривредног земљишта укупне површине 117 ха 76 а 45 м² и четири уговора о коришћењу пољопривредног земљишта без накнаде укупне површине 128 ха 33 а 12 м².

Годишњим програмом је уређено да 2.656 ха 73а 7м² катастарских парцела у државној својини нису обухваћене важећим или планираним закупом или давањем на коришћење без накнаде, услед неспроведеног правоснажног Решења о враћању у јавну евиденцију и неусаглашености правног и фактичког стања (Комисија је констатовала да је пољопривредно земљиште променило намену али да наведена промена није спроведена у јавној евиденцији).

Град Шабац није надлежном Министарству доставио Извештај о коришћењу средстава за реализацију Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији града Шапца за 2015. годину и Извештај о уплати средстава остварених од давања у закуп. Средства по основу давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини у 2015. години остварена су у износу од 48 хиљада динара. У поступку ревизије смо утврдили да град Шабац издаје у закуп пољопривредно земљиште површине 237 ха 48 а и 28 м² које се води као грађевинско земљиште, а у стварности представља пољопривредно земљиште које се до привођења намени издаје у закуп. С обзиром да није у питању пољопривредно земљиште у државној својини, Град Шабац је спровео поступак и закључио уговоре о закупу са више физичких лица, са роком од три године. Уплата закупа је вршена на евидентни рачун број 840-260845-92 (чије је коришћење детаљније описано у Напомени 3.1), а са евидентног рачуна средства су пренете на уплатни рачун јавних прихода 840-742341843-24 Приходи које својом делатношћу остваре органи и организације градова.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да град Шабац:

- приликом планирања наплате и коришћења средстава од закупа пољопривредног земљишта није извршио усклађивање Одлуке о буџету за 2015. годину са Годишњим програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији града Шапца за 2015. годину;

- није успоставио поуздану и тачну јединствену евиденцију о површини пољопривредног земљишта којим располаже по основу права власништва или коришћења;
- није доставио Извештај о коришћењу средстава за реализацију Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији града Шапца за 2015. годину и Извештај о уплати средстава остварених од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини на територији Града Шапца, што је супротно члану 71. став 3. Закона о пољопривредном земљишту.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да средства од закупа пољопривредног земљишта планирају, користе и да извештавају надлежно Министарство о оствареним и утрошеним средствима, у складу са Законом о пољопривредном земљишту.

Накнада за коришћење градског грађевинског земљишта (конто 741534) се, сагласно одредбама члана 45. Закона о комуналним делатностима⁵⁸, не утврђује од 01.01.2014. године. Остварени приход у 2015. години износи 43.801 хиљада динара, што је 1.199 хиљада динара мање од планираних прихода. Остварени приход се односе се на наплаћена потраживања из ранијих година. Ненаплаћено потраживање на дан 31.12.2015. године износи 178.613 хиљада динара. Према изјашњењу одговорног лица, послато је 11505 опомена и 139 решења о принудној наплати.

Приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини које користе органи, градови и индиректни корисници њиховог буџета (конто 742142)

Град Шабац располаже са 12 јединица пословног простора укупне површине 807 м² којим управља ЈСП „Стан“ Шабац. Презентован нам је акт из 1966. године којим је овом предузећу дат на управљање пословни простор којим располаже град Шабац. Увидом у Одлуку о промени оснивачког акта ЈСП „Стан“ Шабац, од 07.06.2013. године, утврдили смо да је град Шабац поверио овом предузећу да закључује уговоре о закупу и наплаћује закупнину и трошкове коришћења пословног простора, односно да закључује уговоре о закупу станова. На основу изјашњења одговорних лица у ЈСП „Стан“, на дан 31.12.2015. године, свих 12 јединица пословног простора је издато у закуп. Висину закупнине утврђује Надзорни одбор предузећа, а у случају нових закупаца спроводи се поступак јавног надметања. Закупнина се уплаћује на пословни рачун предузећа и не уплаћује се у буџет. ЈСП „Стан“ је, у 2015. години, остварио приходе од закупа пословног простора у износу од 9.421 хиљаду динара. Ненаплаћено потраживање по основу закупа пословног простора износи 1.263 хиљаде динара.

Град Шабац, у својим пословним књигама, на дан 31.12.2015. године, води 72 стана са којима располаже на основу Закона о становању. На основу изјашњења одговорних лица, утврђено је да је коришћење тих станова до 2001. године, Град регулисао закључивањем уговора о коришћењу станова. Након 2001. године, прописана је обавеза закључивања уговора о закупу и наплаћивање закупнине. Град је закључивао уговоре о закупу само за оне станове за које су поднети захтеви за откуп. Корисници наведена 72 стана користе ове станове без закључених уговора и без плаћања закупнине.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је:

- град Шабац је остварио приходе буџета мање за 9.421 хиљаду динара колико износе приходи од закупа пословног простора којим управља ЈСП „Стан“ Шабац, који су

⁵⁸ „Службени гласник РС“, број 103/11

уплаћивани на пословни рачун предузећа уместо на прописани уплатни рачун јавних прихода, што је супротно члану 49. став 3. Закона о буџетском систему, који прописује обавезу директних и индиректних корисника буџетских средстава да обезбеде потпуно и правовремено, на дан реализације, уплаћивање прихода и примања буџета из оквира савоје надлежности на прописани рачун консолидованог рачуна трезора.

- град Шабац, од 2001. године, није утврђивао нити наплаћивао закуп станова којим располаже, а према пословним књигама, на дан 31.12.2015. године у евиденцији има 72 стана која се користе без плаћања закупа, што је супротно члану 49. став 3. Закона о буџетском систему.

Накнада за уређивање грађевинског земљишта (конто 742253) је остварена у износу од 268.225 хиљада динара.

Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи⁵⁹ укинута је наплата накнаде за уређивање грађевинског земљишта, а истовремено је уведен допринос за уређивање грађевинског земљишта, са роком примене од 01.03.2015. године. У току 2015. године закључено је 18 уговора са физичким лицима којим је утврђена обавеза плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта.

Допринос за уређивање грађевинског земљишта је остварен у износу 210.653 хиљаде динара и уплаћиван је на уплатни рачун 840-742253-843 Накнада за уређивање грађевинског земљишта, уместо на уплатни рачун 840-741538-843 Допринос за уређење грађевинског земљишта, који је утврђен Правилником о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распореда средстава са тих рачуна.

Град Шабац је допринос за уређивање грађевинског земљишта уредио Одлуком о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта⁶⁰. Чланом 8. Одлуке о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта, поред законски прописаних околности када се не врши обрачун доприноса у складу са чланом 97. Закона о планирању и изградњи, предвиђена је и додатна погодност према којој се не врши обрачун и наплата доприноса за уређивање грађевинског земљишта за све врсте објеката у обухвату Северозападне радне зоне који се граде или легализују на парцелама које су отуђене из јавне својине. Чланом 19. Одлуке, утврђено је да се инвеститорима омогућава умањење доприноса за уређивање грађевинског земљишта, под одређеним условима који нису у складу са чланом 97. Закона о планирању и изградњи, као што су: 40% умањења у случају плаћања једнократно у целости пре доношења решења о одобрењу за градњу, 30% на преостали део дуга, за инвеститора који плаћање врши у ратама у случају једнократног плаћања преосталих недоспелих рата, 5% ако уплату доспеле рате изврши до 30 дана пре рока доспећа рате и 10% ако две или више рата уплати пре рока доспећа.

Доспела ненаплаћена потраживања по основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта на дан 31.12.2015. године износе 202.761 хиљада динара, од чега се на правна лица односи 88.764 хиљаде динара, а на физичка лица 113.997 хиљада динара. Ради се о потраживањима по уговорима који су закључени у периоду од 2004. године до 2015. године.

Табела број 5: Преглед потраживања по основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта по рочности

У хиљадама динара

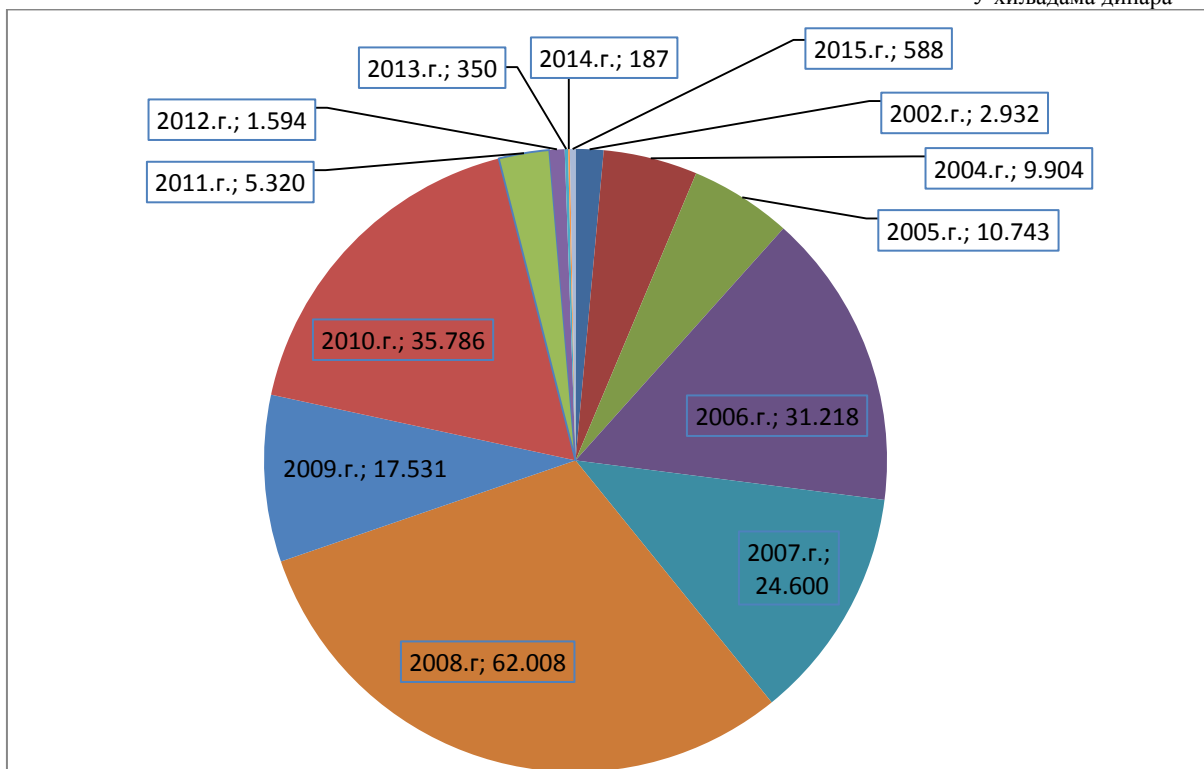
⁵⁹ „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14 и 145/14)

⁶⁰ „Службени лист града Шапца“, број 4/15

Напомене уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања града Шапца за 2015. годину

Р. бр.	Година закључења уговора	Износ доспелог ненаплаћеног потраживања на дан 31.12.2015. године Физичка лица	Износ доспелог ненаплаћеног потраживања на дан 31.12.2015. године Правна лица	Укупно	% учешћа
1	2	3	4	5	6
1	2002	2.932		2.932	1%
2	2004	9.904		9.904	5%
3	2005	10.743		10.743	5%
4	2006	15.889	15.329	31.218	15%
5	2007	21.527	3.073	24.600	0%
6	2008	28.691	33.317	62.008	31%
7	2009	12.554	4.977	17.531	9%
8	2010	6.373	29.413	35.786	18%
9	2011	3.775	1.545	5.320	0%
10	2012	484	1.110	1.594	1%
11	2013	350		350	0%
12	2014	187		187	0%
13	2015	588		588	0%
Укупно		113.997	88.764	202.761	100%

Графикон 1.: Приказ потраживања по основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта по рочности
У хиљадама динара



На основу изјашњења одговорних лица у ЈП за управљање грађевинским земљишта, потраживања по основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта од физичких лица се односи на 145 лица која дугују 113.997 хиљада динара, против којих је покренуто 32 тужбена захтева. Потраживање по истом основу од правних лица се односи на 20 правних лица која дугују 88.764 хиљада динара, против којих је покренуто осам тужбених захтева.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац остварио приходе од доприноса за уређење грађевинског земљишта по основу уговора закључених у 2015. години (конто 741538) мање за 210.653 хиљаде динара, а накнаду за

уређивање грађевинског земљишта (конто 742253) више за исти износ, због неодговарајућег уплатног рачуна јавних прихода, што је супротно члану 49. Закона о буџетском систему и члану 17. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да, у оквиру надзора и контроле над радом јавних предузећа, сагласно својим оснивачким правима, активно прате и иницирају предузимање благовремених и адекватних мера у циљу наплате потраживања по основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта која је јавни приход буџета града.

Градске административне таксе (конто 742241) планиране су у износу од 4.500 хиљада динара, а остварене су у износу од 4.442 хиљаде динара, на основу Одлуке о локалним административним таксама⁶¹.

Увидом у таксене тарифе, утврдили смо да су прописане административне таксе приликом подношења захтева за следеће списе и радње: за контролу темеља, за одлучивање о потреби процене утицаја на животну средину, за одређивања обима и садржаја студије о процени утицаја на животну средину, за давање сагласности на студију о процени утицаја на животну средину, за давање сагласности на студију о процени утицаја затеченог стања на животну средину, за одређивања обима и садржаја студије о процени утицаја, за давање сагласности на студију о процени утицаја, за издавање интегрисане дозволе, за захтев заинтересоване јавности за израду и достављање копије захтева за издавање интегрисане дозволе, за захтев заинтересоване јавности за израду и достављање копије нацрта интегрисане дозволе, за ревизију дозволе на захтев оператера, за ревизију услова у дозволи, за продужење важности интегрисане дозволе на захтев оператера, за престанак важења интегрисане дозволе на захтев оператера.

Чланом 9. Закона о финансирању локалне самоуправе прописано је да јединица локалне самоуправе на може увести локалну административну таксу за списе и радње из надлежности органа за које је законом којим се уређују републичке административне таксе прописано плаћање републичке административне таксе. Законом о републичким административним таксама⁶², у тарифним бројевима 164, 186, 192, 193 и 194 прописане су републичке административне таксе за наведене списе и радње за које је Градска управа наплаћивала локалне административне таксе.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац прописао и наплаћивао таксе за списе и радње из надлежности органа за које је законом којим се уређују републичке административне таксе прописано плаћање републичке административне таксе, што је супротно члану 9. Закона о финансирању локалне самоуправе.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да преиспитају усаглашеност донетог акта којим се уређују градске административне таксе са законским прописима и да их наплаћује у складу са важећим прописима и у складу са својим надлежностима.

Приходи које својом делатношћу остваре органи и организације градова (конто 742341) остварени су у износу од 34.163 хиљада динаре.

Од укупно остварених средстава највећи део у износу од 33.429 хиљада динара је евидентиран на основу преноса остварених средстава са евидентног рачуна града Шапца.

⁶¹ „Службени лист општина Богатић, Владимирци, Коцељева и Шабац“ број 16/07, број 28/09 и „Службени лист Града Шапца“ број 23/15

⁶² “Службени гласник РС”, број 43/03, 51/03, 101/05, 54/09, 50/11, 70/11, 55/12, 93/12, 47/13, 65/13

Град Шабац користи подрачун отворен у оквиру КРТ-а града Шапца број 840-260845-95 – Евидентни рачун града Шапца (коришћење евидентног рачуна шире објашњено у Напомени 3.1). Од укупно оствареног прилива на евидентни рачун у износу од 40.164 хиљаде динара, на уплатни рачун јавних прихода број 840-742341843-24 – Приходи које својом делатношћу остваре органи и организације градова извршен је пренос средстава у износу од 33.429 хиљада динара. У структури наведеног износа на приходе који одговарају уплатном рачуну односи се 14.014 хиљада динара, док преостали износ од 19.415 хиљада динара представља приходе остварене по другим основама и то: (1) 355 хиљада динара закуп станова солидарности, (2) 7.233 хиљаде динара закуп електродистрибутивних водова за постављање телекомуникационих водова, (3) 5.914 хиљада динара закуп оптичког кабла; (4) 3.803 хиљаде динара закуп пољопривредног земљишта који није у државној својини; (5) 127 хиљада динара откуп станова солидарности; (6) 530 хиљада динара приходи од продаје коња; (7) 703 хиљаде динара прихода од донација; (8) 300 хиљада динара закуп пословног простора; (9) 450 хиљада динара по основу других прихода за које услед неадекватне (ручно) вођене евиденције нисмо били у могућности да тачно одредимо стварну природу.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац остварио и евидентирао приходе које својом делатношћу остваре органи и организације градова (конто 742300) више за 19.414 хиљада динара, а приходе од продаје добара и услуга или закупа од стране тржишних организација (конто 742100) мање за 17.605 хиљада динара, мешовите и неодређене приходе (конто 745100) мање за 1.153 хиљаде динара, примања од продаје непокретности (конто 811100) мање за 127 хиљада динара и примања од продаје покретних ствари (конто 812100) мање за 530 хиљада динара, што је супротно члану 49. Закона о буџетском систему

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да преиспитају потребу за коришћењем евидентног рачуна као и да приходе евидентирају у складу са прописаним контним оквиром.

Приходи од новчаних казни за прекршаје предвиђене прописима о безбедности саобраћаја на путевима (конто 743324) остварени су у износу од 19.531 хиљада динара, што је за 1.531 хиљада динара више у односу на план.

У поступку ревизије нам је презентован Програм коришћења средстава за финансирање унапређења безбедности саобраћаја у коме је наведено да ће се о реализацији овог Програма старати Одељење за финансије и Одељење за стамбено комуналне и инспекцијске послове уместо надлежног тела за координацију безбедности саобраћаја.

Део добити јавног предузећа у корист нивоа градова (конто 745153) је јавни приход који остварује јединица локалне самоуправе по основу учешћа у добити јавних предузећа, чији је оснивач. Град Шабац је у Завршном рачуну буџета града Шапца за 2015. годину исказао остварене приходе по основу дела добити у износу од 31.098 хиљада динара, од чега се 94 хиљаде динара односи на припадајући део добити ЈКП „Стари град“, а преостали износ од 31.004 хиљада динара односи на уплате од стране ЈКП „Паркинг – Шабац“ Шабац.

Увидом у презентовану документацију утврдили смо да се остварени приход у износу од 31.004 хиљада динара односи на уплате од стране ЈКП „Паркинг – Шабац“ Шабац евидентирание као учешће у добити и то: уплата у износу од 20.000 хиљада динара извршена од 23.12.2015. године и уплата у износу од 11.004 хиљаде динара од 28.12.2015. године. Претходно је из буџета на рачун ЈКП „Паркинг – Шабац“ пренето 20.000 хиљада

динара, дана 08.12.2015. године и 11.004 хиљаде динара, дана 28.12.2015. године. Наведена трансакција је евидентирана на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања и по својој природи представља субвенцију која је извршена, а да није одобрена донетим Програмом пословања.

На основу члана 49. Закона о јавним предузећима⁶³, јавна предузећа су у обавези да, Одлуком о расподели добити, коју доноси надзорни одбор јавног предузећа уз сагласност оснивача, део остварене добити усмеравају оснивачу и уплаћују на рачун прописан за уплату јавних прихода. Одлуком о буџету града Шапца за 2015. годину, у члану 34., утврђена је обавеза јавних предузећа чији је оснивач град, правних лица у којима град има директну или индиректну контролу над капиталом од 50% и других правних лица у којима јавна средства чине 50% прихода, да уплате остварену добит по Завршном рачуну за 2014. годину на рачун буџета града Шапца. Јавна предузећа су Одлукама о расподели добити јавних предузећа за 2014. годину, на које је оснивач дао сагласност, утврдиле висину средстава која представљају приход буџета града Шапца, приликом чега Граду припада 90% остварене добити.

Табела број 6: Преглед финансијских резултата јавних предузећа који нису индиректни буџетски корисници

У хиљадама динара

Назив јавног предузећа	Остварен а добит у 2014. години	Одлука о расподели добити ЈП за 2014. годину (број и датум)на коју је сагласност дао оснивач	Део добити који је, у Одлуци о расподели добити, утврђен за пренос оснивачу	Део добити који се преноси оснивачу	Део добити за 2014. годину који је уплаћен у буџет	Укупно дуговање јавних предузећа по основу преноса дела добити оснивачу (5-6)
1	2	3	4	5	6	7
ЈКП „Паркинг - Шабац“	10.627	Д-224 26.06.2015.	9.564	9.564	0	9.564
ЈКП „Стари град“ Шабац	104	3479/6 22.06.2015.	94	94	94	0
ЈКП „Топлана-Шабац“	59	01-1071-4/15 22.06.2015	53	53	0	53
ЈУП „План“ Шабац	328	04-2 24.06.2015.	295	295	0	295
ЈП „Радио телевизија Шабац“	127	462 26.06.2015.	114	0	0	0
ЈКП „Водовод-Шабац“	1.794	4159/1 19.06.2015.	1.615	0	0	0
ЈП Спортски центар Шабац	2.346	10/15 23.06.2015.	2.112	1.279	0	1.279
ЈКП Регионална депонија Депонија „Срем - Мачва“ Сремска Митровица	7.181	1057-1/2015 07.12.2015	6.463	0	0	0
Укупно:	22.566		20.309	11.285	94	11.191

Добит јавних предузећа која је остварена у 2014. години износи 22.566 хиљада динара. Скупштина Града Шапца је дала сагласност на Одлуке о расподели добити јавних предузећа за 2014. годину, на основу којих ће се за ЈП „Радио телевизија Шабац“ и ЈКП „Водовод-Шабац“ добит у износу од 1.921 хиљада динара употребити за покриће губитка из ранијих година, за ЈП Спортски центар Шабац део добити у износу од 1.067 хиљада

⁶³ “Службени гласник РС”, бр. 119/12 и 116/13

динара употребити за покриће губитка из ранијих година и за ЈКП Регионална Депонија „Срем-Мачва“ Сремска Митровица остварена добит у износу од 7.181 хиљада динара употребити за повећање капитала.

На основу презентованих података, утврдили смо да су у 2014. години четири јавна предузећа остварила добит која се у износу од 11.285 хиљада динара усмерава оснивачу и уплаћује на уплатни рачун јавних прихода. Град Шабац је остварио приходе од учешћа у добити јавних предузећа у износу од 94 хиљада динара по основу преноса припадајућег дела добити ЈКП "Стари град", Шабац, док је Град мање остварио приходе у износу од 11.191 хиљада динара по основу неуплаћеног припадајућег дела остварене добити ЈКП „Паркинг –Шабац“, ЈКП „Топлана-Шабац“, ЈУП „План“ Шабац и ЈП Спортски центар Шабац.

У току ревизије нису нам презентовани подаци о укупним неизмиреним обавезама јавних предузећа из ранијих година по основу преноса дела добити оснивачу, јер се претходних година није вршио пренос средстава по овом основу у буџет града Шапца и није вођена евиденција за које намене су утрошена средства по основу добити у делу који припада оснивачу.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да град Шабац остварио приход од учешћа у добити јавних предузећа мање за 11.191 хиљада динара, за колико су јавна предузећа, чији је оснивач, мање уплатила део остварене добити на уплатни рачун јавних прихода, што је супротно члану 49. Закона о јавним предузећима.

Остали приходи у корист нивоа градова (конто 745141) су остварени у износу од 35.293 хиљаде динара.

Скупштина Града Шапца је донела Одлуку о становању (05.07.2007. године и измене и допуне 10.12.2010. године), којим се ближе уређују услови и начини решавања стамбених потреба.

Град Шабац је 1998. године закључио уговор о куповини седам станова солидарне стамбене изградње од Фонда за солидарну стамбену изградњу, на рок отплате од 20 година. Станови су додељени физичким лицима, запосленима у Градској управи, који плаћају закуп, изузев за три стана која су била предмет закључених уговора о откупу. На дан 31.12.2015. године, четири стана су у закупу, за два је у току откуп, а један стан је у целости откупљен. Иако је Скупштина града Шапца донела одлуку о оснивању Фонда за солидарну стамбену изградњу, нису образовани органи Фонда, нема статус правног лица, нити је отворен уплатни рачун Фонда за солидарну стамбену изградњу преко којег ће се вршити отплата и наплата средстава за солидарну стамбену изградњу. (начин евидентирања куповине станова шире објашњен у Билансу стања)

Скупштина града Шапца је, дана 07.03.2012. године, донела Одлуку о коришћењу средстава за солидарну стамбену изградњу, којом се уређује начин коришћења и располагања средствима за солидарну стамбену изградњу која се налазе на посебном рачуну ЈСП „Стан“ Шабац–Средства за солидарну стамбену изградњу. Одлуком о коришћењу средстава за солидарну стамбену изградњу је предвиђено да о коришћењу средстава одлучује Комисија коју именује Градоначелник, а да стручне и административне послове обавља ЈСП „Стан“ Шабац. Градоначелник Града Шапца је 01.12.2014. године донео Решење о именовању Комисије за коришћење средстава за солидарну стамбену изградњу, које није донела акт о коришћењу средстава за 2015. годину. Град Шабац је закључио уговоре о откупу 254 стана солидарне стамбене изградње. Наплату потраживања

по закљученим уговорима врши ЈСП „Стан“ преко рачуна отвореног код пословне банке и у пословним књигама води потраживања од откупа станова. ЈСП „Стан“ Шабац је, дана 15.04.2015. године, уплатио 35.000 динара на рачун извршења буџета по основу наплаћених средстава од откупа станова солидарне стамбене изградње, на основу захтева града Шапца. Истог дана је, са рачуна извршења буџета, на рачун ЈСП „Стан“ уплаћен износ од 35.000 хиљада динара који је евидентиран као повраћај аванса иако су та средства по својој природи расходи за финансирање ЈСП „Стан“.

Због организовања књиговодственог праћења наведених промена који се делимично воде у пословним књигама града Шапца, а делимично у пословним књигама ЈСП „Стан“ Шабац, који није укључен у поступак консолидације, нисмо могли да се уверимо у стварни износ укупних обавеза града по основу откупљених станова, и потраживања по основу станова које је Град Шабац дао у откуп.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да град Шабац:

- није донео акт о коришћењу средстава за солидарну стамбену изградњу за 2015. годину, што је супротно члану 2. Одлуку о коришћењу средстава за солидарну стамбену изградњу,
- није успоставио адекватне контролне процедуре и уредио динамику преноса средстава за солидарну стамбену изградњу, на начин који би обезбедио благовремену и ажурну наплату прихода по овом основу у складу са динамиком уплата по основу откупа станова;
- више исказао мешовите и неодређене приходе. (конто 745100) у износу од 35.000 хиљада динара, а примања од продаје непокретности. (конто 811100) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. став 2. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да донесу општи акт којим ће уредити коришћење остварених прихода по основу откупа за станове солидарне стамбене изградње; устроје адекватне поступке контроле наплате прихода у складу са динамиком уплата и евидентирају у складу са наменом применом прописаног контног оквира.

Меморандумске ставке за рефундацију расхода буџета града из претходне године (конто 772113) су планиране у износу од 55.489 хиљада динара, а остварене су у износу од 55.610 хиљада динара.

Град Шабац је остварио приходе у износу од 55.489 хиљада динара за рефундацију трошкова хитних операција и операција опоравка које су настале као последица мајских поплава, од Канцеларије за помоћ и обнову поплавлених подручја.

На предлог Канцеларије за помоћ и обнову поплавлених подручја Влада је 04.09.2015. године донела Закључак број 401-9496/2015 о прихватању Извештаја Радне групе за проверу и систематизовање трошкова за које су средства обезбеђена у Фонду солидарности Европске уније за финансирање хитних операција и операција опоравка које су настале као последица катастрофе изазване великим поплавама у Републици Србији, а који се односи на надокнаду трошкова јединицама локалне самоуправе граду Краљево, граду Шапцу и општини Свилајнац у вези са хитним интервенцијама и санацијом последица поплава у мају 2014. године у Републици Србији. Извештајем су утврђена укупна средства за рефундацију у износу од 55.489 хиљада динара која су у току 2015. године пренета на уплатни рачун јавних прихода Града Шапца.

Трансфери од других нивоа власти (група конта 733000) у консолидованом извештају о извршењу буџета планирани су у износу од 310.022 хиљаде динара, а остварени су у износу од 314.589 хиљада динара., што је за 4.567 хиљада динара више у односу на план. Град Шабац је у Одлуком о буџету за 2015. годину планирао и у Одлуци о завршном рачуну града Шапца за 2015. годину исказао трансфере од других нивоа власти у износу од 314.589 хиљада динара, на нивоу групе конта, и то: текуће трансфере у износу од 299.422 хиљаде динара и капиталне трансфере у износу од 15.167 хиљада динара. У консолидованим обрасцима града Шапца за 2015. годину остварена средства по основу трансфера су у целости исказана на економској класификацији 733100 – Текући трансфери од других нивоа власти у износу од 314.589 хиљада динара.

Укупно пренети ненаменски трансфери од Републике у корист града Шапца износе 299.422 хиљаде динара, у складу са годишњим износом ненаменског трансфера утврђеног чланом 32. Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину.

Текући трансфери од других нивоа власти у износу од 15.167 хиљада динара обухватају: (1) ненаменске текуће трансфере од Републике у корист градова (конто 733141) у износу од 4.275 хиљада динара од Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије за побољшавања и стварање услова становања и економског оснаживања избеглица; (2) друге текуће трансфере од Републике у корист нивоа градова (конто 733142) у износу од 3.552 хиљаде динара за ревитализацију атарских путева; (3) текуће наменске трансфере, у ужем смислу, од Републике у корист нивоа градова (конто 733144) у износу од 7.340 хиљада динара по основу пројеката установа културе, и то: 3.792 хиљаде динара за Библиотека Шабачка, 3.198 хиљада динара за Народни музеј, 150 хиљада динара за Културни центар и 200 хиљада динара за Шабачко позориште.

Приходи месних заједница

У поступку ревизије смо испитали приходе које су оствариле месне заједнице и који су исказани у њиховим завршним рачунима. На основу изјашњења одговорних лица, завршни рачуни месних заједница ранијих година нису укључивани у консолидоване извештаји нити су обухваћени Одлуком о завршном рачуну града.

Месне заједнице су на територији града Шапца у току 2015. године оствариле приход у износу од 33.299 хиљада динара, од чега је 22.246 хиљада динара остварено по основу закупа пословног простора и добровољних трансфера од физичких лица (уплате грађана).

Месне заједнице су током 2015. године оствариле приходе по основу закупа пословног простора у износу од 17.505 хиљада динара. Наплаћени приходи по овом основу су уплаћени на подрачун месних заједница, уместо преко прописаног рачуна јавних прихода на рачун извршења буџета града Шапца. Месне заједнице оствариле су приход у износу од 4.741 хиљада динара од уплата грађана по основу учешћа у инвестиционим радовима у месним заједницама, који су током године преносили директно на подрачун ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац, који је спроводио наменске инвестиционе пројекте у циљу развоја месних заједница.

Табела број 7: Остварени приход месних заједница у 2015. години по изворима:

Приход исказан у пословним књигама 61 месне заједнице града Шапца	У хиљадама динара		
	Извор прихода		
	Буџет града	остало	укупно
	3.076	33.299	36.375

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да су месне заједнице на територији града Шапца оствариле приход по основу закупа пословног простора у износу од 17.505 хиљада динара и приходе по основу учешћа грађана у инвестиционим радовима у месним заједницама у износу од 4.741 хиљада динара, који није уплаћен на одговарајући уплатни рачун јавних прихода који се укључује у буџет града, што је супротно члану 49. Закона о буџетском систему, члану 3. Правилника о условима и начину за вођење рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна и члану 6. Закона о финансирању локалне самоуправе;

Препоручујемо одговорним лицима да издавање пословног простора у закуп и остваривање добровољних трансфера од физичких и правних лица врше у складу са законским прописима, а да средства од закупа пословног простора и прихода од уплата грађана уплаћују на прописани рачун јавних прихода.

Ризик

Уколико се јавни приходи не утврђују сагласно законским и другим прописима и уколико се у целости не уплаћују у буџет јавља се ризик од мање остварених прихода буџета чиме се може угрозити обављање законом утврђених надлежности јединице локалне самоуправе. Неевидентирањем прихода применом прописаних конта јавља се ризик од неправилног приказивања основа за остваривање прихода.

Препорука број 8

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да:

- 1) приходе од локалне комуналне таксе за коришћење простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима уплаћују на одговарајући уплатни рачун јавних прихода; да утврђују и наплаћују локалне комуналне таксе у складу са прописаним таксеним тарифама; да планирана средстава по основу Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији града Шапца усагласи са средствима одобреним Одлуком о буџету и да наплату прихода од накнаде за промену намене пољопривредног земљишта врши у складу са законским и другим прописима; да јавне приходе по основу закупа пословног простора утврђују, наплаћују и контролишу сагласно законским и другим прописима; да уреде поступак издавања станова у закуп у складу са прописима који регулишу ту област; да воде рачуна о благовременој уплати утврђеног дела добити на одговарајући уплатни рачун јавног прихода у буџет града; да издавање пословног простора у закуп и остваривање добровољних трансфера од физичких и правних лица врше у складу са законским прописима; да средства од закупа пословног простора и прихода од уплата грађана уплаћују на прописани рачун јавних прихода, уз адекватно евидентирање потраживања по овом основу; да уреде поступак издавања станова у закуп у складу са прописима који регулишу ту област;
- 2) да приходе евидентирају у складу са прописаним контним оквиром.

5.1.2. Примања

Примања буџета града Шапца (група конта 921000) су планирана у износу од 51.056 хиљада динара и у целости су остварена по основу примања од продаје домаћих акција и осталог капитала.

Примања од продаје домаћих акција и осталог капитала у корист нивоа градова остварена су учешћем у примањима приликом приватизације ЈП „Радио-телевизија“

Шабац, која су уплаћена на рачун извршења буџета од стране Агенције за приватизацију Београд по основу продаје капитала јавног предузећа.

5.1.3. Текући расходи

5.1.3.1. Плате, додаци и накнаде запослених (зараде) – група конта 411000

Група конта 411000 – Плате, додаци и накнаде запослених садржи аналитичка конта на којима се књиже плате, додаци и накнаде запослених, плате приправника, плате привремено запослених, плате по основу судских пресуда, накнаде штете запослених и остале исплате зарада за специјалне задатке или пројекте.

Табела број 9. Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Директни корисници	189.990	189.990	156.931	156.931	83	100
2	Предшколска установа	202.000	202.000	190.546	190.546	94	100
3	ЈП за уређење грађевинског земљишта	16.650	16.650	16.250	16.250	98	100
4	Укупно организациона јединица	408.640	408.640	363.727	363.727	89	100
5	Укупно Град – Група 411000	521.727	521.727	478.305	478.305	92	100

Обрачун и исплату плата, додатака и накнада запослених код корисника јавних средстава регулишу следећи прописи: Закон о радним односима у државним органима⁶⁴, Закон о платама у државним органима и јавним службама⁶⁵, Закон о јавним предузећима⁶⁶ као и други, посебни закони којима се уређују поједине области (образовање, култура и др), Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима⁶⁷ (даље: Уредба о коефицијентима у државним органима) и Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама⁶⁸. Закон о раду⁶⁹ примењује се у оним деловима у којима права и обавезе нису, на посебан начин, уређени наведеним законима.

Град Шабац је, у 2015. години, приликом обрачуна и исплате плата, додатака и накнада примењивао и следеће прописе: Одлуку о буџету града Шапца за 2015. годину, Правилник о накнади трошкова и других примања запослених, изабраних и постављених лица у органима Градске управе (важио до 18.06.2015. године) и Правилник о платама, накнаде плата, накнаде, и других примања изабраних и постављених лица и запослених у Градској управи Града Шапца (важио од 19.06.2015. године). На основу изјашњења одговорних лица, наведени Правилници нису објављени у Службеном листу града Шапца (шире објашњено у Напомени 3.1).

Плате, додаци и накнаде запослених за изабрана, именована, постављена и запослена лица су, Одлуком о буџету града Шапца за 2015. годину, планиране у износу од 521.727 хиљада динара, што је у оквиру дозвољене масе средстава за плате у 2015. години која је, на основу члана 36. Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину, утврђена у износу од 580.988 хиљада динара. У консолидованим финансијским извештајима исказани су расходи за плате, додатке и накнаде у износу од 478.305 хиљада динара.

⁶⁴ „Службени гласник РС“, бр. 48/91, 83/05 и 23/13 – Одлука УС

⁶⁵ „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06, 63/06, 116/08, ...99/11, 10/13, 55/13 и 99/14

⁶⁶ „Службени гласник РС“, бр. 119/12, 116/13-аутентично тумачење и 44/14-др.закон

⁶⁷ „Службени гласник РС“, бр. 69/02, 44/08,.02/12 пречишћен текст

⁶⁸ „Службени гласник РС“, бр. 30/02, 44/08, 100/11,. 11/12, 124/12; 8/13, 4/14 и 58/14

⁶⁹ „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14

Према подацима одговорних лица, град Шабац је, на дан 31.12.2015. године, запошљавао 750 лица код свих директних и индиректних корисника буџетских средстава. Директни корисници су запошљавали 209 лица, од којих су сва лица засновала радни однос на неодређено време (13 изабраних лица, 15 постављених лица, једно именовано лице и 180 запослених лица), а индиректни 546 лица од чега 503 на неодређено време и 43 на одређено време.

Анализирајући примену Закона о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији⁷⁰ утврђено је да није било прекорачења дозвољениог броја запослених и ангажованих лица на дан 31.12.2015. године.

1) Директни корисници буџетских средстава града Шапца

Обрачун плата за директне кориснике буџетских средстава врши Одељење за финансије на основу достављених података о присутности које потписују начелници одељења у оквиру Градске управе.

Директни корисници буџетских средстава града Шапца су утрошили 156.931 хиљада динара за исплату 12 месечних плата, додатака и накнада запослених у 2015. години и то за период јануар – децембар 2015. године за 209 лица.

У поступку ревизије смо извршили увид у персонална досијеа изабраних, постављених и запослених лица директних корисника града Шапца. На узорку од 26 од укупно 209 персоналних досијеа изабраних, постављених и запослених лица, утврдили смо да персонална досијеа нису комплетна јер не садрже уверење о здравственом стању (14 лица), уверење о здравственом стању и уверење о држављанству (једно лице), уверење о здравственом стању и доказ о стручној спреми (једно лице), уверење о положеном испиту за рад у органима управе (једно лице), уверење о држављанству и М4 образац (једно лице) и М4 образац (осам лица).

Обрачун плата је вршен применом коефицијената утврђених Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима⁷¹ и применом основица утврђених закључком Владе Републике Србије⁷². Обрачун и исплата минулог рада по основу времена проведеног на раду за период јануар-децембар 2015. године је извршена применом стопе од 0,5% на основицу коју чини основна плата и додатак по основу прековременог рада.

Додатак за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад) за запослене је обрачунат и исплаћен на основу Закључка градоначелника од 15.01.2014. године којим је одобрен обрачун и исплата додатка за прековремени рад због повећаног обима посла и који се примењивао током читаве 2015. године. Закључком је утврђено право на додатак за прековремени рад за 121 запослено лице (67% запослених) за број сати на месечном нивоу који је, овим закључком, утврђен за свако лице појединачно (у распону од 15 до 30 сати). Обрачун прековременог рада у 2015. години извршен је за 25.777 сати. На основу презентоване документације утврдили смо да је код 16 лица право на додатак за прековремени рад утврђен за број сати одређен закључком Градоначелника који је за поједине месеце увећан тако да премашује законом прописани максимално могући број сати прековременог рада у месецу (32 сата).

⁷⁰ „Службени гласник РС“, број 104/09

⁷¹ „Службени гласник РС“, бр. 69/02, 44/08,...02/12 пречишћен текст

⁷² Закључак Владе Републике Србије 05 број 121-9017/13 од 25.10.2013.године

Одељење за финансије је, у току ревизије, извршило прерачун плата директних корисника града Шапца, које су исплаћене у 2015. години, примењујући прописану стопу минулог рада од 0,4% на основну плату.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да град Шабац:

- у персоналним досијеима није обезбедио комплетну документацију којом се уређује радноправни статус изабраних, именованих, постављених и запослених лица;
- је засновао стални радни однос са замеником председника Скупштине града, што је супротно одредбама Закона о локалној самоуправи који не прописује могућност да заменик председника скупштине буде на сталном раду већ само прописује постојање овог функционера, што је потврдио и Уставни суд својом Одлуком број 120/2008 од 29.априла 2010. године („Службени гласник РС“, број 52/2010) и Одлуком број 89/2009 од 19.11.2009. године („Службени гласнику РС“, број 110/2009);
- на разделу 1, глава 1.2 Градоначелник и Градско веће планирао и извршио исплату плате у износу од 1.589 хиљада динара за начелника Градске управе, Заштитника права грађана и главног урбанисту, уместо на разделу 2, глава 2.1. Градска управа, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему;
- обрачунао и исплатио додатак на плату по основу минулог рада за изабрана, именована и постављена и запослена лица више за 2.027 хиљада динара, применом увећане стопе од 0,5% на основицу коју чини основна плата и прековремени рад, што је супротно члану 34. Анекса посебног колективног уговора за државне органе (који прописује стопу минулог рада од 0,4% основне плате за сваку навршену годину рада) и члану 37. Анекса посебног колективног уговора за државне органе (који прописује да се за сваки сат прековременог рада исплаћује вредност сата основне плате увећано за 26% без обрачуна минулог рада на тај додатак) и на тај начин поступио супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему;
- обрачунао и исплатио додатак на плату за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад) за 121 запослено лице у бруто износу од 4.247 хиљада динара (што је 3% укупно обрачунатих и исплаћених плата запосленим лицима у Градској управи), на основу закључка Градоначелника од 15.01.2014. године, који се примењивао и током 2015. године и којим је унапред утврђено право на месечни фиксни број од 15 до 30 сати прековременог рада, независно од тога да ли су и у ком обиму остварили прековремене сате, што је супротно члану 53. Закона о раду (који прописује да се рад дужи од пуног радног времена одобрава у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран) и члану 56. став 4. Закона о буџетском систему;
- евидентирао плате, додатке и накнаде запослених у укупном износу на конту 411111 – Плате по основу цене рада, не примењујући структуру конта прописаних чланом 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и чланом 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- плате, додатке и накнаде запослених исплаћивао из два дела, сваког 15-ог и 30-ог у месецу, на текуће рачуне запослених, што је супротно члану 34. Анекса Посебног колективног уговора за државне органе, који предвиђа исплату плате у два дела тако што се први део исплаћује до петог у текућем месецу за претходни месец, а други део до 20-ог у текућем месецу за претходни месец.

2) Предшколска установа „Наше дете“ Шабац

Укупно исказани расходи за плате, додатке и накнаде запослених износе 190.546 хиљада динара. Предшколска установа је обрачун и исплату плата, накнада и додатака вршила на основу Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, Правилника о раду Предшколске установе „Наше дете“ Шабац⁷³, Правилника о организацији и систематизацији радних места у Предшколској установи „Наше дете“ Шабац⁷⁴ и закључака Владе РС о основици за обрачун плата.

Укупан број запослених на дан 31. децембра 2015. године износио је 367 лица од чега 330 лица на неодређено време и 37 на одређено време. На основу изјашњења одговорног лица Предшколске установе о кретању броја запослених, утврђено је да је, током 2015. године, на одређено време примљено 28 лица и да је за 10 лица добијена сагласност надлежног Министарства. У поступку ревизије смо утврдили да надлежни орган оснивача није донео акт којим се даје сагласност на број и структуру запослених лица за 2015. годину. На основу изјашњења одговорних лица, Предшколска установа „Наше дете“ је доставила оснивачу граду Шапцу Захтев број 3799/02 од 1.12.2014. године којим је тражила сагласност за настављање поступка ради попуњавања слободних/упражњених радних места који је започет пре 7.12.2013. године. Уз овај захтев је достављен и прописани образац ПРМ – Ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава. Установа је периодично достављала захтеве за добијање сагласности са и ПРМ образце, који нису одобрени од стране надлежних органа.

Планирана маса средстава за плате у финансијском плану Предшколске установе у 2015. години чине средства за плате 367 запослених за дванаест месеци чије је финансирање у планирано из буџета Града у износу од 140.000 хиљада динара (69%), а из осталих извора у износу од 62.000 хиљада динара (31%).

Предшколска установа је чланом 85. Правилником о раду уредила право запосленог на увећање плате по основу радног учинка највише до 30% основне плате запосленог лица и који се финансирају из сопствених извора послодавца. На основу Правилника о раду, Директорица Предшколске установе је доносила појединачне месечне Одлуке о испуњености услова и проценту увећања основне плате одређеног броја запослених.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је Предшколска установа „Наше дете“ Шабац:

- засновала радни однос на одређено време са 17 лица без сагласности надлежног тела Владе, што је супротно члану 1. став 1. тачка 1) Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава и члану 27е. став 34. и 35. Закона о буџетском систему;
- извршила и евидентирала расходе по основу додатка на плату по основу прековременог рада у износу од 192 хиљаде динара на основу аката који су донети након извршеног посла, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему;
- извршила и евидентирала плате, додатке и накнаде у износу од 1.875 хиљада динара, увећањем коефицијената за обрачун и исплату плате по основу стимулације по основу радног учинка највише до 30% основне плате запосленог лица, за један део запослених лица, на основу месечних аката директорице Предшколске установе, што је супротно члану 3. тачка 4а) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама и члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

⁷³ Доносилац Управни одбор Предшколске установе, број 148/02 од 29.01.2015. године

⁷⁴ Доносилац Директор Предшколске установе, број 19352/02 од 04.09.2015. године

У току ревизије директорица Предшколске установе „Наше дете“ је донела Одлуку о укидању стимулације број 491/02 од 29.02.2016. године на основу које се од 01.03.2016. године не врши обрачун стимулације на плате запослених.

3) Јавно предузеће за управљање грађевинским земљиштем Шабац

Укупно исказани расходи за плате, додатке и накнаде запослених износе 16.250 хиљада динара.

ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац је индиректни корисник буџетских средстава у оквиру надлежности Градске управе, који послује на основу Закона о јавним предузећима. Обрачун и исплату плата, додатака и накнада врши применом Закона о раду и Појединачног колективног уговора из 1998. године, који није усаглашен са Законом о раду. ЈП за управљање грађевинским земљиштем је, дана 27.01.2016. године, донело Правилник о раду којим је регулисана област зарада и накнада за запослена лица.

Програм пословања ЈП за грађевинско земљиште за 2015. годину, на који је Скупштина града Шапца дала сагласност, није усаглашен са Одлуком о буџету града Шапца за 2015. годину, односно измене програма нису усаглашене са ребалансима Одлуке о буџету града Шапца за 2015. годину. Програм садржи финансијски план извршења у 2014. години и пројекције за 2015. годину. Увидом у финансијски план ЈП за управљање грађевинским земљиштем утврдили смо да су планиране и одобрене апропријације Одлуком о буџету града Шапца за 2015. годину за плате више у односу на позиције за плате у Финансијском плану. (шире објашњено у Напомени 3.1).

Правилником о систематизацији послова у ЈП за управљање грађевинским земљиштем од 25.09.2014. године предвиђено је 30 систематизованих радних места. Укупан број запослених на дан 31.12.2015. године износио је 22 лице (21 лице на неодређено време и 1 лице на одређено време).

Обрачун плата је вршен на основу Појединачног колективног уговора, којим су утврђени коефицијенти за девет категорија према сложености и врсти послова и стручној спреми и увећање коефицијента за руководиоце служби и закључених појединачних Уговора о раду. На основу изјашњења одговорног лица утврдили смо да не постоји донети акт којим се уређује висина основице која се примењује приликом обрачуна и исплате плата, већ је она утврђена приликом планирања масе плата за 2015. годину у висини основице која се примењивала приликом обрачуна и исплате плата за новембар 2014. године (уз прописано законско умањење), и примењивала се у фиксном износу приликом обрачуна и исплате плата током целе 2015. године.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац:

- није донело акт којим утврђује висину основице која се примењује приликом обрачуна и исплате плата;
- евидентирао плате, додатке и накнаде запослених не примењујући структуру конта прописаних чланом 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и чланом 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препоручујемо одговорним лицима ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац; да основицу за обрачун плата утврде актом надлежног органа и да евидентирање плата, додатака и накнада запослених врше према структури обрачунате плате која се састоји од плате по основу цене рада и додатака на плате.

Ризик

Уколико се настави са неправилним преузимањем обавеза и извршавањем расхода на име плата, додатака и накнада за запослена лица код директних и индиректних корисника буџетских средстава, постоји ризик од преузимања обавеза и извршавања расхода супротно прописима.

Препорука број 9

- 1) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да планирају и извршавају расходе за плате применом одговарајуће организационе класификације.
- 2) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да обрачун и исплату плата врше применом прописане стопе минулог рада; да прековремени рад остварују у случају образложене потребе за прековременим радом, у складу са законом утврђеним околностима у поступку који је прописан на основу валидне рачуноводствене документације; да евидентирање расхода за плате врше према прописаној структури конта и да исплату плата врше према прописаној динамици.
- 3) Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Наше дете“ Шабац да заснивају радни однос са запосленима на основу добијене сагласности надлежног Министарства; да обрачун и исплату плата врше применом коефицијената прописаних Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама; да обрачун прековременог рада врше на основу валидне документације..

5.1.3.2. Социјални доприноси на терет послодавца – група конта 412000

Група 412000 – Социјални доприноси на терет послодавца садржи синтетичка конта на којима се књиже доприноси за пензијско и инвалидско осигурање, доприноси за здравствено осигурање и доприноси за незапослености.

Табела број 10. Социјални доприноси на терет послодавца

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Директни корисници	33.158	33.158	28.092	28.092	85	100
2	Предшколска установа	36.158	36.158	34.025	34.025	94	100
3	ЈП за уређење грађевинског земљишта	3.000	3.000	2.908	2.908	97	100
4	Укупно организациона јединица	72.316	72.316	65.025	65.025	90	100
5	Укупно Град – Група 412000	93.320	93.320	85.390	85.390	92	100

1) Директни корисници града Шапца

Директни корисници су исказали расходе за социјалне доприносе на терет послодавца у износу од 28.092 хиљаде динара и то за: допринос за пензијско и инвалидско осигурање у износу од 18.725 хиљада динара, допринос за здравствено осигурање у износу од 8.190 хиљада динара и допринос за незапосленост у износу од 1.177 хиљада динара.

На основу извршене ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- на разделу 1, глава 1.2 Градоначелник града Шапца и Градско веће планирао и извршио исплату социјалних доприноса у износу од 290 хиљада динара за начелника Градске управе, Заштитника права грађана и главног урбанисту, уместо на разделу 2, глава 2.1. Градска управа, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему;
- више обрачунао и исплатио социјалне доприносе на терет послодавца за запослена лица у износу од 363 хиљаде динара, применом увећане стопе од 0,5% минулог рада обрачунатог на основну плату и прековремени рад, што је супротно члану 5. тачка 3) Закона о платама у државним органима и јавним службама, члану 34. и 37. Анекса

посебног колективног уговора за државне органе и члану 56. став 4. Закона о буџетском систему (што је шире објашњено Напомени 5.1.3.1).

2) Предшколска установа „Наше дете“ Шабац

У Одлуци о завршном рачуну за 2015. годину исказани су расходи за социјалне доприносе на терет послодавца који се односе на Предшколску установу у износу од 34.025 хиљада динара.

Предшколска установа је у свом завршном рачуну исказала расходе за социјалне доприносе на терет послодавца у износу од 33.805 хиљада динара, од чега за: доприносе за пензијско и инвалидско осигурање у износу од 22.663 хиљаде динара, доприносе за здравствено осигурање у износу од 9.725 хиљада динара и доприносе за незапосленост у износу од 1.417 хиљада динара. Доприноси су обрачунати применом стопа прописаних чланом 44. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање на укупно исплаћене плате, додатке и накнаде.

На основу извршене ревизије презентоване документације, утврђено је да је Предшколска установа „Наше дете“ Шабац више обрачунала и исплатила социјалне доприносе на терет послодавца за запослена лица у износу од 336 хиљада динара, давањем већих права запосленим лицима од законом прописаних права применом неправилно увећаних коефицијената за обрачун и исплату плате по основу стимулације по основу радног учинка највише до 30% основне плате запосленог лица, што је супротно члану 3. тачка 4а) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

3) Јавно предузеће за управљање грађевинским земљиштем Шабац

Укупно исказани расходи за социјалне доприносе на терет послодавца износе 2.908 хиљада динара, од чега за: доприносе за пензијско и инвалидско осигурање у износу од 1.949 хиљада динара, доприносе за здравствено осигурање у износу од 837 хиљада динара и доприносе за незапосленост у износу од 122 хиљаде динара. Доприноси су обрачунати применом стопа прописаних чланом 44. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

5.1.3.3. Социјална давања – група конта 414000

Група 414000 – Социјална давања запосленима садржи синтетичка конта на којима се књиже исплата накнада за време одсуствовања с посла на терет фондова, расходи за образовање деце запослених, отпремнине и помоћи и помоћ у медицинском лечењу запосленог или чланова уже породице и друге помоћи запосленом.

Табела број 11. Социјална давања

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	8.000	8.000	2.196	2.196	27	100
2	Предшколска установа	8.100	8.100	8.264	541	7	7
3	Укупно организациона јединица	16.100	16.100	10.460	2.737	17	26
4	Укупно Град – Група 414000	22.810	22.810	14.514	6.791	30	47

1) Градска управа града Шапца

Укупно исказани расходи за социјална давања запосленима износе 2.196 хиљада динара, од чега се на помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице

односи 1.909 хиљада динара; на отпремнине и помоћи 206 хиљада динара, на помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице 61 хиљада динара и на остале помоћи запосленима 20 хиљада динара.

Утврђивање права и одобравање солидарне помоћи, град Шабац је уредио чланом 20. Правилника о накнади трошкова и других примања запослених, изабраних и постављених лица у органима Градске управе Шабац⁷⁵ (који је био на снази до 18.06.2015. године), који је уредио право на солидарну помоћ по три основа у годишњем износу највише до висине неопорезивог износа према Закону о порезу на доходак грађана, односно до 36.123 динара годишње. Исплаћена солидарна помоћ до 18.06.2015. године износи 967 хиљада динара по основу 37 одобрених солидарних помоћи.

Дана 17.06.2015. године, ступио је на снагу Анекс Посебног колективног уговора за државне органе, који у члану 47а, прописује осам основа за остваривање права на солидарну помоћ, максимално могући износ на годишњем нивоу у висини три просечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији према последњем објављеном податку (изузев за тачку б. помоћ члановима уже породице, односно малолетној деци запосленог за случај смрти запосленог и запосленом за случај смрти члана уже породице за коју је прописана висина до две просечне зараде).

Анексом је прописано да се солидарна помоћ, до прописане висине на годишњем нивоу, може остварити на основу уредне документације у складу са средствима обезбеђеним у буџету као и да се примењује непосредно.

Дана 18.06.2015. године, Градоначелник је донео нови Правилник о платама, накнади плата, накнади трошкова и других примања изабраних и постављених лица и запосленим у Градској управи Шапца⁷⁶, којим је у члану 16. уредио проширио право на солидарне помоћи у складу са Анексом посебног колективног уговора за државне органе тако што је уместо три утврдио осам основа за остваривање права на солдарну помоћ. Новим Правилником је висина помоћи у току године утврђена на исти начин као и претходним, тј. на годишњем нивоу највише до неопорезивог неопорезивог износа у складу са законом, односно до 36.123 динара годишње. Исплаћена солидарне помоћи од 18.06.2015. године до 31.12.2015. године износе 1.003 хиљада динара за одобрених 17 солидарних помоћи.

Солидарне помоћи су одобраване на основу решења начелника Градске управе, приложене документације и извршене су у оквиру одобрене апропријације. Решења о одобравању солидарне помоћи су донета у складу са тада важећим Правилником, изузев за одобрене и исплаћене солидарне помоћи у укупном износу од 299 хиљада динара. за три запослена лица у одељењима Градске управе.

У решењима о одобравању наведене три солидарне помоћи, као правни основ наведен је тада важећи Правилник који прописује солидарну помоћ у висини до неопорезивог износа према закону о доходку грађана. Солидарна помоћ је одобрена на основу приложене документације (рачуни за лекове и др) у висини три просечне зараде на годишњем нивоу (укључујући и раније исплаћен износ). Висина солидарне помоћи која је утврђена донетим решењима је у складу са износом који је прописан Анексом посебног колективног уговора за државне органе (три просечне зараде), али се у решењима, нису позвали на Анекс већ на важећи Правилник. Након ових исплата, а према објашњењу одговорних лица, процењено је да планирана средства у буџету неће бити довољна за

⁷⁵ Доносилац: Градоначелник града Шапца, број 110-10/10-13 од 29.01.2010. године;

⁷⁶ Доносилац: Градоначелник града Шапца, број 110-126/15-13 од 18.06.2015. године;

примену прописаног лимита из Анекса тако да су, до краја године примењивали лимит утврђен важећим Правилником (до висине неопорезивог износа).

На основу извршене ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац одобрио и исплатио укупно 299 хиљада динара по основу солидарне помоћи за три запослена лица у појединачним износима од три просечне зараде, без пореза и доприноса у Републици Србији, према последњем објављеном податку, на основу решења која у преамбули садрже тада важећи Правилник који прописује максимално могући износ помоћи у висини неопорезивог износа у складу са законом, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Препорука број 10

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да солидарне помоћи уреде и извршавају на основу општег акта који се примењује на јединствен начин у случају настанка потребе за социјалним давањем које је утврђено општим актом.

2) Предшколска установа „Наше дете“ Шабац

Планирани расходи за социјална давања износе 8.100 хиљада динара, од чега се на средства буџета односи 3.000 хиљада динара, а на средства из додатних извора 5.100 хиљада динара. Предшколска установа је исказала расходе за социјална давања у износу од 8.324 хиљаде динара, од чега се на расходе извршене из буџета односи 231 хиљада динара, а на расходе из додатних извора 8.093 хиљаде динара. Значајно одступање у износу од 2.993 хиљаде динара између планираних и извршених расхода из додатних извора је последица недовољно планиране апропријације јер Предшколска установа није подносила захтев за повећање апропријације.

У укупно исказаним социјалним давањима запосленима у износу од 8.324 хиљаде динара на породилска боловања се односи 4.822 хиљаде динара, на боловање преко 30 дана 2.902 хиљаде динара, на отпремнине приликом одласка у пензију 231 хиљада динара, на помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице 137 хиљада динара, на помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице 108 хиљада динара и на остале помоћи запосленим радницима 124 хиљаде динара.

У поступку ревизије смо утврдили да Предшколска установа није правилно евидентирала породилска боловања и боловања преко 30 дана јер није вршила сторно књижења за износ средстава која су рефундирана од РФЗО (шире објашњено у Напомени 5.1.1. Приходи у вези Меморандумских ставки).

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је Предшколска установа „Наше дете“ социјална давања запосленима (конто 414100) исказала више за 7.723 хиљаде динара, а приходе од Меморандумских ставки за рефундацију расхода (конто 771100) такође више за исти износ, јер је средства које је Републички фонд за здравствено осигурање уплаћивао по основу рефундација за породилско боловање и боловање преко 30 дана, евидентирала као приход, уместо да изврши корекцију (сторно књижење) одговарајућег субаналитичког конта у оквиру синтетичког конта 414100 – Накнада за време одсуствовања са посла на терет фондова за рефундирани износ, што је супротно члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Наше дете“ Шабац да правилно евидентирају рефундиране расходе за социјална давања.

5.1.3.4. Накнаде трошкова за запослене – група конта 415000

Група 415000 – Накнаде трошкова за запослене садржи синтетички конто на којем се књиже накнаде трошкова за запослене.

Табела број 12. Накнаде трошкова за запослене

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	3.500	3.500	3.752	3.752	107	100
2	Предшколска установа	7.500	7.500	4.209	4.209	56	100
3	Укупно организациона јединица	11.000	11.000	7.961	7.961	72	100
4	Укупно Град – Група 415000	13.586	13.586	9.817	9.817	72	100

1) Градска управа града Шапца

Накнада трошкова за запослене у Градској управи града Шапца износи 3.752 хиљаде динара, од чега се на накнаде трошкова превоза на посао и са посла (у новцу) односи 3.624 хиљаде динара, а на остале накнаде трошкова запослених у износу од 128 хиљада динара.

Чланом 3. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника (која се на основу члана 53. сходно примењује на јединице локалне самоуправе), регулисано је да се запосленом накнађују трошкови превоза за долазак на рад и за одлазак са рада у висини цене месечне претплатне карте у градском, приградском односно међуградском саобраћају, што претпоставља стварно настале трошкове.

Анексом Посебног колективног уговора за државне органе је утврђено право запосленог на месечну претплатну карту за одлазак на рад и повратак са рада за релације где јавни превозник омогућава куповину истих, односно у случају да то није могуће има право на надокнаду трошкова превоза у новцу, у висини стварних трошкова утврђених на основу броја дана доласка на рад и одласка са рада и износа цене појединачне карте и растојања које запослених користи.

Град Шабац је донео општи акт којим је уредио право запослених на накнаду трошкова превоза на посао и са посла и то чланом 4. Правилника о накнади трошкова и других примања запослених, изабраних и постављених лица у органима Градске управе Шабац (важио до 17.06.2015. године) и чланом 9. Правилника о платама, накнади плата, накнади трошкова и других примања изабраних и постављених лица и запосленим у Градској управи Шапца (на снази од 18.06.2015. године). Наведеним одредбама је уређено да се запосленима чије је место пребивалишта удаљено више од 30 км од места рада исплаћује накнада трошкова превоза у висини од 50% од цене месечне претплатне карте.

Град Шабац је извршио расходе за накнаду трошкова превоза на посао и са посла на текући рачун запосленог, на основу дневног присуства на раду приказаног појединачним месечним Списковима запослених којима се врши исплата у готовини, на текући рачун, и месечног збирног прегледа према Одељењима, потписаним од стране Начелника тих одељења. Трошкови превоза су обрачунати и исплаћени на основу ценовника месечних претплатних карата за одређене релације, само за време стварно оствареног броја радних дана. На износ исплаћене накнаде изнад неопорезивог износа је обрачунат и исплаћен порез на доходак грађана.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац општим актом уредио да се накнада трошкова за превоз на посао и са посла лицима чије је место пребивалишта удаљено више од 30 км од места рада обрачунава и исплаћује у висини од 50% од цене месечне претплатне карте, што је супротно члану 3. Уредбе о

накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника и члану 41. Анекса Посебног колективног уговора за државне органе.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да преиспитају усаглашеност акта којим су уредили накнаде трошкова за превоз на посао и са посла у смислу његове усаглашености са вишим правним актима.

2) Предшколска установа „Наше дете“ Шабац

Одлуком о буџету за 2015. годину средства за трошкове превоза су планирана у износу од 7.500 хиљада динара, а извршена у износу од 4.120 хиљада динара (55%) и у целости се односе на неизмирене обавезе за период март - децембар 2014. године. Према изјашњењу одговорних лица, накнада трошкова за превоз на посао и са посла за 2015. годину је измирена закључно са мартом 2016. године.

Чланом 118. Закона о раду регулисано је да запослени има право на накнаду трошкова превоза на посао и са посла у складу са општим актом и уговором о раду за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз. Предшколска установа је уредила накнаду трошкова превоза запослених на посао и са посла Правилником о раду за Предшколску установу „Наше дете“ Шабац од 28.01.2015. године. Расходи по основу трошкова превоза су извршени на основу списка запослених коме припада накнада по основу трошкова превоза, коју потписују одговорна лица Предшколска установе (директор, секретар и шеф рачуноводства). Списком је утврђено име и презиме лица, износ месечне претплатне карте и број радних дана, цена по дану, укупна месечна накнада, опорезиви износ, обрачунати порез, укупан бруто износ.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је Предшколска установа општим актом уредила да се накнада трошкова за превоз на посао и са посла лицима чије је место пребивалишта удаљено до 4 км од места рада не обрачунава нити се исплаћује, што је супротно члану 118. Закона о раду.

Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе Шапца да преиспитају усаглашеност акта којим су уредили накнаде трошкова за превоз на посао и са посла у смислу његове усаглашености са вишим правним актима.

5.1.3.5. Награде запосленима и остали посебни расходи – група конта 416000

Група 416000 – Награде запосленима и остали посебни расходи садржи синтетички конто на којем се књиже награде запосленима и накнаде члановима управних и надзорних одбора и комисија.

Табела број 13. Награда запосленима и остали посебни расходи

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	1.050	1.050	1.058	1.058	101	100
2	Градоначелник и Градско веће	10	10	0	490	4900	
3	Предшколска установа	3.500	3.500	5.782	5.782	165	100
4	Укупно организациона јединица	4.560	4.560	6.840	7.330	161	107
5	Укупно Град – Група 416000	7.970	7.970	7.699	8.189	103	106

1) Градска управа града Шапца

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 1.058 хиљада динара, и то: (1) 1.017 хиљада динара за јубиларне награде, (3) 6 хиљада динара за

награде за посебне резултате рада и (3) 35 хиљада динара за накнаде члановима комисија.

Члан 46. Анекса Посебног колективног уговора за државне органе уређује право на јубиларну новчану награду за 10, 20, 30 и 40 година у висини просечне нето зараде по запосленом у Републици према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике, с тим што се висина новчане награде увећава за 25% при сваком наредном остваривању тог права.

Приликом извршавања расхода за јубиларне награде град Шабац је примењивао Правилник о платама, накнади плата, накнади трошкова и других примања изабраних и постављених лица и запослених у Градској управи.

Увидом у рачуноводствену документацију утврђено је да је град Шабац извршио расходе за јубиларне награде за 16 запослених лица у Градској управи у износу од 1.017 хиљада динара на основу Списка запослених, изабраних и постављених лица који су стекли право на јубиларну награду у току 2015. године, исплатом у готовини преко благајне.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац извршио расходе у износу од 1.017 хиљада динара за јубиларне награде лицима запосленим у Градској управи, а да није донео појединачна акта којим се утврђује право и одобрава исплата јубиларних награда лицима која су то право остварила у 2015. години.

Препорука број 11

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да расходе за јубиларне награде извршавају на основу донетих појединачних акта за свако лице којима се утврђује основ, висина и начин исплате јубиларне награде.

2) Предшколска установа „Наше дете“ Шабац

Укупно исказани расходи за награде запосленима и остале посебне расходе у Предшколској установи износе 5.782 хиљаде динара, које су у целости евидентирани за остале награде запосленима.

Правилник о раду Предшколске установе „Наше дете“ Шабац од 28.01.2015. године, предвиђа исплату јубиларних награда у висини просечне нето плате по запосленом у привреди Републике Србије према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике с тим што се висина новчане награде увећава за 25% при сваком наредном остваривању тог права. Приликом извршавања расхода за јубиларне награде Предшколска установа је приликом обрачуна примењивала просечну месечну нето плату по запосленом у Републици Србији.

Увидом у рачуноводствену документацију утврђено је да је Предшколска установа извршила расходе за јубиларне награде у износу од 2.187 хиљада динара за 41 лице која су то право остварила у 2014. години, на основу Списка лица којима се исплаћују јубиларне награде у 2015. години. Јубиларне награде су исплаћене на текуће рачуне запослених..

Приликом преноса средстава Предшколској установи, град Шабац не врши контролу да ли је утврђена исплата јубиларних награда у складу са општим актима и прописима, и нема увид да ли су донета појединачна акта Предшколске установе којима се утврђује право и одобрава јубиларна награда за конкретно лице. Увидом у узорковану документацију утврђено је да временска динамика преноса средстава Предшколској установи по основу накнаде за јубиларне награде није адекватно планирана и финансирана

од стране града Шапца, с обзиром да су у 2015. години измирене обавезе по основу јубиларних награда за лица која су то право остварила у 2014. години.

На основу Закључка Владе РС број 451-12423/2015 од 19.11.2015. године и дописа Министарства финансија Републике Србије број 111-01-00559/2015-03 од 19.11.2015. године. Предшколска установа је извршила исплату једнократне помоћи у износу од 3.595 хиљада динара за 360 запослених лица, у висини од 7.000 динара по запосленом лицу, уз припадајуће порезе и доприносе за обавезно социјално на терет радника у износу од 2.986 динара.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је Предшколска установа

- планирала и извршила расходе за јубиларне награде запослених лица применом просечне месечне нето плате по запосленом у Републици Србији, што је супротно члану 96. Правилника о раду;
- извршила расходе за јубиларне награде у 2015. години лицима која су то право остварила у 2014. години, што је супротно члану 17. Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину;
- расходе за остале награде запосленима (конто 416119) исказала више за 2.187 хиљада динара, а јубиларне награде (конто 416111) мање за исти износ, што је супротно члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем и члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству;

Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Наше дете“ да обрачун јубиларних награда врше у складу са Правилником о раду; одговорним лицима града да планирају и преносе средства за јубиларне награде у складу са динамиком остваривања права и да их евидентирају применом прописаног контног оквира.

5.1.3.6. Посланички додатак – група конта 417000

Група 417000 – Посланички додатак садржи синтетички конто на којем се књиже расходи за одборнички додатак.

Табела број 14. Посланички додатак

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	У хиљадама динара		
					Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Скупштина града Шапца	5.800	5.800	5.735	0	0	0
2	Укупно организациона јединица	5.800	5.800	5.735	0	0	0
3	Укупно Град – Група 417000	5.800	5.800	5.735	0	0	0

Град Шабац је Одлуком о буџету за 2015. годину планирао расходе за посланички додатак у оквиру раздела 1, глава 1.1. Скупштина града Шапца износ од 5.800 хиљада динара.

Укупно исказани расходи за посланички додатак износе 5.735 хиљада динара за накнаду одборницима.

Скупштина града Шапца је Закључком о накнадама и другим примањима одборника утврдила право одборника на месечни износ одборничког додатка у износу од 4.831 хиљада динара. Одборници не могу бити запослена лица у органима Града те се накнаде одборницима не могу евидентирати у оквиру категорије 410000 – Расходи за запослене.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је Скупштина града Шапца исказала расходе за посланички додатак (конто 417100) више за 5.735 хиљада динара, а стручне услуге (конто 423500) мање за исти износ, што је супротно члану 14.

Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем и члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да евидентирање накнада за одборнике врше у складу са прописаним контним оквиром.

5.1.3.7. Стални трошкови – група конта 421000

Група 421000 – Стални трошкови садржи синтетичка конта на којима се књиже трошкови платног промета и банкарских услуга, енергетске услуге, комуналне услуге, услуге комуникације, трошкови осигурања, закуп имовине и опреме и остали трошкови.

Табела број 15. Стални трошкови

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	40.500	40.500	40.498	72.985	180	180
2	Градска управа – физичка култура	1.000	1.000	1.297	805	81	62
3	ЈП за управљање грађевинским земљиштем	4.850	4.850	6.655	54.238	1118	815
4	Предшколска установа	20.000	20.000	23.158	23.158	116	100
5	Дирекција за путеве	1.700	1.700	1.673	1.673	98	100
6	Укупно организациона јединица	68.050	68.050	73.281	152.859	225	209
7	Укупно Град – Група 421000	93.560	93.560	104.599	184.177	197	176

1) Градска управа

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 40.498 хиљада динара и то: 2.056 хиљада динара за трошкове платног промета и банкарских услуга, 17.065 хиљада динара за енергетске услуге, 7.967 хиљада динара за комуналне услуге, 8.597 хиљада динара за услуге комуникација, 1.086 хиљада динара за трошкове осигурања и 3.727 хиљада динара за остале трошкове.

Град Шабац је одређени пословни простор дао на коришћење директним и индиректним корисницима буџета Републике Србије и другим корисницима буџета града, и, на основу члана 19. Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину, фактурисао учешће у сталним трошковима ради рефундације.

На основу презентоване документације утврђено је да град Шабац:

- није закључивао уговоре са корисницима пословног простора, корисницима буџетских средстава, како би утврдили критеријуме на основу којих се врши обрачун рефундације трошкова;
- није у пословним књигама града евидентирао потраживање по основу рефундације сталних трошкова од корисника пословног простора, буџетских корисника, што је супротно члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да закључивањем уговора о коришћењу пословног простора града Шапца са корисницима буџетских средстава утврде критеријуме за обрачун рефундације сталних трошкова и да у пословним књигама води евиденцију потраживања по основу рефундације трошкова.

Енергетске услуге

На основу спроведених поступака јавне набавке и закључених уговора са ЕПС „Снабдевање“ д.о.о. Београд, Градска управа је извршила расходе за утрошену електричну енергију које је, након умањења за рефундацију трошкова, исказала у износу од 12.831 хиљада динара. Увидом у аналитичку картицу добављача ЕПС „Снабдевање“ д.о.о. Београд утврдили смо да је овом добављачу у 2015. години плаћено укупно 17.447 хиљада

динара (3.343 хиљаде динара по основу уговора из 2014. године и 14.103 хиљаде динара по основу уговора из 2015. године). Градска управа је вршила префактурисавање трошкова енергетских услуга корисницима пословних простора према мерним местима утврђеним спецификацијом подручја мерних места, која чини саставни део закљученог уговора, а чију контролу врши сарадник за јавне набавке.

Испитивањем стања евидентираних расхода за ове намене утврдили смо да наведена плаћања нису у целости евидентирана на одговарајућем конту расхода у оквиру конта 421200 – Енергетске услуге. Извршено плаћање утрошене електричне енергије у износу од 4.207 хиљада динара је неправилно евидентирано на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања.

Комуналне услуге

Градска управа града Шапца је исказала расходе за услуге дистрибуције воде у износу од 606 хиљада динара. Наведене услуге је извршило ЈКП Водовод Шабац, чији је оснивач град Шабац и које основано да, као претежну делатност, обавља послове сакупљања, пречишћавања и дистрибуција воде. Током 2015. године овом јавном предузећу је плаћено 1.062 хиљаде динара по основу испостављених фактура за утрошену воду, а плаћања су евидентирана на различитим контима и то: 606 хиљада динара на конту 421300 – Комуналне услуге, 209 хиљада динара на конту 423900 – Остале опште услуге, 158 хиљада динара на конту 424900 – Остале специјализоване услуге, док је преостали износ од 87 хиљада динара евидентиран на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања.

Услуге комуникација

Градска управа је извршила расходе за услуге интернета у износу од 891 хиљада динара за добављача „Yunet international“ д.о.о. Београд, на основу закљученог уговора без спроведеног поступка јавне набавке.

Град Шабац је, након спроведених поступака јавне набавке, дана 25.02.2014. године и 25.05.2015. године закључио Уговоре о пружању услуга мобилне телефоније са „Телеком Србија“ а.д. Београд, на основу којих је, у 2015. години, извршено плаћање пружаоцу ових услуга „Телеком Србија“ а.д. Београд укупно 2.691 хиљада динара. Укупно евидентирани расходи за ове намене износе 2.639 хиљада динара (након рефундације трошкова од запослених у Граду Шапцу у износу од 52 хиљаде динара за потрошњу изнад утврђеног лимита) од чега 826 хиљада динара по основу уговора из 2014. године и 1.813 хиљада динара по основу уговора из 2015. године.

Градоначелник града Шапца је, дана 11.03.2014. године, донео Закључак о утврђивању права и висине плаћених месечних трошкова мобилних телефона за функционере, заменика градоначелника, помоћника градоначелника, начелника Одељења и служби Градске управе, градског правобраниоца, шефа кабинета градоначелника и запослене по одобрењу градоначелника. Одељење за финансије врши праћење прекорачења месечних трошкова и сачињава месечни Списак корисника мобилних телефона, на основу кога се врши обустава од плате запосленог у случају прекорачења лимита одобреног Закључком. Увидом у списак утврђено је да се за секретара Скупштине обрачунава лимит од 2.500 што је за 1.000 динара више од износа одобреног Закључком. Град Шабац је за одређена лица запослена у Градској управи обрачунао лимите у висини од 700 динара и 200 динара, а да није посебним актом начелника Градске управе утврђена висина лимита и запослени који остварују то право, како је предвиђено Закључком градоначелника града Шапца.

Град Шабац је у 2015. години извршио плаћање „Телеком Србија“ а.д. Београд у износу од 2.691 хиљада динара, од чега 841 хиљада динара по основу уговора из 2014. године и

1.850 хиљада динара по основу уговора из 2015. године. Уговорена вредност услуга мобилне телефоније у 2015. години износи 1.320 хиљада динара са ПДВ, што је за 530 хиљада динара мање у односу на извршена плаћања по том уговору. Расход за услуге мобилног телефона је извршен на основу месечних рачуна уз који је достављен преглед потрошње према сваком појединачном претплатничком броју (200 претплатних бројева, који су уговорени почетним уговором и сваке године се бројеви обнављају, а спроводи се јавна набавка).

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да је град Шабац:

- преузео обавезе и извршио расходе за услуге интернета у износу од 891 хиљада динара на основу закљученог уговора без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима члановима 7. и 39. став 2. истог Закона, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему;
- извршио расходе за услуге мобилног телефона преко уговорене вредности у износу од 530 хиљада динара, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему;
- извршио расходе за трошкове мобилне телефоније, а да није у потпуности поступио у складу са Закључком градоначелника града Шапца којим се ограничавају ови расходи утврђивањем лимита потрошње и то за једно постављено лице и за више запослених лица.

Остали трошкови

Градска управа града Шапца је закључила два уговора о купопродаји GPS (скраћеница за Глобални позициони систем) уређаја и пружању услуга, на неодређено време са „Galeb system“ д.о.о. Шабац, и то: дана 11.02.2013. године за два возила и 19.08.2014. године за осам возила. По том основу је у 2015. години „Galeb system“ д.о.о. Шабац исплаћено 135 хиљада динара за месечну претплату за услуга праћења од стране контролног центра.

Град Шабац је, на основу испостављених фактура, извршио расходе у износу од 1.454 хиљаде динара добављачу „Машинокоп“ д.о.о. Шабац, за услуге које се односе на следеће активности: 911 хиљада динара за изношење смећа на депонију (евидентирано на економској класификацији 424900 - Остале специјализоване услуге) и 543 хиљаде динара за услуге рашчишћавања испред градског базена и бицикличке стазе (евидентирано на 421900 - Остали трошкови) иако су у питању расходи за услуге са истоветном наменом - услуге чишћења, које је у целости требало евидентирати на конту 421300 – Услуге чишћења.

Наведене услуге, плаћене у износу од 1.454 хиљаде динара, представљају истоврсне услуге сагласно Закону о јавним набавкама и Прилогу 1. који садржи категорију 16. Услуге уклањања и одлагања отпада, санитарне услуге и друге сродне услуге.

На конту 421900 – Остали трошкови, град Шабац је евидентирао извршене расходе по основу судских пресуда и вансудских поравнања у износу од 135 хиљада динара, на основу судских решења и закључених поравнања.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да је град Шабац:

- извршио расходе за услуге изношење смећа на депонију и услуге изношења и рашчишћавања смећа испред градског базена и бицикличке стазе у укупном износу од 1.454 хиљада динара добављачу „Машинокоп“ д.о.о. Шабац (од чега је 543 хиљаде

динара евидентирао на конту 421900 – Остали трошкови), без претходно спроведеног поступка јавне набавке и на основу тога закљученог уговора, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7. и 39. став 2. истог Закона, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему;

- извршио расходе за остале трошкове (конто 421900) више за 543 хиљаде динара, расходе за остале специјализоване услуге (конто 424900) више за 911 хиљада динара, а услуге чишћења (конто 421300) мање за 1.454 хиљаде динара, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. став 2. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.
- извршио расходе за остале трошкове (конто 421900) више за 135 хиљада динара, а расходе за накнаду штете за повреде или штету нанету од стране државних органа (конто 485100) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. став 2. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

2) Градска управа – физичка култура

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 1.297 хиљада динара, и то из средстава буџета у износу од 905 хиљада динара, а из осталих извора 392 хиљаде динара.

Град Шабац је извршио плаћање и евидентирао расходе на осталим трошковима (конто 421900) у износу од 492 хиљаде динара на основу испостављеног рачуна Хотела „Слобода“ д.о.о. Шабац за угоститељске услуге смештаја учесника манифестације „Одбојка на песку“. Приликом евидентирања ових расхода није извршено прописано одговарајуће књижење на групи конта 252000 – Обавезе према добављачима, на аналитичкој картици добављача Хотел „Слобода“ д.о.о. Шабац.

У поступку ревизије смо испитали пословни однос града Шапца и Хотела „Слобода“ д.о.о. Шабац као и начин евидентирања насталих пословних промена, на основу чега смо утврдили да је плаћање Хотелу „Слобода“ д.о.о. Шабац у 2015. години извршено у износу од 2.285 хиљада динара за расходе за исте намене. На аналитичкој картици добављача на групи конта 252000 – Обавезе према добављачима евидентирано је плаћање у износу од 1.793 хиљаде динара, што је мање за 492 хиљаде динара, како је објашњено у претходном ставу. Плаћања Хотелу „Слобода“ д.о.о. Шабац за извршене угоститељске услуге су евидентирани на различитим контима и то: (1) 499 хиљада динара на конту 423700 – Репрезентација; (2) 546 хиљада динара на конту 423900 – Остале опште услуге; (3), 411 хиљада динара на конту 424900 – Остале специјализоване услуге и (4) 337 хиљада динара неправилно евидентирано на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања.

Одговорна лица нам нису образложила на основу чега су расходе за исту намену евидентирали на различитим економским класификацијама.

Градска управа града Шапца је извршила расходе за услуге хотела и ресторана у износу од 2.285 хиљада динара, на основу рачуна добављача Хотел „Слобода“ д.о.о. Шабац, а да није спровела поступак јавне набавке и на основу тога закључила уговор о јавној набавци, којим би преузела обавезу за ту врсту услуге, иако су у питању истоврсне услуге (према Прилогу 1. Категорија 17 Услуге хотела и ресторана Закона о јавним набавкама) чија

укупна процењена вредност прелази лимит одређен за набавку без примене Закона о јавним набавкама (500 хиљада динара).

Чланом 3. став 1. тачка 13) Закона о јавним набавкама⁷⁷, који се примењивао до 12.08.2015. године, било је прописано да су истоврсне услуге, услуге које имају исту намену и својства и припадају истој категорији у оквиру Прилога 1. Чланом 64. став 4. Закона о јавним набавкама⁷⁸ који је на снази од 12.08.2015. године је прописано да су истоврсне набавке, које имају исту или сличну намену, при чему исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да је испуне, а што је у предметном случају добављач „Хотел Слобода“ д.о.о. Шабац.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да је град Шабац:

- извршио и евидентирао расходе за остале трошкове (конто 421900) више за 492 хиљаде динара, а угоститељске услуге (конто 423600) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- извршио расходе за услуге хотела и ресторана које су плаћене Хотелу „Слобода“ д.о.о. Шабац у укупном износу од 2.285 хиљада динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке и на основу тога закљученог уговора, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима члановима 7. и 39. став 2. истог Закона, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Ризик

Уколико се настави са извршавањем расхода за услуге фиксне телефоније, услуге чишћења и угоститељске услуге без претходно спроведеног поступка јавне набавке јавља се ризик да су услуге плаћене више од цене која би се постигла у поступку јавне набавке.

Уколико се настави са извршавањем расхода за услуге мобилне телефоније без успостављања контролних процедура на праћењу реализације уговора јавља се ризик да вредност извршених услуга премаши уговорену вредност.

Препорука број 12

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да набавку услуге фиксне телефоније, услуге чишћења и угоститељске услуге врше у складу са прописима који уређују јавне набавке; да контролним процедурама прате реализацију закључених уговора како би избегли прекорачење уговорене вредности.

3) ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац

У финансијским извештајима завршног рачуна буџета града Шапца за 2015. годину (консолидовани образац 5. и образац 2) расходи за сталне трошкове који се односе на ЈП за управљање грађевинским земљиштем су исказани у износу од 6.655 хиљада динара што је мање у односу на те расходе исказане у завршном рачуну ЈП за управљање грађевинским земљиштем у коме су ти расходи исказани у износу од 61.536 хиљада динара. У укупно исказаним расходима за сталне трошкове код ЈП за управљање грађевинским земљиштем, на енергетске услуге се односи 56.502 хиљаде динара (92%). На основу изјашњења одговорних лица, приликом консолидације ових расхода није преузето стање из завршног

⁷⁷ “Службени гласник РС”, бр. 124/12 и 14/15;

⁷⁸ “Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15;

рачуна индиректног корисника ЈП за управљање грађевинским земљиштем већ је исказано стање расхода према евиденцији извршења буџета. Неправилна консолидација и нетачно исказивање расхода за сталне трошкове у консолидованим обрасцима завршног рачуна је последица неусаглашеног планирања јер су, Одлуком о буџету града Шапца за 2015. годину, средства за финансирање делатности овог јавног предузећа опредељена у износу од 436.385 хиљада динара, а усвојеним Програмом пословања за 2015. годину планирана су средства у износу од 486.050 хиљада динара. Разлика износи 49.665 хиљада динара. Осим у укупном износу разлика постоји и у појединачним расходима, тако да је финансирање утрошене електричне енергије за јавну расвету планирано Одлуком о буџету на групи конта 425000, а у Финансијском плану, који је саставни део Програма пословања, на правилно примењеној економској класификацији, на групи конта 421000 – Стални трошкови.

4) Предшколска установа „Наше дете“ Шабац

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 23.158 хиљада динара, и то: 715 хиљада динара за трошкове платног промета и банкарских услуга, 20.344 хиљада динара за енергетске услуге, 1.265 хиљада динара за комуналне услуге, 465 хиљада динара за услуге комуникација и 369 хиљада динара за трошкове осигурања.

Предшколска установа је достављала захтеве за пренос средстава са спецификацијом средстава према економским класификацијама уз рачуне који се достављају на увид приликом подношења захтева. Увидом у документацију утврдили смо да Градска управа приликом примања захтева у појединим случајевима врши увид у документацију која је предмет захтева док негде не постоји оверен захтев о контроли пратеће документације. У току обављања ревизије нам је достављена документација за правдање наменског трошења средстава која се налазила код корисника буџетских средстава.

Градска управа није вршила евидентирање пренетих средстава у складу са економским класификацијама из захтева, већ у складу са расположивим апропријацијама у моменту преноса средстава. Приликом сачињавања Завршног рачуна за 2015. годину вршило се усаглашавање на нивоу групе конта, али нису успостављене контролне процедуре за усклађивање на синтетичком и аналитичком нивоу.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да пренос средстава индиректним корисницима буџетских средстава врши на основу успостављеног поступка контроле наменске реализације средстава и евидентира у складу са економским класификацијама сагласним стварном трошењу средстава.

5) Дирекција за путеве

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 1.264 хиљада динара, и то: 405 хиљада динара за трошкове платног промета и банкарских услуга, 435 хиљада динара за енергетске услуге, 40 хиљада динара за комуналне услуге, 360 хиљада динара за услуге комуникација и 24 хиљада динара за трошкове осигурања.

Дирекција за путеве је достављала захтеве за пренос средстава са спецификацијом средстава према економским класификацијама. На основу изјашњења одговорних лица, утврдили смо да Градска управа није вршила пренос средстава Дирекцији за путеве на основу рачуноводствене документације којом се правда наменско трошење буџетских средстава јер није ни захтевала да се та документација доставља уз захтев. У току

ревизије, за узорковане пословне промене, Дирекција за путеве нам је презентовала потребну рачуноводствену документацију. Увидом у рачуноводствену документацију утврдили смо да су захтеви за плаћање подношени у износу који је већи од пратеће рачуноводствене документације. Изјавом одговорног лица Дирекције за путеве је утврђено да су захтеви за пренос средстава у већем износу услед немогућности процене висине свих месечних трошкова, приликом чега се усклађивање пренетих и утрошених средстава на синтетичком и аналитичком нивоу врши на крају године, у шта нисмо били у могућности да се уверимо с обзиром на недостатак адекватних контролних поступака на нивоу Градске управе.

Градска управа није вршила евидентирање пренетих средстава у складу са назначени економским класификацијама из захтева, већ у складу са расположивим апропријацијама у моменту преноса средстава. Приликом сачињавања Завршног рачуна за 2015. годину вршило се усаглашавање на нивоу групе конта, али нису успоставили контроле процедуре усклађивања на синтетичком и аналитичком нивоу.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да је град Шабац:

- извршио расходе и издатке по основу захтева Дирекције за путеве, а да у тренутку преноса није располагала рачуноводственом документацијом која се односи на обавезе за чије плаћање се извршавају расходи и издаци;
- непостојање адекватних контролних поступака приликом извршавања расхода и издатака са апропријација Дирекције за путеве као и непотпуно усаглашавање током и на крају буџетске године, довело је до значајних одступања између одобрених и извршених апропријација.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да пренос средстава индиректним корисницима буџетских средстава врши на основу успостављеног поступка контроле намене утрошених средстава и евидентира у складу са економским класификацијама сагласним стварном трошењу средстава.

5.1.3.8. Трошкови путовања – група конта 422000

Група 422000-трошкови путовања садржи синтетичка конта за трошкове службених путовања у земљи, трошкове службених путовања у иностранству, трошкове путовања у оквиру редовног рада, трошкове путовања ученика и остале трошкове транспорта.

Табела број 16. Трошкови путовања

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градоначелник и Градско веће	1.800	1.800	1.771	1.771	98	100
2	Градска управа	2.300	2.300	1.998	1.998	87	100
3	Култура	1.900	1.900	1.984	1.984	104	100
4	Укупно организациона јединица	6.000	6.000	5.753	5.753	96	100
5	Укупно Град – Група 422000	7.957	7.957	9.048	9.048	114	100

1) Градоначелник и Градско веће

Градоначелник и Градско веће су извршили расходе за трошкове службених путовања у износу од 1.771 хиљада динара и то: за трошкове службених путовања у иностранство 1.750 хиљада динара и за трошкове службених путовања у земљи 21 хиљаду динара.

Градоначелник града Шапца је трошкове службених путовања уредио Правилником о накнадама трошкова и других примања запослених, изабраних и постављених лица у

органима Градске управе⁷⁹ и Правилником о платама, накнада плата, накнаде трошкова и других примања изабраних и постављених лица и запослених у Градској управи града Шапца⁸⁰.

Трошкови дневница за службени пут у иностранство евидентирани су у износу од 1.475 хиљада динара. Град Шабац има отворен девизни рачун у Народној банци Србије за потребе куповине девиза за плаћање дневница за службено путовање у иностранство. Градоначелник је, дана 22.01.2015. године, донео Одлуку којом се одобрава службени пут у Италију, у град Милано за осам лица, ради успостављања сарадње предузећа из области Ломбардије са предузећима из Шапца, а из области екологије, енергетике и транспорта. Службено путовање је обављено у периоду од 26.01.2015.године до 29.01.2015.године уз претходно исплаћену аконтацију дневница у девизама, које су купљене од Народне банке Србије, у укупном износу од 2.180 евра. Обрачун и исплата девизних дневница по коначном обрачуна је извршена 10.06.2015. године што је више од четири месеца од обављеног путовања. Увидом у извештаје са службеног путовања утврдили смо да су преноћиште са доручком обезбеђени од стране организатора.

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је:

- у налозима за службено путовање у иностранство није евидентирана категорија хотела у којем је обезбеђен смештај, што је супротно члану 16. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника⁸¹;
- трошкови превоза за службени пут у иностранство (авионске карте) у износу од 169 хиљада динара евидентирана су на конту трошкови дневница за службени пут у иностранство, што је супротно члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем⁸²;
- приликом коначног обрачуна трошкова службених путовања у иностранство није извршено умањење дневница за 10% по основу обезбеђеног хотелског смештаја са доручком, што је супротно члану 22. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника;
- извештај са службеног пута не садржи датум када су поднет, а коначан обрачун трошкова није поднет у року од седам дана од дана када је службено путовање завршено, што је супротно члану 30. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника.

Остали трошкови за пословна путовања у иностранство евидентирани су у износу од 275 хиљада динара. Закључком Градоначелника одобрено је службено путовање у Италију град Милано за шест лица, са задатком посете Миланској велетржници. Извршени расходи за трошкове наведеног путовања евидентирани су на основу плаћања фактура које је испоставила „Banca Intesa“ а.д. Београд за потрошњу коришћењем бизнис картица. „Banca Intesa“ а.д. Београд је издала три кредитне бизнис картице са појединачним лимитом од 2.000 до 4.000 евра. Бизнис картице су користили Градоначелник, Заменик градоначелника и саветник Градоначелника – који није запослено лице у органима Града већ је ангажован по основу уговора о привременим и повременим пословима. У току ревизије није нам презентован интерни акт којим се уређује право, услови и намена коришћења бизнис картица. Издавалац бизнис картица „Banca Intesa“ а.д. Београд је, у

⁷⁹ Доносилац градоначелник број 110-10/10-13 од 29.01.2010

⁸⁰ Доносилац Градоначелник број 110-126/15-13 од 18.06.2015

⁸¹ „Службени гласник РС“, број 98/07 – пречишћен текст, 84/14

⁸² „Службени гласник РС“, број 16/16

2015. години, испоставила 12 месечних фактура у укупном износу од 1.387 хиљада динара, од чега се на трошкове службених путовања у иностранство односи 298 хиљада динара. На основу изјашњења одговорних лица, плаћање је извршено на основу спецификације потрошње у фактурама „Banca Intesa“ а.д. Београд из које се не може прецизно утврдити намена потрошње коришћењем кредитне картице. Документација којом се правда наменска потрошња током службеног путовања у иностранству није достављана јер их лица, која су користила бизнис картицу у иностранству, нису прилагала приликом достављања извештаја након обављеног службеног путовања у иностранство.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да град Шабац:

- није донео интерни акт којим уређује право, услове и намену за коју се могу користити кредитне бизнис картице;
- извршио и евидентирао остале трошкови за пословна путовања у иностранство у износу од 275 хиљада динара на основу фактура „Banca Intesa“ а.д. Београд за трошкове коришћења кредитне картице, из којих се не може поуздано утврдити стварна намена потрошње, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему.

2) Градска управа

Градска управа исказала је расходе за трошкове путовања у износу од 1.998 хиљада динара и то за трошкове путовања у земљи. У поступку ревизије смо испитали 35 поднетих налога за службено путовање, заједно са путним рачунима и извештајима са службеног пута у периоду од 24.09. до 8.10.2015. године. Укупно исплаћени трошкови дневница су обрачунати и исплаћени у износу од 77 хиљада динара дана 09.10.2015. године. Увидом у узорковане налоге за службено путовање у земљи (већим делом се односе на возаче) утврдили смо да је код свих 35 налога унето време трајања службеног путовања у земљи дуже од 12 сати на основу чега је обрачуната дневница у пуном износу у висини од 2.168 хиљада динара.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да Градска управа града Шапца није успоставила контролне процедуре праћења трајања службеног путовања како би обрачун и исплату дневница вршила на основу веродостојних података.

3) Народни музеј

Извршени расходи за трошкове путовања износе 709 хиљаде динара од чега за трошкове службених путовања у земљи 648 хиљада динара и за трошкове службених путовања у иностранство 61 хиљада динара.

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је да приликом обрачуна трошкова дневница за службена путовања у иностранство није извршено умањење дневница за 10% по основу обезбеђеног смештаја са доручком, што је супротно члану 22. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника.

Ризик

Неуспостављањем адекватних контролних активности постоји ризик да ће се исплата трошкова службених путовања вршити на основу документације која не садржи потребне податке и на тај начин расходи извршавати без увида у наменско трошење средстава буџета.

Препорука број 13

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да уреде коришћење бизнис картица на начин да обезбеде увид у намену насталих трошкова; да контролним поступцима онемогуће извршење расхода уколико није достављена веродостојна документација.

5.1.3.9. Услуге по уговору - група конта 423000

Група 423000 - Услуге по уговору садржи конта, на којима се евидентирају расходи за услуге за чије се обављање ангажују стручна лица по уговору или други субјекти.

Табела број 17. Услуге по уговору

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	45.700	45.700	46.929	47.369	104	101
2	Градска управа – физичка култура	1.680	1.680	1.677	2.169	129	129
3	Градска управа – социјална заштита	142	142	662	1.098	773	166
4	Градоначелник и Градско Веће	44.900	44.900	44.880	42.724	95	95
5	Скупштина Града Шапца	1.450	1.450	1.444	7.179	495	497
6	Установе културе	9.000	9.000	9.956	10.674	119	107
7	Канцеларија за младе	2.180	2.180	1.988	1.988	91	100
8	Укупно организациона јединица	105.025	105.052	107.536	113.201	108	105
9	Укупно Град – Група 423000	126.482	126.482	129.826	135.491	107	104

1) Градска управа

Укупно исказани расходи за услуге по уговору износе 46.929 хиљада динара, од чега се 19.423 хиљаде динара односи на административне услуге, 3.388 хиљада динара на компјутерске услуге, 858 хиљада динара на услуге образовања и усавршавања запослених, 8.884 хиљаде динара на услуге информисања, 386 хиљада динара на репрезентацију и 13.990 хиљада динара на остале опште услуге. Расходи за услуге по уговору су у значајном обиму евидентирани као остале опште услуге (72%) што указује на потребу прецизнијег одређивања намене извршених расхода и њиховог евидентирања према тој намени, како би се поштовао буџетски принцип транспарентности.

Административне услуге

Градоначелник града Шапца је закључио укупно 77 уговора о привременим и повременим пословима са 35 лица и по том основу извршио расходе у износу од 17.006 хиљада динара. Закљученим уговорима је утврђено време обављања посла које не премашује законом утврђено максимално трајање обављања посла од 120 дана. У поступку ревизије смо испитивали врсту послова за чије обављање су ангажована лица по закљученим уговорима. Утврдили смо да су 22 појединачна уговора о привременим и повременим пословима, закључена са 11 лица и која појединачно не прелазе законски утврђен лимит али се односе на истоврсне послове (исти назив радног места и опис уговорених послова) које обавља исто лице током године. На тај начин су уговорени послови чије је трајање у календарској години дуже од 120 радних дана, што је супротно члану 197. Закона о раду који прописује да се уговорима о привременим и повременим пословима уговара обављање послова *који по својој природи* не трају дуже од 120 радних дана у календарској години. Истовремено је закључивано више појединачних уговора са истим лицима на основу којих је значајан број лица ангажован током читаве године.

Табела број 18. Преглед уговора о привременим и повременим пословима закљученим у 2015. години са истим лицима

У динарима

Ред. бр.	Предмет уговора о привременим и повременим пословима који су закључени са истим лицем	Број дана	Исплаћена накнада по свим уговорима
----------	---	-----------	-------------------------------------

Напомене уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања града Шапца за 2015. годину

		ангажовања	закљученим са ангажованим лицем	
			нето	брutto
1	Саветовање градоначелника везано за привредне активности	50	1.080.000	1.540.656
	Саветовање градоначелника везано за привредне активности	79		
	Координирање активности надлежних служби органа и јавних предузећа ради стицања БФЦ	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
2	Саветник градоначелника за рационализацију јавног сектора	20	630.000	898.716
	Саветник градоначелника за рационализацију јавног сектора	87		
	Саветодавни послови везани за привлачење страних и домаћих инвестиција	44		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	151		
3	Члан комисије за јавне набавке	42	570.780	814.236
	Сагледавање грађевинског стања објеката и штете услед поплава	87		
	Припрема и реализација пројеката донације за изградњу објеката установа образовања	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
4	Израда нацрта аката о имовини у власништву града	42	532.040	758.973
	Вођење јединствене евиденције о имовини града	87		
	Комисија за контролу доделе помоћи за оштећене у поплавама	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
5	Вођење поступка за остваривање права надокнаде штете од поплава	42	529.459	755.291
	Обрада документације за објекте оштећене у поплавама	87		
	Рад комисије за контролу доделе помоћи оштећенима у поплавама	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
6	Анализа стања путне и комуналне мреже	42	529.200	754.921
	Анализа стања путне и комуналне мреже	87		
	Праћење и реализација ЈЕАП-а, заштита водотока и животне средине	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
7	Испитивање могућности задуживања на финансијском тржишту	42	511.477	729.639
	Испитивање могућности задуживања на финансијском тржишту	87		
	Усаглашавање стања на терену пореза на имовину физичких лица	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
8	Административно-технички послови за савет за здравље	42	508.939	726.018
	Административно-технички послови за савет за здравље	87		
	Административно-технички послови за рад комисије за праћење инвестиција	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
9	Остваривање права на надокнаду штете од поплава	87	430.200	613.694
	Испитивање кредитне способности за емисију обвезница и задуживање код финансијских институција	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	207		

Напомене уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања града Шапца за 2015. годину

10	Надокнада штете о поплавама	42	429.138	612.179
	Обрада информација о остваривању права за надокнаду штете од поплава	87		
	Реализација пројекта лекар на кућном прагу	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
11	Информације о могућностима задуживања на финансијском тржишту	42	427.499	609.841
	Информације о могућностима задуживања на финансијском тржишту	87		
	Активности на промоцији слободне зоне Шабац	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
12	Прикупљање података из службе за катастар непокретности	42	403.218	575.205
	Прикупљање података из службе за катастар непокретности	87		
	Усаглашавање стања на терену пореза на имовину физичких лица	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
13	Прикупљање података у вези капиталних инвестиционих пројеката	42	397.600	567.189
	Прикупљање података у вези капиталних инвестиционих пројеката	87		
	Рад на планирању и реализацију пројеката прекограничне сарадње	79		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	208		
14	Администрирање сајта Шабац инфо	42	358.020	510.727
	Администрирање сајта Шабац инфо	87		
	Извештавање јавности о инвестиционим потенцијалима града Шапца	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
15	Евиденција физичких лица власника непокретности	42	354.769	506.090
	Устројавање евиденције пореских обвезника	87		
	Евиденција пореских обвезника са стањем у бази пореских обвезника	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
16	Евиденција становништва кода Републичког завода за статистику	42	354.542	505.766
	Евиденција становништва кода Републичког завода за статистику	87		
	Усаглашавање стања на терену пореза на имовину физичких лица са стањем у бази података ЛПА	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
17	Пројекти у вези капиталних инвестиција, припема и презентација	87	351.000	500.713
	Прикупљање података за пројекат лекар на кућном прагу	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	207		
18	Евиденција становништва код Републичког завода за статистику	42	349.326	498.325
	Евиденција становништва код Републичког завода за статистику	87		
	Усаглашавање стања на терену пореза на имовину физичких лица са стањем у бази података ЛПА	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
19	Испитивање могућности задуживања на финансијском тржишту	42	342.846	489.081

	Обрада података за емисију обвезница	87		
	Прикупљање података за нова запошљавања	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
20	Прикупљање података од службе за катастар	42	342.595	488.724
	Евидентирање пореских обвезника	87		
	Усаглашавање података пореских обвезника	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
21	Саветник председника Скупштине града за сарадњу са медијима	42	324.000	462.196
	Саветник председника Скупштине града за сарадњу са медијима	87		
	Праћење и реализација ЛЕАП-а	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	249		
22	Прикупљање података пореских обвезника и устројавање базе ЛПА	22	244.251	348.432
	Усаглашавање стања на терену пореза на имовину физичких лица	120		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	142		
23	Сагледавање грађевинског стања на објектима и процена штете услед последица поплава	42	143.985	205.400
	Сагледавање грађевинског стања на објектима и процена штете услед последица поплава	32		
	Укупан број дана ангажовања лица по закљученим уговорима:	74		

Градоначелник града Шапца је закључио уговоре о делу са девет лица, и по том основу током 2015. године извршио расходе у износу од 2.525 хиљада динара. Са истим лицима је закључивано више појединачних уговора, па је на тај начин у 2015. години укупно закључено 16 уговора од чега је 11 уговора о делу закључено за обављање послова и радних задатака који су систематизовани у оквиру Градске управе.

На ревизије презентованих докумената утврдили смо да је град Шабац:

- извршио расходе за административне услуге у износу од 1.835 хиљада динара по основу 11 уговора о делу за обављање послова који су систематизовани у оквиру Градске управе, што је супротно члану 199. Закона о раду и члану 56. став 4. Закона о буџетском систему;
- извршио расходе за административне услуге у износу од 4.129 хиљада динара по основу 22 уговора о привременим и повременим пословима закљученим са 11 лица о обављању истоврсних послова, а чије је укупно трајање дуже од 120 дана, што је супротно члану 197. Закона о раду и члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.
- планирао и евидентирао расходе за административне услуге (конто 423100) по основу закључених уговора о делу и уговора о привременим и повременим пословима, више за 19.531 хиљада динара, а расходе за остале стручне услуге (конто 423500) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Компјутерске услуге

Градска управа је, након спроведеног преговарачког поступка без објављивања јавног позива, дана 22.04.2015. године, са Институтом „Михајло Пупин“ д.о.о. Београд

закључила уговор о вршењу услуга одржавања информационог система за потребе локалне пореске администрације (ЛПА) са уговореном вредношћу у износу од 538 хиљада динара са ПДВ.

Увидом у књиговодствену картицу добављача Институт „Михајло Пупин“ д.о.о. Београд, утврдили смо да је овом добављачу у 2015. години извршено плаћање у износу од 1.547 хиљада динара, од чега се 57 хиљада динара односи на обавезе из 2014. године, 560 хиљада за одржавање информационог система за период април – децембар 2015. године, по наведеном Уговору, 330 хиљада динара за имплементацију пакета „Дневни упит стања“ и 600 хиљада динара за набавку хардверских ресурса за Информациони систем ЛПА, на основу достављеног предрачуна.

Градска управа је, на основу закљученог уговора број 404-101/2014-16 од 25.07.2014. године, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, на име информатичких услуга извршила расходе у износу од 792 хиљаде, према добављачу „Parallel“ д.о.о. Београд.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је Град Шабац:

- извршио издатке за набавку хардверских ресурса – сервера за потребе локалне пореске администрације у износу од 600 хиљада динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7. и 39. став 2. истог Закона, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему
- извршио авансно плаћање које није евидентирао као аванс у износу од 600 хиљада динара за набавку хардверских ресурса за ИС ЛПА–сервер, добављачу Институту „Михајло Пупин“ д.о.о. Београд, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 11. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- извршила расходе за информатичке услуге у износу од 792 хиљаде динара плаћањем добављачу „Parallel“ д.о.о. Београд на основу закљученог уговора без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима члановима 7. и 39. став 2. истог Закона, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему
- планирала и евидентирала расходе за компјутерске услуге (конто 423200) више за 1.036 хиљада динара по основу набавке сервера и набавке софтвера за антивирусну заштиту, а издатке за административну опрему (конто 512200) мање за 600 хиљада динара, а издатке за нематеријалну имовину (конто 515100) мање за 436 хиљада динара, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Услуге информисања

Градска управа града Шапца је извршила плаћање за услуге оглашавања и штампања у Листу „Подринске“ у износу од 4.616 хиљада динара на основу достављених рачуна добављача „Ш ревија“ д.о.о. Мајур. Плаћање добављачу „Ш ревија“ д.о.о. Мајур у износу од 3.917 хиљада динара евидентирано је на економској класификацији 423400 – Услуге информисања док је преостали износ од 699 хиљада динара неправилно евидентиран на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања, услед чега су расходи исказани мање за 699 хиљада динара (деталније објашњено у Напомени 5.2.3)

Градска управа града Шапца је извршила расходе за услуге снимања и емитовања

програма у износу од 6.815 хиљада динара, на основу рачуна добављача ЈИП „Глас Подриња“ Шабац, а да није закљученим уговором међусобно уредила права, обавезе и одговорности. Плаћање добављачу ЈИП „Глас Подриња“ Шабац је евидентирано на групи конта 423400 – Услуге информисања у износу од 4.452 хиљаде динара док је преостали износ од 2.363 хиљаде динара неправилно евидентиран на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања услед чега су расходи исказани мање за 2.363 хиљаде динара.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- преузео обавезе и извршио расходе за услуге оглашавања и штампања у износу од 4.616 хиљада динара на основу достављених рачуна добављача „Ш ревија“ д.о.о. Мајур, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима члановима 7. и 39. став 2. истог Закона, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему;
- преузео обавезе и извршио расходе у износу од 6.815 хиљада динара за услуге снимања и емитовања програма без претходно закљученог уговора који уређује међусобна права, обавезе и одговорности, што је супротно члану 56. став 2. Закона о буџетском систему.

Остале опште услуге

Градска управа града Шапца је извршила расходе за услуге одржавања географског информационог система (ГИС) у износу од 2.587 хиљада динара, на основу закључених уговора са добављачем GDI „Gisdata“ д.о.о. Београд од 10.10.2014. године и 07.08.2015. године и достављених рачуна након спроведеног преговарачког поступка без јавног објављивања и добијене сагласности Управе за јавне набавке.

Градска управа је извршила расходе за набавку софтвера за евиденцију имовине града у оквиру ГИС апликације у износу од 420 хиљада динара након спроведеног поступка јавне набавке мале вредности и закљученог уговора са GDI „Gisdata“ д.о.о. Београд.

Градска управа је извршила плаћање добављачу „Privileg“ д.о.о. Шабац у износу од 2.016 хиљада динара за услуге чишћења пословних просторија, на основу уговора закљученог, дана 15.04.2015. године, након спроведеног поступка јавне набавке мале вредности чија је вредност 2.083 хиљаде динара без ПДВ. Плаћање је извршено на основу достављених месечних рачуна и списка радника коме се исплаћује накнада са бројем радних сати, без додатне валидне документације која доказује извршење преузетих обавеза (радни налози, обрачуни зарада, извештаји о раду и сл).

Градска управа је извршила плаћање добављачу „Securitas services“ д.о.о. Београд у износу од 399 хиљада динара, за услуге физичког обезбеђења Амбуланте „Летњиковоц“, на основу закљученог уговора о пружању услуга од 27.03.2013. године у уговореној вредности од 3.600 хиљада динара и достављеног рачуна за јануар 2014. године без приложене додатне документације која доказује извршење уговорених обавеза. Предмет закљученог уговора су услуге обезбеђења зграде Градске управе, базена, зграде Центра за социјални рад и објеката по потреби наручиоца.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- планирао и евидентирао расходе за остале опште услуге (конто 423900) више за 3.471 хиљаду динара по основу набавке софтверске лиценце ради за коришћење ГИС апликације (3.051 хиљада динара) и софтвера за евиденцију имовине у оквиру ГИС апликације (420 хиљада динара), а издатке за нематеријалну имовину (конто 515100) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9.

Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;

- извршио расходе за услуге чишћења пословних просторија у износу од 2.016 хиљада динара и за услуге физичког обезбеђења у износу од 399 хиљада динара без валидне рачуноводствене документације која доказује извршење уговорених обавеза и наменско трошење буџетских средстава, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему и члану 16. Уредбе о буџетском рачуноводству.

Ризик

Закључивањем уговора о привременим и повременим пословима као и уговора о делу са ангажованим лицима за обављање послова који у значајном обиму спадају у надлежности управе, јавља се ризик од умањења професионалног капацитета управе као и ризик од трошења јавних средстава за послове које могу обављати запослена лица у управи.

Уколико се настави са преузимањем обавеза и извршењем расхода и издатака за рачунарску опрему, информатичке услуге и услуге оглашавања и штампања без спроведеног поступка јавне набавке јавља се ризик од одсуства конкуренције и плаћања више од цене која би се постигла у поступку јавне набавке.

Препорука број 14

- 1) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да преиспитају потребу за закључивањем уговора о привременим и повременим пословима за послове из надлежности управе и да их закључују за обављање послова који по својој природи не трају дуже од 120 дана у години; да уговоре о делу закључују за обављање послова који су ван делатности послодавца и који нису обухваћени актом о систематизацији града Шапца.
- 2) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да набавку рачунарске опреме, информатичких услуга и услуга оглашавања и штампања изврше у складу са законским и другим прописима који уређују јавне набавке; да евидентирање аванса као и извршених расхода и издатака врше применом прописаног контног оквира;
- 3) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да обавезе преузимају на основу писаног уговора или другог правног акта и расходе извршавају на основу валидне рачуноводствене документације којом се доказује извршење преузетих обавеза и наменско трошење буџетских средстава.

2) Градоначелник и Градско веће

Укупно исказани расходи за услуге по уговору износе 44.880 хиљада динара, од чега се на репрезентацију односи 3.396 хиљада динара, а на остале опште услуге 41.484 хиљаде динара. Расходи за остале опште услуге чине 92% укупно исказаних расхода за услуге по уговору што захтева преиспитивање да ли се евидентирање утрошених средства врши применом одговарајућих конта у складу са прецизније утврђеном наменом извршених расхода.

Репрезентација

Градоначелник града Шапца је, дана 01.11.2011. године, донео Правилник о трошковима репрезентације⁸³ који прописује право и висину репрезентације, врсте добара и услуга која се сматрају репрезентацијом, начин праћења извршења трошкова

⁸³ Доносилац Градоначелник, број 020-100/11-13 од 01.11.2011. године

репрезентације и извештавања по том основу. Правилником је одређено да репрезентација обухвата угоститељске услуге ради обављања одређеног службеног посла, у случају одржавања седница органа управљања и радних и пословних састанака, прослава празника, пријема страних и домаћих делегација, сајамских, промотивних и других манифестација. Правилником о трошковима репрезентације је предвиђена обавеза Градоначелника да посебном одлуком утврди висину трошкова на име репрезентације по организационим деловима или за поједине запослене на годишњем нивоу. У пракси се наведени Правилник не примењује у потпуности јер се коришћење репрезентације не врши на основу поднетог писменог захтева запосленог и одобрења Градоначелника (члан 3), нити је Одељење за финансије у 2015. години сачињавало и достављало месечни извештај о трошковима репрезентације (члан 5) према одобреним захтевима и достављеним рачунима.

На основу увида у примену општег акта којим се утврђује висина и ограничавају расходи за репрезентацију, утврђено је да је град Шабац извршио расходе за трошкове репрезентације у износу од 3.396 хиљада динара, а да није посебним актом детаљније утврдио критеријуме, висину и лица која остварују право на коришћење репрезентацију, нити је сачињаван месечни извештај о трошковима репрезентације, у складу са одобреним и оправданим средствима, што је супротно члановима 3, 4 и 5. Правилника о трошковима репрезентације.

Препорука број 15

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да општим актом детаљније уреде право на коришћење репрезентације, успоставе и примењују контролне поступке одобравања, праћења, контроле и извештавања о утрошеним средствима за репрезентацију.

Остале опште услуге

Град Шабац је у 2015. години извршио плаћање за услуге управљања, организације рада и одржавања објекта градског базена у износу од 6.653 хиљаде динара, на основу Уговора о поверавању на управљање, организацију рада и одржавања објекта градског базена у Шапцу, закљученим са Ватерполо клубом „Шабац“. Извршена плаћања, која се према намени истоветна, су евидентирана на различитим контима и то: (1) на конту 423900 – Остале опште услуге у износу од 4.809 хиљада динара; (2) на конту 425100 - Текуће поправке и одржавања у износу од 1.344 хиљаде динара и (3) на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања у износу од 500 хиљада динара.

Међусобна права, обавезе и одговорности града Шапца и Ватерполо клуба „Шабац“ су уређени наведеним уговором чије доношење и реализацију шире образлажемо у наставку текста.

Градоначелник града Шапца је, дана 21.07.2015.године, са заступником Ватерполо клуба „Шабац“ из Шапца, закључио Уговор о поверавању на управљање, организацију рада и одржавања објекта градског базена у Шапцу, на период од 5 година. Закључењу Уговора, претходио је Позив за прикупљање понуда за управљање, организацију рада и одржавања објекта градског базена у Шапцу, у улици Хајдук Вељкова бб, објављеног у дневном листу „Данас“. Из садржаја Позива, се закључује да исти за предмет има прикупљање понуда за управљање делом простора уз плаћање накнаде од стране „управљача“ (што по правној природи посла представља закуп), док се за преостали део

простора, тражи достављање понуда за пружање услуге управљања, организације рада и одржавање објекта градског базена, где ће посао бити додељен ономе који понуди најнижу цену на годишњем нивоу. У прилог наведеном закључку, између осталог иде и чињеница да се о томе расправљало на 49. седници Градског већа града Шапца, где је начелник Градске управе града Шапца, дао додатна објашњења на ту тему, констатујући између осталог: „овим вршимо набавку услуге за организацију рада базена. Морам да ангажујемо људе са стране који испуњавају све ове услове, јер не можемо да примамо у радни однос. Спа центар, теретана и кафе би се дали у закуп да се опреме и понуди највећа цена.“

Понуду је доставио само Ватерполо клуб „Шабац“ из Шапца. Позивом је обухваћено поверавање на управљање објекта градског базена који се састоји од подрума, приземља и спрата, укупне површине 4.607 m².

Увидом у одредбе Уговора, утврдили смо да су три засебна простора, у укупној површини од 589 m² (кафе..., СПА хидромасажа..., теретана...) описаних у члану 2. став 2. Уговора, дата на управљање уз накнаду (закуп) коју Ватерполо клуб плаћа Граду Шапцу, у износу од 10.000,00 € на годишњем нивоу. Преостали делове објекта описаних у члану 3. Уговора, на име организације рада базена, дају се на управљање уз накнаду коју Град Шабац плаћа Ватерполо клубу као управљачу у износу од 132.341,00 € на годишњем нивоу.

Одредбама Уговора, Град Шабац је преузео обавезу да сноси трошкове струје, воде и гаса, трошкове средстава за хигијену за одржавање пливалишта и средстава за дезинфекцију воде, као и трошкове услуга провере исправности и квалитета воде.

Чланом 9. Уговора, Ватерполо клуб Шабац се обавезао да у року од 5 дана од дана закључења Уговора, Граду Шапцу достави банкарску гаранцију као средство финансијског обезбеђења за добро извршење посла, у висини од 2.000 хиљада динара, са роком важности најмање 60 дана дуже од истека рока трајања Уговора. Ватерполо клуб Шабац није испунио наведену уговорну обавезу и није доставио тражено средство обезбеђења.

Чланом 11. Уговора, уговорне стране су уговориле право на једностранни раскид Уговора од стране сваке од њих, у случају да друга страна не испуњава своје уговорне обавезе.

У поступку ревизије утврдили смо да је град Шабац за пет месеци 2015. године (од августа до децембра) са рачуна буџета утрошио 14.544 хиљаде динара за финансирање рада базена, од чега је Ватерполо клубу „Шабац“, по наведеном уговору пренето 6.653 хиљаде динара. Истовремено током 2015. године, град Шабац није фактурисао нити наплаћивао закуп простора сагласно одредбама уговора. Евидентирање утрошених средстава је делимично исказано на контима расхода у износу од 6.839 хиљада динара (на групи конта 425000 и 423000), док је део утрошених средстава у износу од 7.705 хиљада динара неправилно евидентиран на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања, уместо на одговарајућем конту расхода. (деталније објашњено у Напомени 5.2.3)

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је следеће:

- поступак давања у закуп дела објекта градског базена у Шапцу у површини од 589 m², као непокретности у својини града Шапца, није спроводила комисија образована од стране надлежног органа града Шапца, што је супротно члану 6. став 2. Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп

ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда;

- позив за прикупљање понуда за управљање, организацију рада и одржавање објекта градског базена у Шапцу, као оглас о давању у закуп дела непокретности у својини града Шапца, не садржи почетну, односно најнижу висину закупнине по којој се непокретност у јавној својини може дати у закуп, висину и начин полагања депозита, односно висину и време трајања банкарске гаранције као депозита, рок за повраћај депозита учесницима који нису успели на јавном надметању, односно у поступку прикупљања писмених понуда, назнаку да се у пријави, односно понуди обавезно наводи број рачуна на који ће се извршити повраћај депозита, што је супротно члану 7. став 2. алинеје од 9. до 12. Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда;
- Град Шабац је преузео обавезе по основу закљученог Уговора о поверавању на управљање, организацију рада и одржавање објекта градског базена у Шапцу, на период од 5 година, у укупној вредности од 661.705 €, односно месечно 11.028,40 евра, што за четири месеца 2015. године износи 44.113,60 евра, без претходно спроведеног поступка јавне набавке без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима члановима 7. и 39. став 2. Закона о јавним набавкама, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему;
- Град Шабац је преузео обавезе по основу закљученог Уговора о поверавању на управљање, организацију рада и одржавање објекта градског базена у Шапцу, које доспевају на плаћање у периоду дужем од три буџетске године, што је супротно члану 2 став 1. Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година;
- Град Шабац је преузео обавезе по основу Уговора о поверавању на управљање, организацију рада и одржавање објекта градског базена у Шапцу који је закључен као вишегодишњи уговор, а да претходно није прибављена сагласност локалног органа управе надлежног за финансије, за обавезе које ће доспевати и бити укључене у финансијске планове за наредну и наредне две године, што је супротно члану 3. став 1. тачка 2) Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Препорука број 16

Препоручујемо граду Шапцу да издавање у закуп простора у јавној својини, врши на начин и у поступку прописаног Уредбом о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда, да набавку услуга врши под условима у поступку сагласно одредбама Закона о јавним набавкама и да уговоре са вишегодишњим трајањем закључује на начин и под условима дефинисаним Законом о буџетском систему и његовим подзаконским актима.

Град Шабац је извршио расходе добављачу Систем ФПС обезбеђење д.о.о. Београд у износу од 877 хиљада динара, за услуге физичко-техничког и противпожарног обезбеђења

објекта зграда Градске управе, базена у изградњи и Амбуланте „Летњиковац“, на основу уговора који је закључен 12.09.2014. године, након спроведеног поступка јавне набавке, на износ од 3.588 хиљада динара са ПДВ. Увидом у закључени уговор, утврђено је да је уговорено физичко-техничко и противпожарно обезбеђење зграде Градске управе, базена у изградњи, зграде Центра за социјални рад и објекта по потреби наручиоца односно у 2015. години Амбуланте „Летњиковац“ (чији је власник Град Шабац, изграђене на подручју МЗ Летњиковац, заједно са апотеком и простором МЗ). У пословним књигама Градске управе води се зграда Градске управе и базен, али не и зграда Центра за социјални рад као ни Амбуланта. Плаћање је извршено на основу достављених месечних рачуна, без додатне документације у виду радних налога, обрачуна зарада или извештаја о раду, која документује извршење уговореног посла.

Град Шабац је извршио расходе добављачу АДМ Консалтинг д.о.о. Вршац у износу од 348 хиљада динара за „услуге консалтинг активности у вези формирања заједничког предузећа“, на основу испостављеног рачуна без приложене документације којом се доказује извршење уговорене обавезе, нити нам је таква документација презентована у поступку ревизије. У току ревизије је достављен допис АДМ Консалтинг д.о.о. Вршац, без наслова, броја и датума, чији је предмет „Приватизација јавног предузећа Телевизија Шабац“ којим се документује извршење услуга из члана 4. Уговора, а извршење услуга из члана 2 и 3 Уговора није документован.

Градначелник града Шапца је, дана 19.03.2015. године, донео Одлуку о финансирању плата и накнада за 10 лекара и 10 медицинских сестара/техничара у циљу друштвене бриге за здравље становништва, на период од 9 месеци, на основу прегледа структуре предвиђеног запошљавања у 2015. години, са описом радног места и структуре трошкова које је Дом здравља доставио Граду Шапцу, приликом сачињавања финансијског плана за 2015. године. Расходи су извршени у износу од 11.399 хиљада динара, на основу месечних захтева Дома здравља Шабац без приложене додатне документације о обрачуну зарада за лица чији рад се финансира (обрачунске листе, листа присутности, обрачун плата и пореске пријаве). У току ревизије су достављени уговори о раду за лица запослена у Дому здравља чија се плата финансира из буџета града.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- извршио расходе за остале опште услуге на основу уговора који обухвата физичко-техничко и противпожарно обезбеђења зграда које користе Центар за социјални рад и Дом здравља (Амбуланта „Летњиковац“ МЗ Летњиковац), на којима Град Шабац има право јавне својине уместо да се финансирање ових услуга врши путем трансфера осталим нивоима власти, на основу уговора које директно закључују наведене установе, индиректни корисници буџета Републике Србије;
- извршио расходе у износу од 11.399 хиљада динара за плате и накнаде за 19 лица запослених у Дому здравља Шабац без достављене валидне рачуноводствене документације која доказује извршење уговорених обавеза и наменско трошење буџетских средстава, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему и члану 16. Уредбе о буџетском рачуноводству;
- извршио расходе у износу од 348 хиљада динара за консалтинг услуге без приложене валидне рачуноводствене документације којом се правда наменско трошење буџетских средстава, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему;
- планирао и извршио расходе за остале опште услуге (конто 423900) за услуге финансирања плата и накнада за 19 запослених лица у Дому здравља Шабац више за

11.399 хиљада динара, а дотације организацијама обавезног социјалног осигурања (конто 464100) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Градоначелник града Шапца је дана 02.07.2012. године донео Одлуку о утврђивању висине накнаде за рад председника Скупштине града Шапца у износу од 25 хиљада динара, чланова Градског већа и помоћника градоначелника који нису на сталном раду у износу од 20 хиљада динара. Одлуком су утврђена лица која обављају наведене послове и висина накнаде која им по том основу припада. Увидом у обрачун и исплату накнаде утврђено је да је дошло до промене броја чланова Градског већа са три на два, приликом чега је изабрано једно ново лице за члана. Накнада за рад председника Скупштине се у пракси исплаћује у износу од 36 хиљада динара месечно. У току ревизије није нам презентован акт на основу кога се исплаћује наведени износ накнаде за рад председника Скупштине града.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац извршио расходе у износу од најмање 432 хиљаде динара за плаћање накнаде за рад Председника Скупштине града Шапца, на основу акта кога је донео Градоначелник, који је извршни орган и у чијој надлежности није доношење аката којим се уређује накнада за рад изабраног лица које обавља послове из надлежности Скупштине (нити радноправни статус изабраних лица), што је супротно члану 32. Закона о локалној самоуправи, члану 21., 38. и 39. Статута града и члану 56. Пословника Скупштине града Шапца.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да обављају своје надлежности у складу са законским и другим прописима који уређују те надлежности.

Град Шабац је у 2015. години извршио плаћање за услуге снимања и емитовања програма у износу од 9.046 хиљада динара, на основу рачуна РТВ „АС“ Шабац испостављених на основу Анекса уговора о пословно техничкој сарадњи број 345-21/2014-13 од 18.09.2014. године чији је предмет производња и емитовање телевизијске емисије „Недеља за нама“. На основу увида у начин евидентирања утрошених средстава за плаћање наведених услуга утврдили смо да су евидентрана на групи конта 4239000 – Остале опште услуге у износу од 5.608 хиљада динара, на групи конта 424911 – Остале специјализоване услуге у износу од 714 хиљада динара, а преостали износ од 2.724 хиљаде динара није евидентиран применом конта расхода већ неправилним евидентирањем на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања.

Град Шабац је извршио расходе у износу од 1.369 хиљада динара добављачу „Васић Медиа“ ПР Београд, за услуге које се односе на следеће активности: 360 хиљада динара за дигитални маркетинг, 360 хиљада динара закуп дигиталних медија, 360 хиљада динара продукција и израда кратких филмова за Фејсбук страницу, 288 хиљада динара израда постова за емитовање на друштвеној мрежи. Набавка наведених услуга је извршена на основу достављене четири понуде на основу којих су закључени уговори о пружању услуга. Члан 64. став 4. Закона о јавним набавкама прописује да наручилац не може одређивати процењену вредност јавне набавке, нити може делити истоврсну јавну набавку на више набавки с намером избегавања примене овог закона или правила одређивања врсте поступка у односу на процењену вредност јавне набавке. Истоврсна јавна набавка је набавка која има исту или сличну намену, при чему исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да је испуне.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да је град Шабац преузео обавезе и извршио расходе за рекламне услуге у износу од 1.369 хиљада динара на основу закљученог уговора без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7, 7а и 39. став 2. истог Закона, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

3) Канцеларија за младе

Планирана апропријација за услуге по уговору износи 2.180 хиљада динара, чије је извршење у буџету евидентирано у износу од 1.988 хиљада динара. Наведени износ је садржан у укупно исказаним расходима за услуге по уговору у износу од 126.826 хиљада динара који је исказан у Одлуци о завршном рачуну буџета и у Консолидованом обрасцу 5. – Извештај о извршењу буџета.

Увидом у финансијске извештаје завршног рачуна Канцеларије за младе утврдили смо да су расходи за услуге по уговору исказани у износу од 2.247 хиљада динара и то у целости из средстава буџета. На основу наведеног можемо констатовати да приликом консолидације није обухваћен расход исказан у завршном рачуну индиректног буџетског корисника који садржи податке о стварној тј. крајњој намени утрошених средстава који су, сагласно прописима, предмет консолидације.

Канцеларија за младе извршила је расходе у износу од 120 хиљаде динара за плаћање рачуна од 08.06.2015. године предузећа „Медија послови“ д.о.о. Шабац за организовање бесплатне припремне наставе за упис у средње школе. Фактура је испостављена на основу Уговора од 03.03.2015. године чија вредност износи 353 хиљаде динара. Током 2015 године Канцеларија за младе је закључила уговоре са „Медија послови“ д.о.о. Шабац за обављање следећих послова: логистичка подршка пројекта „Хор за младе“ у износу од 193 хиљаде динара; анализа мониторинга у системском позиционирању сталног и непрекидног напретка пројеката догађаја који се одвијају на територији града Шапца у износу од 200 хиљада динара; логистичка подршка организовања пројекта „Акција у унапређењу младих на селу“ у износу од 320 хиљаде динара; логистичка подршка организовања пројекта „Акција у унапређењу младих у Граду“ у износу од 82 хиљаде динара и дизајнерске и софтверске услуге у износу од 102 хиљаде динара. Укупна вредност наведених уговора је 1.250 хиљада динара.

Чланом 3. став 1. тачка 13) Закона о јавним набавкама⁸⁴, који се примењивао до 12.08.2015. године, било је прописано да су истоврсне услуге, услуге које имају исту намену и својства и припадају истој категорији у оквиру Прилога 1. Чланом 64. став 4. Закона о јавним набавкама⁸⁵ који је на снази од 12.08.2015. године је прописано да су истоврсне набавке, које имају исту или сличну намену, при чему исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да је испуне, а што је у предметном случају добављач „Медија плус“ д.о.о. Шабац.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је Канцеларија за младе преузела обавезе и извршила расходе закључивањем уговора за истоврсне набавке у укупном износу од 1.250 хиљада динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7 и 7а. и 39. став 2. истог Закона, што је супротно члану 57. Закона

⁸⁴ “Службени гласник РС”, бр. 124/12 и 14/15;

⁸⁵ “Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15;

о буџетском систему.

Препорука број 17

- 1) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да расходе по основу физичко-техничког и противпожарног обезбеђења уговарају и извршавају у складу са надлежностима; да расходе за остале опште услуге извршавају на основу валидне рачуноводствене документације и да евидентирање врше применом прописаног контног оквира.
- 2) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца и Канцеларије за младе да расходе извршавају и евидентирају у складу са Законом о јавним набавкама, Уредбом о буџетском рачуноводству и Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

5.1.3.10. Специјализоване услуге – група конта 424000

Група 424000 – Специјализоване услуге садржи синтетичка конта на којима се књиже расходи за специјализоване услуге по областима – пољопривредне услуге, услуге образовања, културе и спорта, медицинске услуге, услуге одржавања аутопутева, услуге одржавања националних паркова и природних површина, услуге очувања животне средине, науке и геодетске услуге и остале специјализоване услуге.

Табела број 19. Специјализоване услуге

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градоначелник и Градско веће	74.430	74.430	74.066	25.179	34	34
2	Градска управа	25.600	25.600	23.292	44.190	173	190
3	Градска управа – социјална заштита	0	0	0	8.798		
4	Скупштина града	0	0	0	2.390		
5	ЈП за управљање грађевинским земљиштем	123.500	123.500	112.574	111.265	90	99
6	Дирекција за пољопривреду	40.000	40.000	35.847	29.965	75	84
7	Предшколска установа	4.300	4.300	3.948	3.948	92	100
8	Укупно организациона јединица	267.830	267.830	249.727	225.735	84	90
9	Укупно Град – Група 424000	291.985	291.985	286.593	262.601	90	92

Укупно исказани расходи за специјализоване услуге износе 286.593 хиљада динара, од чега се на средства буџета односи 262.721 хиљада динара, а на средства из додатних прихода корисника 23.872 хиљаде динара.

Табела број 20. Структура расхода за специјализоване услуге по областима

У хиљадама динара

Код	Опис	Износ	Процент
424200	Услуге образовања, културе и спорта	1.321	0,5%
424300	Медицинске услуге	2.999	1%
424500	Услуге одржавања националних паркова и природних површина	815	0,5%
424900	Остале специјализоване услуге	281.458	98%
	Укупно	286.593	100%

На основу података у претходној табели уочава се да се на конто 424900-Остале специјализоване услуге односи 98% укупно исказаних расхода за ове намене, што указује на потребу прецизнијег одређивања намене извршених расхода и њиховог евидентирања према тој намени, у складу са буџетским принципом транспарентности.

1) Градоначелник и Градско веће

Расходи за специјализоване услуге, који се односи на градоначелника и Градско веће, извршени су у износу од 74.066 хиљада динара и у целини су евидентирани на конту 424900 – Остале специјализоване услуге. Извршени расходи за специјализоване услуге се односе на плаћања ЈП „План“ за израду урбанистичких планова у износу од 19.682 хиљаде

динара; плаћања физичким и правним лицима за изузету земљу у износу од 17.615 хиљада динара на основу судских решења; за накнаде за рад комисија и других радних тела у износу од 9.887 хиљада динара; за трошкове одржавања Шабачког летњег фестивала у износу од 7.225 хиљада динара; за трошкове Чивијаде и карневала у износу од 5.360 хиљада динара, за концерте народне музике 1.440 хиљада динара, за услуге консалтинга, преводилачке услуге, услуге израде елабората, услуге стручног надзора и др.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да су, са раздела Градоначелника планирани и извршени расходи за специјализоване услуге, у износу од најмање 39.687 хиљада (израда урбанистичких планова 19.682 хиљаде динара, накнада за изузету земљу по судским решењима 17.615 хиљада динара, накнаду за рад комисија које су у надлежности Скупштине града-Комисија за планове 2.390 хиљада динара), уместо са раздела Градске управе, односно са раздела Скупштине града, што је супротно члану 32. Закона о локалној самоуправи и члану 29. став 2. тачка 3) Закона о буџетском систему.

Органи града Шапца су за потребе обављања својих надлежности, образовали више сталних и повремених радних тела чије су финансирање планирали и извршили на апропријацији за специјализоване услуге.

Град Шабац је, по основу накнада за рад комисија и других радних тела, извршио и евидентирао расходе за остале специјализоване услуге у износу од 9.887 хиљада динара, према прегледу у табели.

Табела број 21. Упоредни преглед исплаћених накнада члановима комисија у 2014. и 2015. години

У хиљадама динара

Р.бр.	Назив комисије	Износ исплаћене накнаде свим члановима Комисије	
		2014. година	2015. година
1	Интерресорна комисија	207	246
2	Комисија за планове	1.595	2.390
3	Комисија за оцену степена психофизичке ометености детета		165
4	Комисија за привредно-туристичку промоцију	1.024	1.285
5	Комисија за повраћај земљишта	337	338
6	Комисија за децентрализацију послова у локалној самоуправи	1.453	1.542
7	Комисија за спровођење поступка за отуђење и давање у закуп грађевинског земљишта	15	23
8	Комисија за развојне пројекте	419	115
9	Комисија за избор пројеката који се финансирају/суфинансирају у области културе		47
10	Комисија за координацију програмских садржаја у култури и њихову имплементацију у сеоским месним заједницама града Шапца		570
11	Комисија за подстицај запошљавања		888
12	Комисија за стратешко планирање града		1.595
13	Радна група за екологију		327
14	Канцеларија за координацију привредних активности		119
15	Комисија за праћење и анализу права потрошача код Јавних предузећа града Шапца		237
16	Техничка комисија за оцену студија о процени утицаја на животну средину	374	
	Укупно:	5.424	9.887

На основу података наведених у табели, град Шабац је, током 2015. године, повећао број образованих комисија у односу на претходну годину, па је и износ исплаћених накнада већи за 4.463 хиљаде динара, што је 82% више него у 2014. години.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- извршио расходе за накнаде члановима комисија у износу од 9.887 хиљада динара, што је више за 82% у односу на 2014. годину, што је супротно члану 18. став 1. и став 2. Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину⁸⁶ који прописује да се накнаде за рад председника и чланова комисија и других сталних и привремених радних тела у јавном сектору не могу повећавати у 2015. години и утврђује обавезу да се преиспита потреба постојања као и висина накнада за рад комисија и других сталних и привремених радних тела у јавном сектору;
- расходе за остале специјализоване услуге (конто 424900) исказао више за 5.310 хиљаде динара, а стручне услуге (конто 423500) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 16. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Скупштина града Шапца је, на основу члана 52. Закона о планирању и изградњи, образовала Комисију за планове ради обављања стручних послова у поступку израде и спровођења планских докумената. Извршени расходе за накнаде члановима Комисије у 2015. години износе 2.390 хиљаде динара.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац расходе за остале специјализоване услуге (конто 424900) исказао више за 2.390 хиљаде динара, расходе за стручне услуге (конто 423500) мање за 1.900 хиљада динара, а награде запосленима и остале посебне расходе (конто 416000) мање за 490 хиљада динара колико је исплаћено члановима Комисије за планове из редова запослених у Градској управи, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 16. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Градоначелник града Шапца је током 2015. године својим решењима образовао више комисија од којих наводимо: (1) *Комисију за децентрализацију послова у локалној самоуправи* са задатком да даје предлоге за повећање ефикасности локалне самоуправе преносом одређених послова са нивоа града на ниво месне заједнице са циљем равномернијег развоја свих насељених места. Утрошена средства за исплату накнада за рад ове комисије износе 1.542 хиљаде динара; (2) *Комисију за подстицај запошљавања* за чији рад је утрошено 888 хиљада динара; (3) *Комисију за привредно туристичку промоцију града Шапца* за чији рад је утрошено 1.285 хиљада динара; (4) *Комисију за стратешко планирање* чији рад је плаћен у износу од 1.595 хиљада динара.

Увидом у наведена решења утврдили смо да углавном није јасно утврђена обавеза извештавања о обављеном послу нити су дате смернице за поступање у случају да задаци не буду обављени.

Исплате накнада члановима комисија су вршене на основу Решења, без претходно достављаног захтева са приложеном документацијом којом се доказује да је комисија обавила постављене задатке (записник са седнице са закључцима, извештај о обављеним активностима и слично) као ни списак лица са доказима да су заиста учествовала у обављању постављених задатака. У току вршења ревизије презентован нам је записник са седнице Комисије за подстицај запошљавања док нам за остале наведене комисије нису

⁸⁶ “Службени гласник РС”, бр. 142/14 и 94/15

презентовани записници са седница као ни извештаји о раду комисија. Члановима Комисије из редова запослених није исплаћивана накнада.

Град Шабац је извршио расходе у износу од 663 хиљаде динара плаћањем испостављеног рачуна на основу Уговора закљученог 01.08.2015. године са Агенцијом „J&M Star“ ПР Крагујевац. Предмет рачуна су услуге организовања наступа рок музичара Јуре Стублића и групе „Филм“ на Шабачком летњем фестивалу дана 08.08.2015. године. На основу рачуна који је испоставила Агенција за услуге у пословању „Звуци Балкана“ ПР Петроварадин Петроварадин за трошкове организације наступа музичке групе „Vivavox“ поводом отварања новог градског Трга у Шапцу, извршени су расходи у износу од 779 хиљада динара 14.09.2015. године.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- преузео обавезе и извршио расходе на основу закљученог уговора у износу од 663 хиљаде динара за услуге организовања наступа музичара и музичких група на Шабачком летњем фестивалу, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7 и 7а и 39 став 2. истог Закона, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему;
- преузео обавезе и извршио расходе у износу од 779 хиљаде динара за услуге организовања наступа музичара и музичких група приликом отварања новог градског трга, без претходно спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7 и 7а и 39 став 2. истог Закона, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему;
- преузео обавезе и извршио расходе за остале специјализоване услуге у износу од 1.392 хиљаде динара на основу документације у којој није приказана финансијска спецификација стварних трошкова, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему.

Градначелник града је, на основу Уговора о донацији, закљученог 09.03.2015. године са удружењем грађана „Еуропортал“ Београд, извршио расходе у износу од 1.500 хиљаде динара за реализацију прве фазе пилот пројекта под називом „Школа без дроге сигурно место за ђаке“ у основним и средњим школама у Шапцу. По извршеном послу достављен је Извештај о реализацији прве фазе пројекта са приложеном документацијом о спроведеним активностима.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац:

- преузео обавезе и извршио расходе у износу од 1.500 хиљада динара на основу закљученог Уговора о давању донације са удружењем грађана „Еуропортал“ Београд, што је супротно члану 1. Закона о донацијама и хуманитарној помоћи⁸⁷ по којем државни органи, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе, друге организације које не остварују добит, могу примати донације и хуманитарну помоћ;
- извршио исплату у износу од 1.500 хиљада динара Удружењу грађана „Еуропортал“ Београд без спроведеног јавног конкурса, што је супротно члану 38. Закона о удружењима, којим је прописано да се средства за подстицање програма које реализују

⁸⁷ „Службени лист СРЈ“, бр. 53/01, 61/01-испр. и 36/02 и „Службени гласник РС“, број 101/05- др. закон

удружења а који су од јавног интереса додељују на основу спроведеног јавног конкурса и закључених уговора о реализовању одобрених програма;

- расходе за остале специјализоване услуге (конто 424900) исказао више за 1.500 хиљада динара, а дотације осталим непрофитним институцијама (конто 481900) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 16. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- није донео акт на основу којег би уредио поступак доделе средстава за финансирање или суфинансирање програма и пројеката удружењима грађана;
- обавезе за дотације Удружењу грађана „Еуропортал“ евидентирао на групи конта обавезе према добављачима (конто 252000) уместо на групи конта обавезе за остале расходе (конто 245000), што је супротно члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 12. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препорука број 18

- 1) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да расходе за специјализоване услуге планирају и извршавају применом одговарајуће организационе класификације.
- 2) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да расходе планирају и евидентирају у складу са прописаним контним оквиром на основу валидне рачуноводствене и друге документације..
- 3) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да приликом ангажовања музичара и музичких група обавезе преузимају и расходе извршавају применом прописа који уређују јавне набавке.
- 4) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да из буџетских средстава не одобравају донације; да подржавају активности удружења грађана у складу са прописаним процедурама како би постигли резултате који су од јавног интереса за ширу друштвену заједницу; да правилним књиговодственим евидентирањем омогуће презентовање остварених циљева на транспарентан и целисходан начин.

2) Градска управа

Расходи за специјализоване услуге, који се односи на Градску управу, извршени су у износу од 22.889 хиљада динара и у целини су евидентирани на конту 424900 – Остале специјализоване услуге.

Градска управа је извршила је плаћање рачуна у износу од 235 хиљада динара предузећу „Мега-3“ д.о.о. Шабац за услуге консалтинга поводом организације филолошког кампа и 235 хиљада динара предузећу „Мегамикс“ д.о.о. Шабац за услуге консалтинга поводом организације математичког кампа. За консултанске услуге поводом организације концерата народне музике на разним локалитетима у граду Шапцу, предузећу „Мега-3“ д.о.о. плаћено је 2.680 хиљаде динара.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- Преузео обавезе и извршио расходе за консултанске услуге поводом организовања културних и едукативних манифестиција у укупном износу од 3.150 хиљаде динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама прописани

члановима 7. и 7а и 39. став 2. истог Закона, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему;

- остале специјализоване услуге (конто 424900) исказао више за 3.150 хиљаде динара, а услуге образовања, културе и спорта (конто 424200) мање за 3.150 хиљаде динара, што је супротно члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 29. Закона о буџетском систему;

Ризик

Уколико се настави са преузимањем обавеза и извршењем расхода за консултантске услуга организовања едукативних и културних манифестација без спроведеног поступка јавне набавке јавља се ризик од одсуства конкуренције и плаћања више од цене која би се постигла у поступку јавне набавке.

Препорука број 19

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да набавку услуга организовања едукативних и културних манифестација врше по спроведеном поступку јавне набавке у складу са прописима који уређују јавне набавке.

Градска управа града Шапца је извршила расходе у укупном износу од 732 хиљаде динара по основу правоснажне пресуде Основног суда у Шапцу од 12.06.2015. године и пресуде Апелационог суда у Новом Саду од 17.09.2015. године. На име накнаде материјалне штете у виду измакле користи исплаћено је 606 хиљада динара, док је на име трошкова парничног поступка исплаћено је 126 хиљада динара. У поступку ревизије смо испитали исказане расходе по основу накнаде штете према судским решењима и утврдили да су евидентирани на конту 424900–Остале специјализоване услуге у износу од 21.402 хиљаде динара и то: по основу накнаде за изузето земљиште у износу од 17.615 хиљада динара штете, а по основу накнаде штете због уједа паса луталица у износу од 3.787 хиљада динара.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац: остале специјализоване услуге (конто 424900) исказао више за 21.042 хиљаде динара, а новчане казне по решењу судова (конто 483100) мање за исти износ, што је супротно члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 29. Закона о буџетском систему.

Градска управа града Шапца извршила је расходе у износу од 430 хиљаде динара а на основу Уговора о пословној сарадњи број 501-3/15-13 од 28.10.2015. године са Унијом еколога „UNESCO“ Регионални центар Подриње-Шабац. Предмет Уговора је процена угрожености од елементарних непогода и других несрећа за град Шабац. Утврђени рок за завршетак посла је најкасније до 28.02.2016. године. Плаћање је извршено на основу испостављеног рачуна број 01/2015 од 28.10.2015. године. Уговор је предвиђено плаћање у року од три дана од закључивања уговора.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- извршио плаћање на основу рачуна који није потписан од стране лица одговорног за насталу пословну промену и лица које је исправу контролисало без валидних доказа о извршеном послу до уговореног рока, сагласно обавези из члана 2. Уговора о пословној

сарадњи нити нам је исти презентован у току ревизије, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему

- расходе за остале специјализоване услуге (конто 424900) исказао више за 430 хиљаде динара, а остале стручне услуге (конто 423500) мање за исти износ, што је супротно члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 29. Закона о буџетском систему.

3) ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац

Укупно извршени расходи за специјализоване услуге индиректног буџетског корисника ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац износе 112.574 хиљаде динара. У структури ових расхода на услуге очувања животне средине, науке и геодетске услуге односи се 68.427 хиљада динара, на услуге одржавања националних паркова и природних површина 44.044 хиљаде динара, на услуге образовања, културе и спорта се односи 67 хиљада динара и на остале специјализоване услуге 36 хиљада динара.

Услуге одржавања националних паркова и природних површина

Скупштина града Шапца је, на седници одржаној дана 30.12.2013. године, донела Одлуку о додељивању искључивог права ЈКП „Стари град“ за одржавање јавних зелених површина у складу са програмом одржавања јавног зеленила. ЈП за управљање грађевинским земљиштем је 30.12.2014. године донело Програм одржавања и подизања зелених површина града Шапца за 2015. годину и 29.01.2015. године закључило Уговор о одржавању зелених површина у 2015. години са ЈКП „Стари град“. Плаћање за извршене услуге ЈКП „Стари град“ на одржавању зелених површина је извршено по основу испостављених фактура које су потписане и оверене од стране одговорних лица. Увидом у налоге за књижење утврдили смо да су надлежни приликом извршеног плаћања фактуре ЈКП „Стари град“ задуживали нефинансијску имовину (конто 015111) а одобравали одговарајући конто капитала (конто 311151) и обрнуто. На основу изјашњења одговорних лица, евидентирање на конту 015111 – Нефинансијска имовина у припреми и конту 311151 – Нефинансијска имовина, врше како би водили евиденцију о утрошеним средствима по Програму одржавања и подизања зелених површина.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је ЈП за управљање грађевинским земљиштем евидентирало извршене расходе за услуге одржавања јавних зелених површина додатним књиговодственим ставовима, задужењем и истовремено одобрењем конта 015111 – Нефинансијска имовина у припреми као и задужењем и одобрењем конта 311151 – Нефинансијска имовина у припреми. Приликом извршавања расхода није прописано књижење на контима класе 000000 – Нефинансијска имовина, у активи, нити на контима класе 300000 – Нефинансијска имовина, у пасиви.

ЈП за управљање грађевинским земљиштем је, дана 04.08.2015. године, закључило Уговор о набавци и уградњу урбаног мобилијара на „Тргу шабачких жртава“ у Шапцу. Вредност Уговора је 1.190 хиљаде динара без ПДВ, док са урачунатим ПДВ износи 1.309 хиљаде динара. Плаћање је извршено након испостављене фактуре добављача. које су потписане и оверене од стране одговорних лица.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је ЈП за управљање грађевинским земљиштем расходе за услуге одржавања националних паркова и природних површина (конто 424500) исказало више за 1.309 хиљаде динара, а издатке за остале некретнине и опрему (конто 513100) мање за исти износ, што је

супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члановима 14. и 15. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

4) Дирекција за пољопривреду

Дирекција за пољопривреду је извршила расходе за специјализоване услуге у износу од 33.935 хиљада динара.

Градска управа извршила је трансфер индиректном кориснику Дирекција за пољопривреду у износу од 2.904 хиљаде динара за плаћање рачуна СЗТР „Медена“ Меховине који је испостављен на основу Уговора о јавној набавци 200 кошница са пчелама. Јавни позив за доделу кошница свим заинтересованим за отпочињање пчеларске производње објављен је у листу „Глас Подриња“, дана 30.04.2015. године. Након обављене теоријске и практичне обуке и обављеног тестирања кандидата Дирекција за пољопривреду је потписала 50 Уговора за доделу кошница са ројевима.

Градска управа извршила је трансфер средстава Дирекцији за пољопривреду у износу од 2.998 хиљада динара за плаћање дела рачуна број 13-06-00064 „Трансвер“ д.о.о. Мишар од 28.02.2013. године за утовар и превоз сатурационог креча.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је Дирекција за пољопривреду:

- спроводила мере подстицаја пољопривреди без донетог Програма мера подршке за спровођење мера пољопривредне политике и сагласности надлежног Министарства, што је супротно члану 14. Закона о пољопривреди и руралном развоју;
- преузела обавезе и извршила расходе за услуге утовара и превоза сатурационог креча у износу од 2.998 хиљада динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7. и 7а и 39. став 2. Закона о јавним набавкама, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему;
- расходе за остале специјализоване услуге (конто 424900) исказао више за 2.904 хиљаде динара, а издатке за култивисану имовину (конто 514100) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члановима 14. и 15. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

У току ревизије смо испитали трошење буџетских средстава града Шапца за противградну заштиту и утврдили да је у 2015. години укупно утрошено 5.918 хиљада динара и то за: (1) набавку противградних ракета у износу од 2.978 хиљада динара на основу Уговора број 60 од 12.05.2015. године, који је Дирекција за пољопривреду, након спроведеног поступка јавне набавке, закључила са добављачем „Трајал-хем“ д.о.о. Крушевац; (2) плаћање накнаде противградним стрелцима у износу од 2.940 хиљада динара на основу акта одговорног лица Дирекције запољопривреду о висини накнаде и списка лица која су ангажована за наведене послове.

Скренули смо пажњу у Мишљењу које смо исказали, на прописе који уређују област противградне заштите као и проблема у пракси приликом примене тих прописа.

На основу ревизије презентоване документације утврдили смо да је Дирекција за пољопривреду преузела обавезе и извршила расходе за специјализоване услуге (конто

424100) по основу набавке противградних ракета више за 2.978 хиљада динара, а расходе за материјал (конто 426900) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члановима 14. и 15. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Исплата накнада противградним стрелцима у укупном износу од 2.940 хиљада динара је извршена директно са рачуна извршења буџета без закључених уговора, без плаћања припадајућих пореза и доприноса, а на основу решења о употреби текуће буџетске резерве. Након извршеног плаћања, извршено је евидентирање плаћања на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања у износу 1.500 хиљада динара, а на конту 499120 – Средства резерви у износу од 1.440 хиљада динара. Наведена неправилно евидентирање извршених расхода на конту 321211 - Рапосред вишка прихода и примања.(шире објашњење у вези евидентирања расхода и издатака на конту 321211 - Распоред вишка прихода и примања дато у Напомени 5.2.3, а евидентирање расхода директно на контима резерви у Напомени 5.6)

5) Предшколска установа „Наше дете“

Исказани расходи износе 2.286 хиљада динара и извршени су из средстава буџета у износу од 2.105 хиљада динара и из осталих извора у износу од 181 хиљада динара. Расходи су исказани за услуге образовања, културе и спорта у износу од 28 хиљада динара, за медицинске услуге у износу од 2.105 хиљада динара и за остале специјализоване услуге у износу од 153 хиљаде динара.

Градска управа града Шапца дана 20.08.2015. године извршила је трансфер средстава у износу од 495 хиљада динара Предшколској установи „Наше дете“ Шабац за плаћање више фактура „Завода за јавно здравље“ Шабац за услуге санитарног прегледа запослених и лабораторијских анализа хране.

5.1.3.11. Текуће поправке и одржавање – група конта 425000

Група 425000 – Текуће поправке и одржавање садржи синтетичка конта на којима се књиже расходи поправке и одржавања зграда и објеката и текуће поправке и одржавање опреме.

Табела број 22. Текуће поправке и одржавање

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	13.000	13.000	6.515	6.515	50	100
2	Дирекција за путеве	80.000	80.000	92.955	97.455	122	105
3	Установе културе	5.500	5.500	6.554	6.554	119	100
4	ЈП за управљање грађевинским земљиштем	60.000	60.000	47.840	257	0	1
5	Укупно организациона јединица	158.500	158.500	153.864	110.781	70	72
6	Укупно Град – Група 425000	270.950	270.950	268.410	225.327	83	84

Одлуком о буџету града Шапца за 2015. годину расходи за текуће поправке и одржавање планирани су у износу од 160.950 хиљада динара. У консолидованим финансијским извештајима за 2015. године планирана средства која су исказана у колони 4 Извештаја о извршењу буџета (Образац 5) износе 270.950 хиљада динара јер су повећана за износ од 110.000 хиљада динара по основу планиране сталне буџетске резерве. Како је детаљније објашњено у Напомени 5.6. овог извештаја, приликом доношења решења о коришћењу сталне буџетске резерве није одређена апропријација са које се извршавају расходи већ је употреба сталне буџетске резерве неправилно евидентирана као извршење резерве на групи конта 499000 – Средства резерви. С обзиром да наведени конто није садржан у обрасцима јер не говори о намени за коју су средства утрошена, приликом

састављања консолидованих образаца, планирана и употребљена стална буџетска резерва је обухваћена на групи конта 425000 – Текуће поправке и одржавање.

Исказани расходи за текуће поправке и одржавања у консолидованим финансијским извештајима износе 268.410 хиљаде динара и то из средстава буџета у износу од 233.083 хиљада динара, а из додатних прихода корисника у износу од 35.327 хиљада динара. Извршени расходи из средстава сталне буџетске резерве а који су исказани на апропријацији текуће поправке и одржавање износе 109.260 хиљаде динара. За текуће поправке и одржавање зграда и објеката утрошено је 266.383 хиљада динара, а за текуће поправке и одржавање опреме утрошено је 2.027 хиљада динара.

1) Градска управа

Планирани расходи за текуће поправке и одржавање износе 13.000 хиљаде динара, а извршени су у износу од 7.546 хиљада динара што износи 58%. Расходи су извршени за текуће поправке и одржавање зграда и објеката у износу од 7.546 хиљада динара и за текуће поправке и одржавање опреме у износу од , 30 хиљаде динара.

Градска управа Шабац је у 2015. години извршила расходе у укупном износу од 1.440 хиљада динара за радове на згради Градске управе и објектима месних канцеларија на основу испостављених фактура извођача радова „Triolux“ д.о.о. Шабац, без закљученог уговора и без спроведеног поступка јавне набавке.

Чланом 3. став 1. тачка 14) Закона о јавним набавкама⁸⁸, који се примењивао до 12.08.2015. године, је било прописано да су истоврсни радови, радови који имају исту намену и својства и припадају истој групи делатности у оквиру сектора Ф, у Уредби о класификацији делатности⁸⁹, као и радови који се изводе на истој непокретности, односно према једном пројекту.

Чланом 64. став 4. Закона о јавним набавкама⁹⁰ који је на снази од 12.08.2015. године је прописано да су истоврсне набавке, које имају исту или сличну намену, при чему исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да је испуне, а што је у предметном случају добављач „Triolux“ д.о.о. Шабац.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац преузео обавезе и извршио расходе за радове на згради Градске управе и пет месних канцеларија у укупном износу од 1.440 хиљада динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама прописани члановима 7. и 7а и 39. став 2. истог Закона, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему.

Град Шабац је закључио Уговор о јавној набавци радова на уређењу пољских путева на територији Града Шапца у МЗ Метлић и МЗ Волујац, дана 20.10.2015. године са „Трансвер“ д.о.о. Мишар чија је уговорена вредност 7.306 хиљада динара без ПДВ, а са ПДВ износи 8.768 хиљада динара. Окончана ситуација је испостављена 10.11.2015. године, која је оверена од стране надзорног органа. У Окончаној ситуацији је наведено да је извођач радова ослобођен плаћања ПДВ по основу члана 10. став 2. тачка 3) Закона о

⁸⁸ „Службени гласник РС“, бр. 124/12 и 14/15

⁸⁹ „Службени гласник РС“, број 54/10

⁹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

порезу на додату вредност⁹¹. Град Шабац је је обрачунао и платио ПДВ на вредност извршених радова.

Град Шабац је извршио расходе у износу од 2.000 хиљада динара плаћањем са рачуна извршења буџета на рачун извођача радова „Трансвер“ д.о.о. Мишар. Наведено плаћање је евидентирао као извршење апропријације која се односи на Дирекцију за путеве града Шапца. Истовремено ово плаћање није евидентирано као смањење обавезе према добављачу на конту 252111. У поступку ревизије није нам презентована документација о плаћеном ПДВ који је Град требао да плати у износу 1.462 хиљаде динара.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац:

- извршио расходе за текуће поправке и одржавање осталих објеката у износу од 2.000 хиљада динара плаћањем извођачу „Трансвер“ д.о.о. Мишар са рачуна извршења буџета при чему је евидентирано извршење апропријације индиректног корисника буџетских средстава Дирекција за путеве у оквиру раздела 5, глава 1, што је супротно члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 9. Закона о буџетском систему;
- планирао, извршио и евидентирао расходе у износу од 2.000 хиљада динара за текуће поправке и одржавање путева погрешном применом функционалне класификације расхода 130-опште услуге, уместо 451-друмски саобраћај што је супротно члану 7. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 29. Закона о буџетском систему;

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да расходе извршавају у складу са прописима који регулишу област буџетског рачуноводства.

2) Установе културе - Народни музеј

Исказани расходи за текуће поправке и одржавање износе 3.164 хиљада динара и то за текуће поправке и одржавање зграда и објеката у износу од 2.840 хиљада динара а за текуће поправке и одржавање опреме у износу од 324 хиљаде динара.

Градска управа извршила је трансфер средстава у износу од 956 хиљада динара дана 24.12.2015. године на основу достављеног захтева за трансфер средстава који садржи спецификацију приложених рачуна и који је потписан и оверен од стране надлежних.

Народни музеј Града Шапца извршио је расходе у износу од 598 хиљада динара плаћањем рачуна од 14.12.2015. године „Vуха 10“ д.о.о. Шабац, за извршене молерске и фарбарске радове на објекту музеја и расходе у износу од 117 хиљада динара плаћањем рачуна од 14.12.2015. године „Vуха 10“ д.о.о. Шабац за фарбање столарије. Добављачу „Vуха 10“ д.о.о. Шабац је плаћено је у 2015. години укупно 1.190 хиљада динара, без закључка.

Народни музеј Града Шапца извршио је расходе у износу од 120 хиљада за поправку лимарије око кровних прозора на поткровљу музеја плаћањем рачуна „Triolux“ д.о.о. Шабац број 246 од 14.12.2015. године. Предузећу „Triolux“ д.о.о. Шабац је, за радове на поправци и одржавању објекта који обухватају водоинсталатерске радове у санитарним чворовима, браварске радове, столарске радове, у 2015. години на основу испостављених рачуна плаћено 810 хиљада динара.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је Народни музеј:

- преузео обавезе и извршио расходе у укупном износу од 1.190 хиљада динара за молерске и фарбарске радове плаћањем рачуна „Vуха 10“ д.о.о. Шабац, без претходно

⁹¹„Службени гласник РС“, бр. 84/04, 86/04 - испр., 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 6/14 - усклађени дин. изн., 68/14 - др. закон, 142/14, 5/15 - усклађени дин. изн., 83/15 и 5/16 - усклађени дин. изн.)

спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7. и 7а и 39. став 2. Закона о јавним набавкама, што је супротно члану 56. став 4 Закона о буџетском систему;

- преузео обавезе и извршио расходе у укупном износу од 810 хиљада динара за радове на поправци и одржавању објекта плаћањем рачуна „Triolux“ д.о.о. Шабац, без претходно спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7, 7а и 39. став 2. Закона о јавним набавкама, што је супротно члану 56. став 4 Закона о буџетском систему.

Ризик

Уколико се настави са извршењем расхода за текуће поправке и одржавање без спровођења поступка јавне набавке када је предвиђена законом, јавља се ризик да ће се, због одсуства конкуренције, плаћати више од цене која би се постигла у поступку јавне набавке.

Препорука број 20

- 1) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да набавку радова врше применом прописа који уређују јавне набавке.
- 2) Препоручујемо одговорним лицима Народног музеја да набавку радова врше применом прописа који уређују јавне набавке.

3) ЈП за управљање грађевинским земљиштем

ЈП за управљање грађевинским земљиштем је, у свом завршном рачуну, исказало расходе за текуће поправке и одржавање у износу од 257 хиљада динара, од чега се на текуће поправке и одржавање зграда и објеката односи 76 хиљада динара, а на текуће поправке и одржавање опреме 181 хиљада динара.

Консолидованим финансијским извештајима за 2015. годину, уместо 257 хиљада динара, обухваћени су расходи за текуће поправке и одржавање у износу од 47.840 хиљаду динара, колико је стање према извршењу буџета које се односи на ЈП за управљање грађевинским земљиштем. Више исказани расходи за текуће поправке и одржавање су настали као последица неправилног планирања односно неусаглашеног финансијског плана овог индиректног корисника са апропријацијама у буџету. Због неправилног планирања ни извршење није било исправно јер је расходе за утрошену електричну енергију за јавну расвету Јавно предузеће евидентирало на групи конта 421000 – Стални трошкови, а у буџету су исти расходи евидентирани на групи конта 425000 - Текуће поправке и одржавање. У поступку ревизије се нисмо уверили да су вршена усаглашавања стања у пословним књигама (детаљније описано у Напомени 4).

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац расходе за текуће поправке и одржавање зграда и објеката (конто 4251000) исказао више за 47.583 хиљаде динара, а расходе за енергетске услуге (конто 421200) мање за исти износ, што је супротно члану 6. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 10. Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја

корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова⁹².

5.1.3.12. Материјал – група конта 426000

Група 426000 – Материјал садржи синтетичка конта на којима се књиже трошкови административног материјала, материјала за пољопривреду, материјала за одржавање и усавршавање запослених, материјал за саобраћај, материјал за очување животне средине и науку, материјал за образовање, културу и спорт, медицинског и лабораторијског материјала, материјала за одржавање хигијене и угоститељство и материјала за посебне намене.

Табела број 23. Материјал

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градоначелник	1.000	1.000	958	705	71	74
2	Градска управа	23.500	23.500	23.417	27.449	117	117
3	Градска управа – социјална заштита	120	120	115	5.661	4718	4923
4	Дирекција за путеве	22.030	22.030	10.636	10.636	48	100
5	Дирекција за пољопривреду	300	300	181	3.159	1053	1745
6	Предшколска установа	35.940	35.940	22.631	28.431	79	126
7	Укупно организациона јединица	82.890	82.890	57.938	76.041	92	131
8	Укупно Град – Група 426000	92.350	92.350	74.146	92.249	100	124

Исказани расходи за трошкове материјала у консолидованим финансијским извештајима износе 74.146 хиљада динара и то из средстава буџета у износу од 41.745 хиљада динара и из средстава додатних прихода у износу од 32.397 хиљада динара.

1) Градоначелник

Са ове буџетске позиције извршавани су расходи за материјал у укупном износу од 958 хиљада динара и то: канцеларијски материјал у износу од 928 хиљада динара и материјал за посебне намене у износу од 30 хиљада динара.

Материјал за културу

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 1.210 хиљада динара.

Град Шабац је извршио расход за набавку књиге Шабац-мали Париз у износу од 253 хиљаде динара, од добављача „Орион арт“ д.о.о. Београд. Расход је исказан на основу рачуна – отпремнице бр: 041-2015, уз потписану потврду о пријему робе.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да је град Шабац исказао расходе за материјал за културу (конто 426600) више за 253 хиљаде динара, а расходи за поклоне (конто 423700) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему и члану 14. Правилнику о стандардном класификационом оквиру и контном плану.

2) Градска управа

Са ове буџетске позиције извршавани су расходи за материјал у укупном износу од 23.596 хиљада динара и то: канцеларијски материјал у износу од 7.549 хиљада динара, униформе у износу од 522 хиљаде динара, стручна литература за редовне потребе запослених у износу од 845 хиљада динара, бензин у износу од 8.949 хиљада динара,

⁹² „Службени гласник РС”, број 18/15;

остали материјал за превозна средства у износу од 3.848 хиљада динара, инвентар за одржавање хигијене у износу од 1.252 хиљаде динара, пића у износу од 75 хиљада динара и остали материјал за посебне намене у износу од 556 хиљада динара.

Канцеларијски материјал

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 7.549 хиљада динара.

Град Шабац извршио је расходе за набавку роковника и хемијских оловака у износу од 110 хиљада динара, од добављача „Вас комерц“ КД Варна. Расход је исказан на основу рачуна – отпремнице, уз потписану потврду о пријему робе. У поступку ревизије утврдили смо да је Градска управа града Шапца извршила расходе за набавку канцеларијског материјала од добављача „Вас комерц“ КД Варна у износу од 1.020 хиљада динара и добављача ТИМ 03 д.о.о. Шабац у износу од 2.804 хиљаде динара без спроведених поступака јавне набавке.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да је Градска управа преузела обавезе и извршила расходе у износу од 3.824 хиљаде динара за набавку канцеларијског материјала, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од преимене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7. и 39. став 2. Закона и поступили супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Препорука број 21

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да набавку канцеларијског материјала врше у складу са прописима који уређују јавне набавке.

Бензин

На овој економској класификацији евидентиран је расход у износу од 8.949 хиљада динара.

Градска управа је исказала расходе у износу од 515 хиљада динара за набавку горива за потребе службених аутомобила на основу Уговора са „НИС“ а.д. Нови Сад, који је закључен након спроведеног поступка јавне набавке 2014.године и Уговора са „Кнез Петрол“ д.о.о. Земун, који је закључен након спроведеног поступка јавне набавке 2015.године. Коришћење службених возила је уређено Правилником о условима и начину коришћења моторних возила од 15.11.2011. године.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да Градска управа није утврдила стварни норматив потрошње горива за службена возила нити је на основу утврђених норматива пратила потрошњу горива по возилу.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да утврде стварне нормативе потрошње горива по возилу, да месечно утврђују прекорачење потрошње у односу на нормативе и да спроведу активности у циљу усклађивања потрошње са нормативима.

3) Дирекција за путеве

У консолидованим финансијским извештајима завршног рачуна су исказани расходи за материјал који се односе на Дирекцију за путеве у износу од 10.636 хиљада динара. Наведени износ представља износ према извршењу буџета, јер град Шабац није спровео консолидацију у 2015. години, изузев преузимања података о оствареним и утрошеним средствима из сопствених прихода индиректних корисника буџетских средства. У завршном рачуну Дирекције за путеве исказани су расходи за материјал у 2015. години у

износу од 24.818 хиљада динара и то из средстава буџета у износу од 23.618 хиљада динара и из осталих извора у износу од 1.200 хиљада динара од чега за административни материјал 206 хиљада динара, за материјал за образовање и усавршавање запослених 259 хиљада динара, за материјал за саобраћај 7.218 хиљада динара, материјал за одржавање хигијене и угоститељство у износу од 312 хиљаде динара и за материјал за посебне намене у износу од 16.823 хиљаде динара.

5.1.3.13. Отплата домаћих камата – група конта 441000

Табела број 24. Отплата домаћих камата

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градоначелник и Градско веће	38.000	38.000	37.600	37.6000	99	100
3	Укупно организациона јединица	38.000	38.000	37.600	37.600	99	100
4	Укупно Град – Група 441000	38.000	38.000	37.603	37.603	99	100

Исказани расходи за отплату домаћих камата износе 37.600 хиљада динара и извршени су из средстава буџета. Расходи за отплату домаћих камата су планирани и извршени у оквиру раздела 1, глава 2 Градоначелник и Градско веће на функционалној класификацији 110 - Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови.

Правни основ за настанак ових расхода су Уговор о дугорочном кредиту број Л 1492/12 од 14.06.2012. године са Нуро Алре Адриа Банк а.д. Београд намењен за финансирање локалног пута Р-208 и реконструкцију и доградњу затвореног базена; Уговор о наменском кредиту број 404-7-4/07-03 од 19.07.2007. године са „Banca Intesa“ а.д. Београд за потребе финансирања Програма капиталног опремања агроиндустријске зоне; Уговор о наменском кредиту број 404-7-4/13-03 од 18.06.2013. године за потребе финансирања пројекта изградње и реконструкције локалних путева у више праваца на територији града Шапца и пројекта изградње амбуланте, апотеке и канцеларије месне заједнице на Летњиковцу као и Уговор о комисиону од 02.02.2011. године између града Шапца, Министарства животне средине, рударства и просторног планирања и Фонда за развој Републике Србије, који је закључен у складу са чланом 5. Уредбе о начину предлагања пројеката чија је реализација у функцији подстицања грађевинске индустрије Републике Србије и о праћењу динамике финансирања тих пројеката⁹³, а у циљу реализације Пројекта реконструкције и доградње базена у Шапцу.

Одлуком о задуживању града Шапца намењене за финансирање и доградњу затвореног базена у Шапцу⁹⁴ и Одлуком о издавању прве емисије дугорочних муниципалних обвезница града Шапца у 2014. години су започете активности у вези са емитовањем дугорочних хартија од вредности укупне номиналне вредности 400.000 хиљада динара. Емисија обвезница извршена је 2014. године и тада је купац „Banca Intesa“ а.д. Београд откупила обвезнице номиналне вредности 400.000 хиљада динара индексираних у еврима на дан емисије по средњем курсу НБС.

Отплата камата домаћим пословним банкама извршена је и евидентирана у укупном износу од 37.600 хиљада динара од чега се 23.966 хиљада динара односи на доспећа првог купона за издате обвезнице.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

⁹³ „Службени гласник РС“ број 50/10, 60/10, 64/10 и 91/10;

⁹⁴ „Службени лист Града Шапца и општина: Богатић, Владимирци и Коцељева“ број 25/13;

- планирао, извршио и евидентирао расходе у износу од 37.600 хиљада динара по основу отплате домаћих камата у оквиру организационе класификације раздела 1, глава 2 - Градоначелник и Градско веће, на функционалној класификацији 110 - Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови, уместо у оквиру раздела Градске управе применом функционалне класификације 170 - Трансакције јавног дуга, што је супротно члану 7. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- није евидентирао извршене расходе у износу од 1.795 хиљада динара, на одговарајућем конту групе 441000 – Отплата домаћих камата, за плаћену камату Фонду за развој Републике Србије по основу Уговора о комисиону него само на субаналитичком конту 241141 – Обавезе по основу отплате камата домаћим пословним банкама, што је супротно члану 4. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- извршио и евидентирао расходе за плаћање камате по основу доспећа првог купона муниципалних обвезница у износу од 23.966 хиљада динара на субаналитичком конту 441411 - Отплата камата домаћим пословним банкама уместо на конту 441121 - Отплата камата на дугорочне хартије од вредности, а обавезе по основу камате по основу доспећа првог купона муниципалних обвезница у истом износу евидентирао на субаналитичком конту 241141 - Обавезе по основу отплата камата домаћим пословним банкама уместо на конту 241112 - Обавезе по основу отплата камата на дугорочне домаће хартије од вредности, што је супротно члану 12. и 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препорука број 22

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да расходе за отплату камата планирају и извршавају применом одговарајуће организационе класификације; да расходе по основу отплате домаћих камата евидентирају у складу са прописаним контним оквиром.

5.1.3.14. Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама – група конта 451000

Табела број 25. Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	У хиљадама динара		
					Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градоначелник и Градско веће	34.200	34.200	32.115	32.115	94	100
2	Градска управа	221.520	221.520	203.882	197.898	89	97
3	Укупно организациона јединица	255.720	255.720	235.997	230.013	90	97
4	Укупно Град – Група 451000	255.720	255.720	235.997	230.013	90	97

Исказани расходи за субвенције у 2015. години износе 235.997 хиљада динара што је 92% планираних средстава за ову намену. Текуће субвенције су исказане у износу од 22.115 хиљада динара (9%), а капиталне субвенције у износу од 213.882 хиљаде динара (91%). Учешће субвенција у укупним расходима и издацима буџета је 7%, што је мање него у 2014. години, када је учешће субвенција износило 9%. Увидом у преглед субвенција по корисницима, уверили смо се да је, од укупно десет јавних предузећа чији је оснивач Град Шабац, седам јавних предузећа (изузев јавног предузећа које је индиректни буџетски

корисник, ЈУП „План“ и ЈП „Срем-Мачва“) користило субвенције у распону од 14.785 хиљада динара (ЈКП „Водовод“) до 51.932 хиљаде динара (ЈКП „Стари град“).

Скупштина Града Шапца је одобрила субвенције јавним предузећима давањем сагласности на Програме пословања јавних предузећа на седници одржаној 17.12.2014. године. Увидом у усвојене програме пословања утврдили смо да садрже „програм коришћења буџетске помоћи за 2015. годину“ у износима према одређеној намени који су наведени у следећој табели.

Табела број 26. Упоредни преглед планираних субвенција јавним предузећима према Програму пословања и према Одлуци о буџету за 2015. годину У хиљадама динара

Корисник	По Програму пословања		Планирано Одлуком о буџету		Разлика - Програм пословања и Одлука о буџету	
	Текуће субвенције	Капиталне субвенције	Текуће субвенције	Капиталне субвенције	Текуће субвенције (2-4)	Капиталне субвенције (3-5)
1	2	3	4	5	6	7
ЈКП "Водовод"						
инвестициона улагања		17.800		17.800	0	0
текуће одржавање	10.000				10.000	0
Свега:	10.000	17.800	0	17.800	10.000	0
	27.800		17.800		10.000	
ЈКП "Топлана"						
инвестициона улагања		18.200		21.700	0	-3.500
трошкови енергената (гас)			12.000		-12.000	0
Свега:	0	18.200	12.000	21.700	-12.000	-3.500
	18.200		33.700		-15.500	
ЈКП "Паркинг"						
редовни трошкови (зараде, накнаде, добављачи.)	40.000			40.000	40.000	-40.000
Свега:	40.000	0	0	40.000	40.000	-40.000
	40.000		40.000		0	
ЈСП "Стан"						
редовни трошкови (зараде, накнаде, добављачи.)	27.100			30.000	27.100	-30.000
инвестициона улагања		10.000			0	10.000
Свега:	27.100	10.000	0	30.000	27.100	-20.000
	37.100		30.000		7.100	
ЈКП "Стари град"						
инвестициона улагања (опрема, гробље)		46.800		58.800	0	-12.000
трошкови за редовну делатност (зоохигијена и одрж. депоније)	18.500				18.500	0
Свега:	18.500	46.800	0	58.800	18.500	-12.000
	65.300		58.800		6.500	
ЈП "Спортски центар"						
редовни трошкови пословања	17.000				17.000	0
инвестициона улагања	29.500			22.000	29.500	-22.000
Свега:	46.500	0	0	22.000	46.500	-22.000
	46.500		22.000		24.500	
ЈП РТВ						
редовни трошкови пословања	4.216			31.220	4.216	-31.220
Свега:	4.216	0	0	31.220	4.216	-31.220
	4.216		31.220		-27.004	
Укупно за сва јавна предузећа:	146.316	92.800	12.000	221.520	134.316	-128.720
	239.116		233.520		5.596	

Град Шабац је извршио и исказао расходе за субвенције јавним предузећима у 2015. години у укупном износу од 235.997 хиљада динара који су евидентирани на групи конта 451000. У поступку ревизије (како је шире објашњено у 4.1. Финансијско управљање и

контрола) утврђено је да је град Шабац извршио плаћања јавним предузећима, која су по својој природи субвенције, у износу од 49.468 хиљада динара, која су неправилно евидентирана на конту 321211 - Распоред вишка прихода и примања. Наведена средства су уплаћена следећим јавним предузећима: (1) ЈСП „Стан“ Шабац у износу од 7.364 хиљаде динара; (2) ЈКП „Водовод“ Шабац у износу од 5.400 хиљада динара; (3) ЈКП „Паркинг“ у износу од 32.704 хиљаде динара и (4) ЈКП Спортски центар у износу од 4.000 хиљаде динара.

Табела број 27. Преглед реализованих субвенција по корисницима у 2015. години У хиљадама динара

Корисник	Текуће субвенције	Капиталне субвенције	Укупно субвенције на групи конта 451000: (2+3)	Плаћања евидентира на на конту 321211	Укупно: (4+5)	% учешћа
1	2	3	4	5	6	7
ЈКП „Стари град“ Шабац		51.932	51.932		51.932	18%
ЈКП „Паркинг – Шабац“		40.000	40.000	32.704	72.704	25%
ЈСП „Стан“ Шабац		29.676	29.676	7.364	37.040	13%
ЈКП „Топлана“ Шабац		29.346	29.346		29.346	10%
РТВ Шабац		29.220	29.220		29.220	10%
Подстицај у запошљавању	22.115		22.115		22.115	8%
ЈП „Спортски центар“ Шабац		18.923	18.923	4.000	22.923	8%
ЈКП „Водовод“ Шабац	0	14.785	14.785	5.400	20.185	7%
СВЕГА:	22.115	213.882	235.997	49.468	285.445	100%

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац:

- донео програме пословања јавних предузећа са програмима буџетске помоћи за 2015. годину, који нису усаглашени са Одлуком о буџету града Шапца за 2015. годину у укупном износу за 5.596 хиљада динара;
- планирао субвенције у Одлуци о буџету града Шапца за 2015. годину које нису, по својој намени, усаглашене са донетим програмима пословања на начин да су, у програмима пословања, одобрене текуће субвенције веће за 134.316 хиљада динара, а капиталне субвенције мање за 128.720 хиљада динара у односу на Одлуку о буџету, чиме је нарушен буџетски принцип транспарентности и јединствене буџетске класификације;
- извршио плаћања у износу од 49.468 хиљада динара, која су по својој природи субвенције које је неправилно евидентирао на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања уместо на групи конта 451000 – Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама и на тај начин у пословним књигама мање евидентирао, а у финансијским извештајима мање исказао расходе за субвенције (деталније објашњено у Напомени 5.2.3)

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да планске активности у оквиру припрема за буџетску годину спроводе свеобухватно како би обезбедили да се Скупштини на усвајање подносе усаглашена акта и на тај начин представе једнозначно одређени циљеви за наредни период; да плаћања са рачуна извршења буџета врше на основу одобрене апропријације и да, у складу са готовинским принципом, плаћања са рачуна извршења буџета евидентирају као расход или издатак и као такве исказује у завршном рачуну буџета града.

У поступку ревизије смо испитали планирање субвенција према функцијама у Одлуци о буџету града Шапца за 2015. годину.

Табела број 28. Преглед планираних и извршених субвенција према функционалној класификацији

Функција	Корисник субвенције	Планирано	Извршено	% извршења
1	2	3	4	5
Остале опште услуге (Ф133)	ЈКП "Стари град"	58.800	51.932	88%

Остале опште услуге неklasификоване на другом месту (Ф160)	ЈКП "Паркинг"	40.000	40.000	100%
Извршни и законодавни органи (Ф110)	ЈКП "Топлана" и правна лица и предузетници за подстицај за пошљавање	34.200	32.115	94%
Стамбени развој (Ф610)	ЈСП "Стан"	30.000	29.676	99%
Услуге емитовања и издаваштва (Ф830)	РТВ "Шабац"	31.220	29.220	94%
Развој заједнице (Ф620)	ЈКП "Топлана"	21.700	19.346	89%
Рекреација, спорт, култура, вера (Ф860)	ЈП "Спортски центар"	22.000	18.923	86%
Водоснабдевање (Ф630)	ЈКП "Водовод"	17.800	14.785	83%
Укупно		255.720	235.997	92%

На основу ревизије презентованих података утврђено је да град Шабац није планирао и извршио субвенције применом одговарајуће функционалне класификације која исказује расходе по функционалној намени за одређену област и независна је од организације која ту функцију спроводи јер је, на функцији 110 – „Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови, спољни послови“, планирао субвенције за подстицај запошљавања и за набавку енергената за грејање, а на функцији 133 – „Остале опште услуге“ планирао субвенције за комунално опремање предузећа и за обављање комуналних услуга, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему и члану 7. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да планирање субвенција врше применом одговарајуће функционалне класификације како би се обезбедили упоредиви подаци о областима у које град улаже ради остваривања постављених циљева.

1) Градоначелник и Градско веће

У разделу 1. глава 2. – Градоначелник и Градско веће планиране су субвенције у укупном износу од 34.200 хиљада динара, а извршене су у износу од 32.115 хиљада динара.

Увидом у Одлуку о буџету града Шапца утврдили смо да је планирана апропријација за капиталне субвенције у износу од 12.000 хиљада динара ЈКП „Топлана“ Шабац, по основу неизмирених обавеза за утрошени гас, а да није садржана у програму буџетске помоћи у оквиру усвојеног Програма пословања ЈКП „Топлана“ Шабац. Субвенција за ове намене је извршена у износу од 10.000 хиљада динара на основу Уговора о начину измирења обавеза по основу купопродаје природног гаса до 17.06.2015. године, кога је Градоначелник закључио са ЈП „Србија гас“ Београд.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац:

- планирао и евидентирао капиталне и текуће субвенције у износу 32.115 хиљада динара у разделу извршног органа (раздео 1. глава 2) уместо у оквиру раздела Градске управе на одговарајућој функцији, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему и члану 6. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- планирао апропријацију за субвенције у износу од 12.000 хиљада динара која није обухваћена усвојеним програмом буџетске помоћи за 2015. годину у оквиру Програма пословања ЈКП „Топлана“, што је супротно члану 50. Закона о јавним предузећима који прописује да је јавно предузеће дужно да, посебним програмом предвиди коришћење буџетске помоћи;
- извршио капиталне субвенције (конто 451200) више за 10.000 хиљада динара, а текуће субвенције (конто 451100) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. став 2. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Град Шабац је планирао текуће субвенције у износу од 22.200 хиљада динара за подстицај запошљавању лица са територије града Шапца које су извршене у износу од 22.115 хиљада динара. Скупштина града Шапца је донела Локални акциони план запошљавања за Град Шабац за 2015. годину⁹⁵ који обухвата мере подстицаја запошљавања. На основу Одлуке о стимулисању запошљавања жена старијих од 58 година и мушкараца старијих од 60 година коју је донео Градоначелник, дана 15.01.2015. године, Град Шабац је уредио подстицај новом запошљавању лица која су на евиденцији Националне службе за запошљавање у висини пореза и доприноса на исплаћену зараду „на бази најниже месечне нето основице“. Конкурс којим се позивају послодавци да конкуришу за наведена средства уз достављање документације да испуњавају услове конкурса, је објављен 29.01.2015. године у локалном гласилу „Глас Подриња“.

Градоначелник је оформио Комисију за подстицај запошљавања својим решењем број: 110-14-2/15-13 од 27.03.2015. године којим је утврђена месечна накнада за председника комисије у износу од 40 хиљада динара и за заменика у износу од 15 хиљада динара. Укупно утрошена средства за рад ове Комисије у 2015. години износе 888 хиљада динара.

Право на подстицајна средства на основу наведене Одлуке, у укупном износу од 17.546 хиљада динара, остварила су 141 правно лице односно предузетник на основу одлуке комисије, закљученог уговора и поднетих захтева са приложеном документацијом са доказима да су испунили услове за остваривање ових средстава.

Препорука број 23

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да субвенције планирају у складу са посебним програмима које је усвојила Скупштина града и у складу са организационом класификацијом буџета.

2) Градска управа

Град Шабац је исказао капиталне субвенције у износу од 213.882 хиљаде динара, од чега се на: ЈКП „Стари град“ односи 51.932 хиљаде динара; ЈКП „Паркинг“ 40.000 хиљада динара; ЈСП „Стан“ 29.676 хиљада динара; ЈКП „Топлана“ 29.346 хиљада динара; ЈП РТВ Шабац 29.220 хиљада динара; ЈП „Спортски центар“ 18.923 хиљаде динара и ЈКП „Водовод“ 14.785 хиљада динара.

(1) ЈКП „Стари град“ Шабац

Град Шабац је извршио расходе и исказао капиталне субвенције ЈКП „Стари град“ у износу од 51.932 хиљаде динара за одржавање гробља (радове) у износу од 7.776 хиљада динара, одржавање депоније у износу од 119 хиљада динара, прихватилиште за псе у износу од 5.984 хиљаде динара и за набавку опреме за обављање делатности у износу од 38.053 хиљаде динара. ЈКП „Стари град“ обавља комуналне делатности за које је основан и које му је Град Шабац поверио Одлуком о комуналном уређењу⁹⁶. Градско веће града Шапца даје сагласност на цене комуналних услуга које доноси Надзорни одбор Јавног предузећа.

Капиталне субвенције за комунално опремање се односи на набавку аутомобила по уговору од 03.04.2015. године закљученог, након спроведеног поступка јавне набавке, са добављачем „Продрес“ д.о.о. Крушевац чија је уговорена вредност 17.580 хиљада динара.

⁹⁵ „Службени лист града Шапца и општина Богатић, Владимирци и Коцељева“, број 9/15

⁹⁶ „Службени лист града Шапца“, број 31/12, 5/14, 22/14

Град Шабац је извршио капиталне субвенције за комунално опремање ЈКП „Стари град“ преносом средстава за отплату рата кредита за набавку комуналне опреме из 2009. године.

На основу презентоване документације утврђено је да је град Шабац:

- планирао и евидентирао, као текуће субвенције, расходе у износу од 5.984 хиљада динара за делатност зоохигијене, која је по својој природи комунална услуга за које је јавно предузеће основано и коме су ти послови поверени, што је супротно Закону о комуналним делатностима;
- капиталне субвенције (конто 451200) исказао више за 5.984 хиљаде динара, а услуге заштите животиња и биљака (конто 424100) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. став 2. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да комуналну делатност зоохигијене коју обавља јавно предузеће коме је поверено обављање те делатности, планирају и извршавају као расходе за специјализоване услуге и да их евидентирају применом прописаног контног оквира.

(2) ЈКП „Паркинг Шабац“

Град Шабац је извршио расходе и исказао капиталне субвенције ЈКП „Паркинг“ Шабац у износу од 40.000 хиљада динара на основу захтева у коме је наведено да ће субвенције утрошити за зараде, накнаде и друге редовне трошкове пословања. Уз захтев није приложена рачуноводствена документација која се односи на наведене намене трошења субвенције.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- планирао и исказао капиталне субвенције (конто 451200) више за 40.000 хиљада динара, а текуће субвенције (конто 451100) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. став 2. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- извршио субвенције ЈКП „Паркинг Шабац“ у износу од 40.000 хиљада динара без приложене рачуноводствене документације јер није успоставио контролне процедуре које на поуздан начин утврђују наменско трошења датих субвенција, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему и члану 16. Уредбе о буџетском рачуноводству.

Препорука број 24

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да субвенције планирају и исказују применом одговарајуће економске класификације; да успоставе ефикасне контролне процедуре које ће спроводити у циљу контроле наменског трошења датих субвенција.

(3) ЈСП „Стан“ Шабац

Чланом 14. тачка 7) Статута града Шапца утврђена је надлежност града да се стара о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђује висину накнаде за одржавање стамбених зграда.

Чланом 12. Закона о становању⁹⁷ прописано је да власници стамбене зграде, станова и других посебних делова зграде обезбеђују одржавање зграде.

Чланом 24. став 1. Закона о одржавању стамбених зграда⁹⁸, прописано је да трошкове одржавања стамбене зграде сноси власници станова, односно других посебних делова зграде сразмерно учешћу површине својих станова, односно других посебних делова зграде у површини свих станова и других посебних делова у згради, према стварно учињеним трошковима.

Град Шабац је одржавање стамбених зграда уредио Одлуком о одржавању стамбених зграда⁹⁹, (из 1996. и 1999 године). Чланом 6. наведене одлуке Град Шабац је уредио да стамбена зграда надокнађује општини изведене радове на одржавању према рачуну изведених радова и то у року од месец до 12 месеци, уплатом у буџет града. Увидом у Програм пословања ЈСП „Стан“, кога је усвојила Скупштина града Шапца, дана 17.12.2014. године, утврдили смо да обухвата планирана средства за одржавање фасада из буџета града у износу од 25.000 хиљада динара, а од уплата станара 17.000 хиљада динара.

У поступку ревизије смо утврдили да град Шабац финансира одржавање фасада стамбених зграда и индивидуалних стамбених објеката у висини од 50% изведених радова, а 50% обезбеђују станари који су власници станова и кућа. Укупно утрошена средства буџета по овом основу износе 29.676 хиљада динара. На основу спроведеног поступка јавне набавке, ЈСП „Стан“ је закључивао уговор са извођачима радова, подносио захтеве за пренос средстава из буџета у висини од 50%, а преосталих 50% је наплаћивао од станара, најчешће у 12 рата.

Чланом 24. став 1. Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, број 44/95, 46/98, 1/01 – одлука УС, 101/05 – др.закон, 27/11 – одлука УС и 88/11 прописује да трошкове одржавања стамбене зграде сноси власници станова, односно других посебних делова зграде, сразмерно учешћу површине својих станова, односно других посебних делова зграде у површини свих станова и других посебних делова у згради, према стварно учињеним трошковима.

Чланом 12. Закона о становању прописано је да власници стамбене зграде, станова и других посебних делова зграде обезбеђују одржавање зграде

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац извршио субвенције ЈСП „Стан“ за извођење радова на обнови уличних фасада за шест стамбених зграда и 22 индивидуална објекта у износу од 29.676 хиљада динара, на зградама у приватном власништву без правног основа, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 24. став 1. Закона о одржавању стамбених зграда и члану 12. Закона о становању.

(4) ЈКП „Топлана“

Град Шабац је планирао капиталне субвенције ЈКП „Топлана“ у износу од 21.700 хиљада динара за инвестициона улагања, а извршио их је у износу од 19.346 хиљада динара по основу усвојеног Програма пословања и програма буџетске помоћи за 2015. годину. Субвенције су извршене на основу захтева ЈКП „Топлана“ за надокнаду средстава

⁹⁷ („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 46/94, 47/94, 48/94 – др. закон, 44/95 – др.закон, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05 - други закон и 99/11)

⁹⁸ „Службени гласник РС“, број 44/95, 46/98, 1/01 – одлука УСРС, 101/05 – др.закон, 27/11 – одлука УС и 88/11)

⁹⁹ „Службени лист града Шапца“, бр. 15/96 и 3/99

за финансирање реконструкције топлотних подстаница у оквиру KFW програма по основу Закључка број 06-25/2012-15 од 19.09.2012. године. Уз захтев је приложена рачуноводствена документација.

(5) ЈП Радио телевизија Шабац

Град Шабац је извршио расходе и исказао капиталне субвенција ЈП „РТВ“ Шабац у износу од 29.220 хиљада динара. Одлуком о буџету града Шапца за 2015. годину планирани износ субвенција је износио 4.220 хиљада динара на основу усвојеног Програма пословања ЈП „РТВ“ Шабац за 2015. годину, у коме је наведено да се планирана буџетска помоћ односи на редовне трошкове пословања (накнаде УО, трошкови електричне енергије, дозволе и друго). Планирани износ субвенција је у целости извршен дана 26.06.2015. године на основу захтева са спецификацијом трошкова. У поступку ревизије нам је достављена и рачуноводствена документација која се односи на достављени захтев.

Град Шабац је, осим одобрене буџетске помоћи у износу од 4.220 хиљада динара, током 2015. године извршио плаћања по испостављеним месечним фактурама ЈП „РТВ“ Шабац за „услуге јавног радио дифузног сервиса“ за период јануар-октобар (десет месечних рата по 2.500 хиљаде динара), у укупном износу од 25.000 хиљада динара. Уз фактуре није приложена спецификација услуга које су извршене. Доношењем Одлуке о ребалансу буџета града Шапца за 2015. годину, дана 18.12.2015. године, повећана је апропријација за субвенције ЈП „РТВ“ Шабац са 4.220 хиљада динара на 31.220 хиљада динара иако је до тада (закључно са 03.11.2015. године) већ било утрошено 29.220 хиљада динара и евидентирано као капитална субвенција.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац:

- преузео обавезе, извршио и евидентирао расходе у износу од 25.000 хиљада динара на основу фактура ЈП „РТВ“ Шабац за „услуге јавног радио дифузног сервиса“, које су плаћене пре него што је, ребалансом буџета у децембру 2015. године, одобрена апропријација за ове намене, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему који прописује да се преузете обавезе чији је износ већи од износа средстава предвиђеног буџетом, или које су настале у супротности са овим законом или другим прописом, не могу извршавати на терет консолидованог рачуна трезора;
- извршио капиталне субвенције за услуге јавног радио дифузног сервиса (конто 451200) више за 25.000 хиљада динара, а услуге информисања (конто 423400) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. став 2. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Ризик

Преузимањем обавеза и извршењем субвенција за одржавање стамбених зграда у приватном власништву што представља намену која није у надлежности јединица локалне самоуправе јавља се ризик трошења јавних средстава без правног основа.

Преузимањем обавеза и извршењем субвенција за финансирање јавног информисања у супротности са прописима који уређују буџетски систем, без претходно одобреног програма јавља се ризик трошења јавних средстава без правног основа.

Препорука број 25

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да обавезе преузимају и врше плаћања за трансакције за чије финансирање постоји правни основ заснован на законом утврђеним надлежностима града; да субвенције планирају, извршавају и евидентирају на основу правних аката донетих у складу са важећим законским и другим прописима.

5.1.3.15. Трансфери осталим нивоима власти – група конта 463000

Група 463000 - Трансфери осталим нивоима власти садржи текуће трансфере осталим нивоима власти.

Табела број 29. Трансфери осталим нивоима власти

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	380.744	380.744	374.085	346.826	91	93
2	Укупно организациона јединица	380.744	380.744	374.085	346.826	91	93
3	Укупно Град – Група 463000	381.744	381.744	374.933	347.674	91	93

Град Шабац је Одлуком о буџету за 2015. годину исказао расходе за текуће трансфере осталим нивоима власти у оквиру раздела 2. Градска управа, на функцијама: 740 - Јавне здравствене услуге, 912 - Основно образовање, 920 – Средње образовање, 820 –Услуге културе и 90 - Социјална заштита.

1) Градска управа

Укупно исказани расходи за текуће трансфере осталим нивоима власти износе 374.933 хиљаде динара и односе се на финансирање надлежности града у основном образовању, средњем образовању, социјалној и здравственој заштити и култури.

Основно и средње образовање је, путем трансфера осталим нивоима власти, финансирано у износу од 293.309 хиљада динара, од чега се на финансирање 13 основних школа односи 171.803 хиљаде динара, а на финансирање 8 средњих школа 121.506 хиљада динара.

Табела број 30. Преглед извршених расхода и издатака за образовање по наменама

У хиљадама динара

Намена утошених средстава	Износ	% учешћа
Стални трошкови	140.070	48%
Услуге по уговору	49.759	17%
Накнаде трошкова за запослене	32.439	11%
Текуће поправке и одржавање	31.443	11%
Капитални издаци (зграде и грађевински објекти, опрема, нематеријална улагања)	14.573	5%
Материјал	14.189	5%
Награде и други посебни расходи	3.732	1%
Накнаде за социјалну заштиту	3.309	1%
Социјална давања запосленима	1.500	1%
Специјализоване услуге	1.366	0%
Новчане казне по решењу судова	479	0%
Трошкови путовања	451	0%
Укупно	293.309	100%

Градска управа града Шапца, Одељење за друштвене делатности води евиденцију о утрошеним средствима по наменама за основно и средње образовање и појединачно по школама и врши контролу над извршењем средстава у складу са висином апропријације припремом месечних прегледа извршења појединачних финансијских планова основних и средњих школа (средства по основу одобрене апропријације, пројектовани расходи закључно са претходним месецом и извршени расходи закључно са претходним месецом).

Увидом у документацију на основу које су извршени расходи преносом средстава основним и средњим школама, утврђено је школе достављају месечне захтеве за са

спецификацијом (назив добављача, број рачуна, датум издавања, износ и опис рачуна) потписане од стране шефа рачуноводства и директора установе. Том приликом се достављају оригинал рачуни на увид који се упоређују са наведеном спецификацијом. Описани поступак се не спроводи приликом подношења захтева за накнаду трошкова превоза запослених и ученика, где се доставља копија рачуна и списак лица као ни приликом подношења захтева за издатке за нефинансијску имовину, уз који се обавезно достављају копије рачуна или оверене ситуације. У поступку ревизије нам је накнадно обезбеђена одговарајућа рачуноводствена документација која није постојала у надлежном одељењу Градске управе.

Текући трансфери школама за накнаду трошкова запослених извршени су у износу од 32.439 хиљада динара на основу захтева уз које су достављени спискови радника који имају право на путне трошкове за одређени месец (са подацима: име и презиме запосленог, релација, број путовања, износ по дану и укупан износ) уз обрачунати порез на доходак грађана. У поступку ревизије утврђено је да се, приликом обраде Захтева достављених од стране школа за трошкове превоза запосленима, не врши увид у општи акт школе којим се уређује накнада трошкова запослених, у евиденције присутности запослених на послу нити је приложен валидни ценовник превозника за одређене релације.

Град Шабац је пренео средства у износу од 49.760 хиљада динара за превоз ученика основних и средњих школа, од чега 41.665 хиљада динара за превоз ученика основних школа и 8.095 хиљада динара за превоз ученика средњих школа. Средства су пренета на основу захтева корисника, списка ученика за које се обезбеђује финансирање трошкова превоза, спецификација превозника уз приложене рачуне. Финансирање превоза ученика основних и средњих школа, Град Шабац је уредио Одлуком о правима и услугама социјалне заштите Града Шапца социјалној заштити¹⁰⁰.

Град Шабац је извршио расходе у износу од 31.711 хиљада динара за сталне трошкове по основу обавеза према ЈКП „Топлана“ Шабац, директно са рачуна буџета града Шапца, на основу рачуна који гласе на Скупштину града Шапца, уз назнаку на коју основну или средњу школу се односи рачун. Извршени расходи према ЈКП „Топлана“ Шабац односе се на период 01.04.2014-01.02.2015. године и извршени су директно са рачуна извршења буџета града Шапца, а од фебруара 2015. године средства по овом основу се преносе школама за извршење.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац текуће трансфере осталим нивоима власти (конто 463100) исказао више за 31.711 хиљада динара по основу рачуна за грејање школа по основу рачуна ЈКП „Топлана“ Шабац, који гласе на Скупштину града Шапца, који су са рачуна извршења буџета плаћени директно добављачу, а енергетске услуге (конто 421200) у оквиру организационе и функционалне класификације која се односи на основно и средње образовање, мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да преиспитају усклађеност донетог општег акта са законским и другим прописима; да трансфере основним и средњим школама извршавају на основу донетих општих аката којима се уређује број и структура запослених и на основу потпуне рачуноводствене документације, у складу са законским и другим прописима; и евидентирају применом прописаног контног оквира.

¹⁰⁰ „Службени лист града Шапца“, бр. 3/11, 7/12, 31/12, 22/14 и 29/14

Социјална заштита је финансирана путем текућих трансфера Центру за социјални рад у износу од 62.459 хиљада динара на основу Одлуке о правима и услугама социјалне заштите града Шапца и Уговора о међусобним правима и обавезама број 551-1/2012-13 од 22.02.2012. године и Анекса број 1 и 2 овог Уговора. Центар за социјални рад је приликом припреме и доношења Одлуке о буџету града Шапца за 2015. годину доставио финансијски план уз спецификацију укупних расхода за сваку услугу социјалне заштите, утврђену Одлуком, за коју има услове да је обавља. Уз збирни финансијски план, Центар за социјални рад доставља и појединачне финансијске планове за: дневни боравак за децу, омладину и одрасла лица са сметњама у развоју и другим менталним сметњама, помоћ и негу у кући, Саветовалиште за децу и младе, услуге становања уз подршку за младе који се осамостаљују („кућа на пола пута“), услуге мобилног тима и сигурне кућа. Одлуком о буџету града Шапца за 2015. годину су Центру за социјални рад одобрена средства у висини вишој од планиране, а да Центар за социјални рад није извршио измену финансијског плана у складу са одобреним апропријацијама.

Град Шабац је пренео средства Центру за социјални рад за обезбеђивање предвиђених облика социјалне заштите, и то: 12.152 хиљаде динара за помоћ и негу у кући, 1.021 хиљада динара за привремени смештај жртва породичног насиља – смештај у сигурну кућу, 11.954 хиљаде динара за дневни боравак за децу, омладину и одрасла лица са сметњама у развоју и другим менталним сметњама, 9.449 хиљада динара по основу једнократних помоћи, 2.560 хиљада динара за набавку огрева и 9.234 хиљаде динара за субвенције код јавних предузећа. Град је пренео средства у износу од 16.090 хиљада динара за обављање редовне делатности, који обухвата и пружање услуга становања уз подршку за младе који се осамостаљују („кућа на пола пута“), социјалног становања у заштићеним условима, саветодавно-терапијске и правне услуге и услуге сос телефона.

Центар за социјални рад је, на захтев ревизије, доставио финансијски извештај за 2015. годину у којем су исказани приходи и примања и расходи и издаци према свим изворима. Центар за социјални рад је исказао укупну реализацију средстава из буџета за 2015. годину према расходима у износу од 50.971 хиљада динара. Град Шабац није имао увид у Годишњи извештај Центра за социјални рад за 2015. годину, нити је на крају године извршио усклађивање евиденција о наменском трошењу средстава по појединим програмима.

Увидом у документацију утврђено је да је из буџета града Шапца утрошено 10.273 хиљаде динара за плате запослених лица у Центру за социјални рад за обављање редовне делатности, што је 64% укупно извршених текућих трансфера Центру за социјални рад за редовну делатност, на основу достављеног обрачуна плата и пореске пријаве, без приложених обрачунских листа за сваког запосленог и списка присутности за одређени месец.

Град Шабац је пренео средстава у износу од 5.817 хиљада динара за материјалне трошкове рада Центра за социјални рад на основу захтева са приложеном спецификацијом одређених расхода уз које, у мањем броју, нису приложени закључени уговори и рачуни који су основ за настанак расхода..

Град Шабац је пренео Центру за социјални рад износ од 8.127 хиљада динара за исплату једнократних помоћи лицима у стању тренутне социјалне потребе. У поступку ревизије смо утврдили да су средства за једнократне помоћи пренета на основу захтева, а да, након утрошка средстава, није достављена документација којом се правда наменско трошење пренетих средстава.

Град Шабац је пренео средстава у износу од 9.234 хиљада динара Центру за социјални рад, за обезбеђивање остваривања права корисника на субвенције код јавних предузећа. Одлуком о о правима и услугама социјалне заштите Града Шапца је утврђено право на субвенције за грађане код јавних предузећа у износу од 50% накнаде за месечну потрошњу испоруке топлотне енергије, изношења смећа, испоруку воде и употребу канализације. Центар за социјални рад доноси Решења за утврђивање права на субвенције. Средства су пренета Центру за социјални рад на основу захтева и достављене месечне финансијске картице ЈКП „Топлана“ Шабац којом се задужује Центар за социјални рад за пружање услуге субвенционисања, за износ дуговања сваког корисника посебно.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац извршио трансфере Центру за социјални рад у износу од 10.273 хиљада динара без веродостојне рачуноводствене документације на основу које се правда наменско трошење буџетских средстава, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему и члану 16. Уредбе о буџетском рачуноводству.

Препорука број 26

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да трансфере Центру за социјални рад врше на основу валидне рачуноводствене документације сагласно намени утврђеној општим актом.

Здравствена заштита је, путем текућих трансфера Дому здравља Шабац, финансирана у износу од 18.317 хиљада динара.

Дом здравља је, у току поступка припреме и доношења Одлуке о буџету града Шапца за 2015. годину, доставио Финансијски план за средства која се опредељују из буџета града Шапца за 2015. годину. У поступку ревизије није нам презентован уговор за 2015. годину са Домом здравља Шабац о преносу средстава за спровођење здравствене заштите од интереса за град. Град Шабац нам је презентовао уговор о спровођењу здравствене заштите од интереса за град за 2016. годину, број 400-47/2016-13 од 01.04.2016. године. Дом здравља Шабац је доставио Годишњи извештај о пословању за 2015. годину који садржи преглед укупно остварених средстава из буџета града Шапца и преглед укупног извршења према расходима, без прегледа реализације средстава из буџета града Шапца према наменама односно економским класификацијама.

Финансијским планом планирани су издаци у износу од 24.051 хиљада динара, од чега 2.000 хиљада динара за зграде и грађевинске објекте и 22.050 хиљада динара за набавку машина и опреме. Град Шабац је извршио пренос средстава Дому здравља Шабац у износу од 9.495 хиљада динара за реконструкцију објеката и 8.822 хиљаде динара за набавку опреме. Пренос средстава је вршен на основу достављеног захтева за пренос средстава уз који у највећем делу случајева није достављена пратећа рачуноводствена документација или је достављена непотпуна документација (нпр. достављена само Одлука о додели уговора по спроведеном отвореном поступку јавне набавке али не и уговор и рачун), којом би се правдала наменска реализација средстава. С обзиром да уз захтеве није достављена релевантна документација која обезбеђује контролу наменског извршења пренетих средстава, а Годишњи извештај Дома здравља за 2015. годину не приказује извршење реализацију средстава из буџета града према наменама, Град Шабац на крају године није утврдио за које намене су утрошена пренета средства Дому здравља.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- пренео средства Дому здравља Шабац у износу од 18.317 хиљада динара без закљученог уговора о спровођењу здравствене заштите од интереса за град у 2015. години, што је супротно члану 160. Закона о здравственој заштити и члану 56. став 2. Закона о буџетском систему;
- извршио трансфере Дому здравља у Шапцу у износу од 18.317 хиљада динара без достављене веродостојне рачуноводствене документације и без успостављених адекватних контролних поступака којима се обезбеђује контрола наменске реализације средстава, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему и члану 16. Уредбе о буџетском рачуноводству.

Препорука број 27

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да трансфере Дому здравља Шабац извршавају на основу закљученог уговора, у складу са законским и другим прописима; успоставе контролне поступке праћења наменске реализације средстава и евидентирају применом прописаног контног оквира.

5.1.3.16. Дотације организацијама обавезног социјалног осигурања – група конта 464000

Група 464000–Дотације организацијама обавезног социјалног осигурања садржи синтетичка конта на којима се књиже текуће и капиталне дотације организацијама обавезног социјалног осигурања.

Табела број 31. Дотације организацијама обавезног социјалног осигурања

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	0	0	0	11.399		
2	Укупно организациона јединица	0	0	0	11.399		
3	Укупно Град – Група 464000	0	0	0	11.399		

5.1.3.17. Остале дотације и трансфери – група конта 465000

Група 465000 – Остале дотације и трансфери садржи синтетичка конта остале текуће дотације и трансфери и остале капиталне дотације и трансфери.

Табела број 32. Остале дотације и трансфери

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	ЈП за управљање грађевинским земљиштем	163.000	163.000	158.840	1.742	1	1
2	Укупно организациона јединица	163.000	163.000	158.840	1.742	1	1
3	Укупно Град – Група 465000	236.078	236.078	223.435	66.337	28	30

1) ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац

Град Шабац је Одлуком о буџету за 2015. годину планирао остале дотације и трансфере у укупном износу од 236.078 хиљада динара. У Одлуци о завршном рачуну и у консолидованим финансијским извештајима је исказано извршење у износу од 223.435 хиљада динара. Како је детаљније објашњено у Напомени 4, приликом припреме одлуке о буџету неправилно су планирани расходи за ове намене код ЈП за управљање грађевинским земљиштем у укупном износу од 163.000 хиљада динара, који обухвата планиране расходе по основу умањења плате по Закону о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и расходе за финансирање других

сталних примања код корисника јавних средстава¹⁰¹ у износу од 2.000 хиљада динара, како је и прописано. Осим наведених расхода, Град Шабац је коришћењем конта 465000 – Остале дотације и трансфери, планирао и расходе текуће поправке и одржавање и део издатака.

Приликом израде консолидованих образаца завршног рачуна за 2015. годину (образац 2 и образац 5), исказано стање осталих дотација и трансфера (конто 465000) обухвата расходе према извршењу буџета, а не према финансијским извештајима индиректних корисника буџетских средстава. Увидом у пословне књиге и финансијске извештаје завршног рачуна ЈП за управљање грађевинским земљиштем Шабац утврдили смо да да су расходи за остале дотације и трансфере исказани у износу од 1.742 хиљаде динара. Консолидованим финансијским извештајима је обухваћен износ од 158.840 хиљада динара према извршењу буџета што за последицу има више исказане расходе за 157.098 хиљада динара. (неправилности приликом планирања и поступка консолидације осталих доатција и трансфера детаљније описано у Напомени 3.1. и 4).

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац

- сачинио одлуку о завршном рачуну и финансијске извештаје завршног рачуна у којима је исказано извршење расхода за остале дотације и трансфере који се односе на ЈП за управљање грађевинским зељиштем у износу од 158.840 хиљада динара, што је за 157.098 хиљада динара више од исказаних расхода за остале дотације и трансфере у финансијским извештајима завршног рачуна ЈП за управљање грађевинским земљиштем, што је супротно члану 6. Уредбе о буџетском рачуноводству који прописује да се годишњи финансијски извештаји буџета јединица локалне самоуправе заснивају на консолидованим подацима из главне књиге трезора и подацима из извештаја завршних рачуна директних корисника који укључују податке из евиденција директних корисника и податке из извештаја завршних рачуна њихових индиректних корисника.
- остале текуће дотације и трансфере (конто 465100) исказао више за 157.098 хиљада динара, а издатке за изградњу зграда и објеката (511200) мање за 74.091 хиљада динара и издатке за капитално одржавање зграда и објеката (511300) мање за 83.007 хиљада динара, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да расходе по основу осталих текућих дотација и трансфера евидентира према стварној намени применом прописаног контног оквира.

5.1.3.18. Накнада за социјалну заштиту из буџета – група конта 472000

Група 472000 – Накнаде за социјалну заштиту из буџета садржи синтетичка конта, и то: накнаде из буџета у случају болести и инвалидности; за породилско одсуство; за децу и породицу; за случај незапослености; за старосне и породичне пензије из буџета; у случају смрти; за образовање, културу, науку и спорт; за становање и живот; остале накнаде из буџета.

Табела број 33. Накнада за социјалну заштиту из буџета

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	У хиљадама динара		
					Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Скупштина града	2.500	2.500	2.237	2.237	89	100
2	Градска управа	200	19.416	34.749	24.730	127	71

¹⁰¹ „Службени гласник РС“, број 116/14

3	Градска управа - физичка култура	10.000	10.000	9.817	0	0	0
4	Градска управа – социјална заштита	20.700	20.700	20.544	2.263	11	11
5	Установе културе	21.100	21.100	21.086	19.198	91	91
6	Предшколска установа	34.100	34.100	5.800	0	0	0
7	Укупно организациона јединица	88.600	107.816	94.233	48.428	45	51
8	Укупно Град – Група 472000	108.317	108.317	94.393	48.588	45	51

1) Скупштина Града Шапца

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 2.237 хиљада динара од чега је 1.864 хиљаде динара извршено за стипендирање студената на основним и мастер академским студијама и 373 хиљаде динара за стипендирање студената на основним и мастер академским студијама у области дефицитарних занимања.

Град Шабац је у току 2015. године вршио стипендирање студената на основу Одлуке о додели годишњих наградних студентских стипендија за школску 2014/15 и 2015/16 годину и Одлуку о додели годишњих студентских стипендија за дефицитарна занимања за школску 2014/15 и 2015/16 годину, уз листе дефицитарних занимања које доставља Национална служба за запошљавање, Филијала Шабац. Град Шабац је извршио расходе у износу од 2.237 хиљада динара на основу закључених уговора о додели стипендије у висини од четири бруто основице за обрачун плата запослених у Градској управи града Шапца.

2) Градска управа Града Шапца

Град Шабац је, приликом израде консолидованих образаца завршног рачуна за 2015. годину (образац 2 и образац 5), за износ планиране текуће буџетске резерве у износу од 19.216 хиљада динара повећао износ планиране апропријације за накнаде за социјалну заштиту (група конта 472000). Употребљена текућа буџетска резерва у износу од 18.764 хиљаде динара је, у консолидованим обрасцима завршног рачуна за 2015. годину, исказана као извршење на позицији групе конта 421000, 423000, 425000, 426000, 472000, 481000. Градоначелник Града Шапца је донео 128 Закључака о издвајању средстава текуће резерве буџета града Шапца. Увидом у донете Закључке утврђено је да њима није утврђена нова апропријација нити је повећан износ постојеће апропријације, сагласно члану 69. Закона о буџетском систему. Трошење буџетских средстава по донетим закључцима у току године евидентирано је и у Одлуци о завршном рачуну за 2015. годину, исказано као извршење конта 499000 у укупном износу од 18.764 хиљаде динара за текућу буџетску резерву уместо као извршење одговарајућих апропријација према намени утрошених средстава. Део буџетских средстава који је утрошен по основу донетих решења о употреби текуће буџетске резерве у износу од 1.250 хиљада динара није евидентиран као расход већ је неправилно евидентиран на дуговној страни конта 321211 - Распоред вишка прихода и примања (шире објашњено у Напомени 5.6).

Градска управа Града Шапца је пренела средства у износу од 1.553 хиљаде динара за накнаду за социјалну заштиту, и то 1.500 хиљада динара Шабачком позоришту за организацију фестивала „Јоаким Вујић“ и 53 хиљаде динара по основу додељених пројеката у области културе, на основу поднетих захтева без достављене рачуноводствене документације за правдање наменског трошења средстава, који су евидентирани на конту 321211 – Распоред прихода и примања, и на тај начин су исказани расходи мање за 1.553 хиљаде динара (деталније објашњено у Напомени 5.2.3).

Градска управа Града Шапца је у консолидованим обрасцима завршног рачуна исказала накнаде за социјалну заштиту из буџета у укупном износу од 65.110 хиљада динара за следеће намене: накнаде из буџета за образовање, културу, науку и спорт у износу од

35.721 хиљада динара, накнаде из буџета за децу и породицу у износу од 25.432 хиљаде динара, остале накнаде из буџета у износу од 9.276 хиљада динара, накнаде из буџета за становање и живот у износу од 411 хиљада динара и накнаде из буџета у случају смрти у износу од 70 хиљада динара.

Град Шабац је приликом израде консолидованих образаца завршног рачуна за 2015. годину (образац 2 и образац 5) Града Шапца, за корисника Градска управа Града Шапца исказао расход за накнаде из буџета за децу и породицу у износу од 19.632 хиљаде динара за накнаду за рођење деце и набавку беби опреме планиран на разделу 2, глава 2.7. Предшколска установе „Наше дете“ Шабац, а за корисника Предшколска установе „Наше дете“ Шабац расход за накнаде из буџета за децу и породицу у износу од 5.800 хиљада динара по основу регресирања трошкова боравка трећег и четвртог деча.

У консолидованим обрасцима завршног рачуна исказано извршење на конту 472000 у износу од 5.987 хиљада динара се односи на утрошена средства по основу донетих 69 Закључака о издвајању средстава текуће буџетске резерве буџета. Увидом у наведене закључке утврдили смо да опредељена средства по намени не представљају накнаде за социјалну заштиту из буџета већ се односе на текуће трансфере осталим нивоима власти (Центру за социјални рад за једнократне помоћи 1.206 хиљада динара и школама 951 хиљада динара), услуге по уговору (за услуге организације манифестација 1.958 хиљада динара) и дотације осталим непрофитним институцијама 1.872 хиљаде динара.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац извршио остале накнаде из буџета (конто 472900) више за 5.987 хиљада динара, а текуће трансфере осталим нивоима власти (конто 463100) мање за 2.157 хиљада динара, дотације осталим непрофитним институцијама (конто 481900) мање за 1.872 хиљаде динара и услуге по уговору (конто 423000) мање за 1.958 хиљада динара, за извршене услуге и организацију манифестација, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. став 2. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да текућу буџетску резерву употребљавају у складу са наменом за коју су опредељена средства резерви.

Накнаде из буџета за децу и породицу

На овој економској класификацији извршен је расход у износу од 19.632 хиљаде динара хиљаде динара за накнаду из буџета за децу и породицу, од чега 15.600 хиљада динара за регресирање трошкова рођење првог, другог и трећег детета и 4.032 хиљаде динара за пет добављача за набавку беби опреме.

Град Шабац је донео Одлуку о већем обиму права породици са децом¹⁰² којом је утврдио право на накнаду за прворођено дете у износу од 15 хиљада динара и право на накнаду за друго, треће и четврто дете у износу од 10 хиљада динара, односно 15 хиљада динара за породиље ван радног односа, на основу Решења Градске управе, Одељење за друштвених делатности. Наведеном Одлуком није уређено право на помоћ породици са новорођеном бебом у виду опреме за бебе.

Град Шабац је укупно по основу регресирања трошкова рођења првог, другог и трећег детета извршио расходе у износу од 15.600 хиљада динара на текући рачун корисника, на основу појединачних решења Одељења за друштвене делатности и привреду којим се утврђује право и висина накнаде.

¹⁰² „Службени лист града Шапца“, бр. 5/04, 29/07, 3/12 и 7/12

Град Шабац је извршио расходе у износу од 4.032 хиљаде динара на рачун пет добављача за набавку беби опреме, од чега је износ од 2.992 хиљаде динара пренет добављачу Апотека „Мелем“ Шабац, на основу спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора и достављеног рачуна и отпремнице.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је Град Шабац:

- извршио расходе за набавку опреме за бебе у износу од 1.040 хиљада динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7 и 7а и 39 став 2. истог Закона, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему;
- накнаду из буџета за децу и породицу (конто 472300) исказао више за 4.032 хиљаде динара, а материјал за посебне намене (конто 426900) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем,
- погрешно планирао и исказао средства у износу од 19.632 хиљаде динара за накнаду за рођење деце и набавку беби опреме на разделу 2, глава 2.7. Предшколска установа, извршена директно крајњим корисницима са рачуна буџета Града Шапца и као таква не представљају расход установе и нису исказана у Завршном рачуну Предшколске установе за 2015. годину.

Препорука број 28

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да расходе да набавку опреме за бебе врше у складу са законским и другим прописима који уређују јавне набавке; да накнаде за социјалну заштиту деце из буџета планирају на основу акта који их у целости уређује; да накнаде за социјалну заштиту планирају применом одговарајуће организационе класификације у складу са надлежностима; да евидентирање расхода за накнаде за социјалну заштиту врше према стварној намени применом прописаног контног оквира.

3) Градска управа - физичка култура

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 9.817 хиљада динара по основу преноса средстава спортским организацијама.

Укупно извршени расходи за дотације у области спорта износе 9.817 хиљада динара од чега је 6.851 хиљада динара извршено на основу додељених средстава према конкурсу. Расходи у износу од 2.966 хиљада динара су извршени на основу појединачних захтева, за које је потписом на захтеву Градоначелник града Шапца утврдио право и одобрио исплату средстава (начин додељивања дотација спортским организацијама и поступак одобравања и контроле реализације шире објашњени у Напомени 5.1.3.18).

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- извршио расходе за накнаду из буџета за децу и породицу (конто 472300) више за 9.817 хиљада динара, а дотације осталим непрофитним институцијама (конто 481900) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем,
- извршио дотације у износу од 312 хиљаде динара за Спортски савез града Шапца и 60 хиљада динара за Фудбалски савез града Шапца без достављеног програма за 2015 годину који обухвата и програме својих чланова, што је супротно члану 138. став 3.

Закона о спорту;

- извршио пренос спортским организацијама укупно 2.966 хиљада динара, без спроведеног јавног конкурса, акта о одобреним средствима и закључених уговора, што је супротно члану 138. Закона о спорту.

4) Градска управа – социјална заштита

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 20.544 хиљаде динара од чега: 16.003 хиљаде динара за рад Народне кухиње, 2.295 хиљада динара за рад Клубова са старим лицима и 2.246 хиљада динара за реализацију пројеката стамбених потреба избеглица.

Град Шабац је донео Одлуку о правима и услугама социјалне заштите града Шапца и Одлуку о утврђивању услова и поступака за остваривање права на коришћење Народне кухиње на територији општине Шабац. Увидом у донета акта утврђено је да њима Град Шабац није утврдио носиоца активности и начин организовања рада Народне кухиње, док је предвиђено да надзор над радом Народне кухиње врши Црвени крст Шабац.

Град Шабац је исказао накнаду за социјалну заштиту из буџета у износу од 16.003 хиљаде динара по основу финансирања рада Народне кухиње, од чега је 5.546 хиљада динара пренето Предшколској установи „Наше дете“ Шабац према спецификацији трошкова и рачуна добављача, 8.798 хиљада динара извршено добављачу „Паноника“ доо Шабац и 1.641 хиљада динара пренето Црвеном крсту.

У периоду до 15.09.2015. године Град Шабац је извршио 8.798 хиљада динара добављачу „Паноника“ доо Шабац за услуге припремања obroка за кориснике Народне кухиње, на основу закљученог Уговор о пословно-техничкој сарадњи број 400-26/14-13 од 14.07.2014. године и на основу три Анекса који су закључени 26.12.2014. године, 30.04.2015. године и 01.07.2015. године, којима је продужаван рок важења уговора до 15.09.2015. године. Разлог за продужење важења уговора је кашњење радова на реконструкцији објекта Народне кухиње на Летњиковцу у Шапцу. Након истека уговореног рока са „Паноника“ д.о.о Шабац, град Шабац је организовао рад Народне кухиње у оквиру Предшколске установе „Наше дете“ Шабац коришћењем простора (кухиња) у оквиру Предшколске установе, рад запослених за рад у Народној кухињи се финансира у делу плата које се преносе Предшколској установи (јер иста лица обављају и послове у оквиру Народне кухиње), и материјал (храна и намирнице) за рад Народне кухиње је набављен у оквиру спроведеног отвореног поступка јавне набавке по партијама код наручиоца Предшколске установе. Град Шабац није донео акт којим је утврђена структура и број запослених лица потребних за рад Народне кухиње и удео припадајућих трошкова Народне кухиње у укупним трошковима Предшколске установе. Град Шабац је пренео средства у износу од 5.565 хиљада динара Предшколској установи „Наше дете“ Шабац на основу достављеног захтева и приложених рачуна добављача. Предшколска установа је подносила захтеве за расходе на економској класификацију 472000 - накнада за социјалну заштиту из буџета. У поступку ревизије је утврђено да су крајњи расходи, које је Предшколска установа извршила из ових средстава и исказала у Завршном рачуну установе за 2015. годину, расходи за материјал за одржавање хигијене и угоститељство.

Скупштина Града Шапца је, дана 08.04.2004. године, донела Закључак број 06-9/2004-01 о финансирању рада пет лица запослена у Црвеном крсту за пружање услуге дистрибуције obroка корисницима Народне кухиње, за неодређени период док постоји потреба за овом услугом. Приликом припреме и планирања средстава из буџета града

Шапца Црвени крст није доставио Програм рада за 2015. годину којим ће се утврдити услуге и активности које обавља Црвени крст као и начин њиховог финансирања. Црвени крст није доставио Годишњи извештај о реализацији средстава из буџета града Шапца за 2015. годину. Град Шабац је извршио расходе у износу од 1.641 хиљада динара Црвеном крсту, од чега 1.206 хиљада динара за расходе за плате лица запослена на пословима за потребе Народне кухиње, на основу закључених уговора о раду, спецификације исплаћених зарада и пореске пријаве и 436 хиљада динара за рад лица ангажована у 2014. години у периоду поплава, на основу достављене фактуре Црвеног крста, за услуге дистрибуције робе (хуманитарних донација) домаћинствима и лицима угроженим у поплавама.

Град Шабац је донео Одлуку о правима и услугама социјалне заштите града Шапца којом је предвидео пружање услуга дневног боравка за остарела лица и клубове у оквиру надлежности у области социјалне заштите. Рад клуба са старим лицима је организован у оквиру рада Геронтолошког центра Шабац. Увидом у донет акт утврђено је да град Шабац није утврдио носиоца активности и начин организовања рада клубова са старим лицима, намене и начин финансирања ових клубова, структуру и број лица чији се рад финансира, трошкове, пројекте и активности који се финансирају. Град Шабац је извршио расходе у износу од 2.295 хиљада динара за рад Геронтолошког клуба са старим лицима, на основу достављеног захтева и приложених рачуна, без закљученог уговора за 2015. годину о међусобним правима, обавезама и одговорностима приликом обезбеђивања ове услуге социјалне заштите. У току ревизије нам је достављен уговор који је град Шабац закључио са Геронтолошким центром Шабац за 2016. годину, број 400-48/2016-13 од 01.04.2016. године.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- организовао рад Народне кухиње, а да није општим и другим актима утврдио носиоца активности, број, структуру и стручну спрему лица потребних за обезбеђивања услуга Народне кухиње, као и припадајуће трошкове потребне за рад Народне кухиње и начин организовања рада Народне кухиње, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему и члану 16. Уредбе о буџетском рачуноводству;
- извршио расходе у износу од 8.798 хиљада динара добављачу „Паноника“ доо Шабац за услуге припремања obroка за кориснике Народне кухиње без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7 и 7а и 39 став 2. истог Закона, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему;
- извршио расходе у износу од 2.295 хиљада динара за рад Геронтолошког клуба са старим лицима, без закљученог уговора којима ће се уредити обезбеђивање услуга дневног боравка за остарела лица и клубове;
- накнаду из буџета за образовање, културу, науку и спорт (конто 472700) исказао више за 18.281 хиљада динара, а остале опште услуге (конто 423900) мање за 436 хиљада динара, остале специјализоване услуге (конто 424900) мање за 8.798 хиљада динара, материјал за одржавање хигијене и угоститељство (конто 426800) мање за 5.546 хиљада динара, текуће трансфере осталим нивоима власти (конто 463100) мање за 2.295 хиљада динара и дотације непрофитним организацијама које пружају помоћ домаћинствима (конто 481100) мање за 1.206 хиљада динара, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14.

Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препорука број 29

- 1) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да накнаде за социјалну заштиту из буџета извршавају на основу правних акта којим се ближе уређује организовање рада Народне кухиње, у складу са Законом о јавним набавкама и законским и другим прописима и евидентирају у складу са природом расхода применом прописаног контног оквира.
- 2) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да финансирање социјалне заштите у делу услуга Геронтолошког центра врше на основу закљученог уговора са том установом.
- 3) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да накнаде у области спорта извршавају у складу са законским и другим прописима и евидентирају у складу са природом расхода применом прописаног контног оквира.

5) Установе културе града Шапца

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 21.086 хиљада динара по основу преноса средстава корисницима за организацију манифестација, од чега 21.063 хиљада динара за накнаде из буџета за образовање, културу, науку и спорт и 23 хиљаде динара за остале накнаде из буџета.

Накнаде из буџета за образовање, културу, науку и спорт и остале накнаде из буџета

Град је пренео средства у износу од 21.086 хиљада динара за расходе у области културе, од чега 16.800 хиљада динара индиректним буџетским корисницима, 1.889 хиљада динара по основу спроведеног конкурса и 2.397 хиљада динаре без конкурса, одлуке и уговора.

Град Шабац је Одлуком о буџету за 2015. годину планирао и определио средства на одговарајућим апропријацијама. На основу тако опредељених средстава Град Шабац је закључио појединачне уговоре са индиректним корисницима по основу финансирања у области културе. Град Шабац је у 2015. години пренео средства по основу расхода у области културе у износу од 16.800 хиљада динара, и то: 6.500 хиљада динара за Шабачко позориште, 500 хиљада динара за Библиотека шабачка, 2.800 хиљада динара за Народни музеј, 300 хиљада динара за Међуоштински историјски архив, 2.500 хиљада динара за Културни центар, 1.600 хиљада динара за Дом културе Прњавор, 2.000 хиљада динара за КУД Абрашевић и 600 хиљада динара за УЛСШ, на основу захтева корисника и спецификације трошкова, без увида у рачуноводствену документацију којом се правда наменско трошење средстава буџета.

Град Шабац је спровео јавни конкурс за финансирање/суфинансирање пројеката у култури, као и пројеката уметничких, односно стручних и научних истраживања у култури града Шапца за 2015. године, на основу Правилника о начину, мерилима и критеријумима за избор пројеката у култури који се финансирају/суфинансирају из буџета града Шапца. Градоначелник Града Шапца је на основу спроведеног конкурса дана 15.12.2014. године донео Одлуку о додели средстава и закључио појединачне Уговоре о додели новчаних средстава са корисницима. Град Шабац је Одлуком доделио средства у износу од 1.889 хиљада динара, која су у целости извршена, од чега 1.170 хиљада динара за невладине организације и 718 хиљада динара за правна лица. Корисници су вршили правдање

наменске реализације средстава достављањем документације о утрошку одобрених средстава након реализовања програмских активности, односно на крају године, достављањем наративних и финансијских извештаја.

Град Шабац је извршио расходе у износу од 2.397 хиљада динара на основу појединачних захтева потписаних од стране Градоначелника у циљу сагласности са истим и одобравање исплате тражених средстава, без спроведеног јавног конкурса, донетог акта о одобравању средстава и висине укупно опредељених средстава по кориснику, без закључених уговора са корисницима.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- извршио расходе за финансирање у области културе у износу од 2.397 хиљада динара, без спроведеног конкурса и закључених уговора, што је супротно члану 38. Закона о удружењима;
- извршио расходе за финансирање у области културе у износу од 16.800 хиљада динара преносом средстава индиректним буџетским корисницима на основу захтева без приложене валидне рачуноводствене документације, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему и члану 16. Уредбе о буџетском рачуноводству;
- извршио расходе за накнаде из буџета за образовање, културу, науку и спорт (конто 472700) више за 1.888 хиљада динара, а дотације осталим непрофитним институцијама (конто 48190) мање за 1.170 хиљада динара, остале опште услуге (конто 423900) мање за 718 хиљада динара, што није у складу са чланом 29. Закона о буџетском систему, чланом 9. став 2. Уредбе о буџетском рачуноводству и чланом 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препорука број 30

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да финансирање у области културе врши у складу са законским прописима у зависности ко је носилац културних активности; да расходе за финансирање културе извршавају на основу валидне рачуноводствене документације и да евидентирање врше у складу са прописаним контним оквиром.

б) Предшколска установа „Наше дете“ Шабац

У Завршном рачуну Предшколске установе „Наше дете“ Шабац за 2015. годину није исказан расход за накнаду за социјалну заштиту из буџета. Град Шабац је приликом израде консолидованих образаца завршног рачуна за 2015. годину (образац 2 и образац 5) Града Шапца, за корисника Градска управа Града Шапца исказао расход за накнаде из буџета за децу и породицу у износу од 19.632 хиљаде динара за накнаду за рођење деце и набавку беби опреме планиран на разделу 2, глава 2.7. Предшколска установе „Наше дете“ Шабац, а за корисника Предшколска установе „Наше дете“ Шабац расход за накнаде из буџета за децу и породицу у износу од 5.800 хиљада динара по основу регресирања трошкова боравка трећег и четвртог дета.

Накнаде из буџета за децу и породицу

На овој економској класификацији извршен је расход у износу од 5.800 хиљада динара за регресирање трошкова боравка за треће и четврто дете.

Град Шабац је донео Одлуку о већем обиму права породици са децом којом је утврдио право на накнаду трошкова боравка у Предшколској установи „Наше дете“ Шабац из буџета града Шапца за треће и четврто дете.

Град Шабац је исказао накнаду за социјалну заштиту из буџета у износу од 5.800 хиљада динара по основу регресирања трошкова боравка трећег и четвртог деча у Предшколској установи који су пренети Предшколској установи према спецификацији трошкова и рачуна добављача. У поступку ревизије је утврђено да су крајњи расходи, које је Предшколска установа извршила из ових средстава, расходи за материјал за одржавање хигијене и угоститељство.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац накнаду из буџета за децу и породицу (конто 472300) исказао више за 5.800 хиљада динара, а материјал за одржавање хигијене и угоститељство (конто 426800) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем,

5.1.3.19. Дотације невладиним организацијама – група конта 481000

Група 481000 - Дотације невладиним организацијама садржи синтетичка конта и то: дотације осталим непрофитним институцијама, дотације Црвеном крсту Србије, дотације верским заједницама и дотације спортским омладинским организацијама.

Табела број 34. Дотације невладиним организацијама

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градоначелник и Градско веће	2.000	2.000	1.896	3.554	178	187
2	Градска управа	4.900	4.900	4.615	2.160	44	47
3	Градска управа - физичка култура	85.000	85.000	89.603	99.420	117	111
4	Градска управа – социјална заштита	10.000	10.000	9.994	11.200	112	112
5	Скупштина града	0	0	0	1.768		
6	Установе културе	0	0	0	1.170		
7	Укупно организациона јединица	101.900	101.900	106.108	119.272	117	112
8	Укупно Град – Група 481000	102.050	102.050	106.503	119.667	117	112

1) Градоначелник и Градско веће

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 1.897 хиљада динара који се у целости односи на дотације осталим непрофитним институцијама.

Град Шабац је доделио дотације у износу од 1.897 хиљада динара, и то: 272 хиљаде динара Волонтерском центру Шабац, 650 хиљада динара Мрежи регионалних центара и центара за стручно усавршавање Србије Кикинда и 975 хиљада динара за Сталну конференцију градова и општина.

Град Шабац је извршио расходе у износу од 650 хиљада динара за трошкове обука запослених у Градској управи, на основу рачуна Мреже регионалних центара и центара за стручно усавршавање Србије Кикинда који су испостављени на основу уговора који су закључени без спроведеног поступка јавне набавке.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да је град Шабац:

- извршио расходе за услуге стручног усавршавања запослених у Градској управи у износу од 650 хиљада динара на основу уговора закључених без спроведеног поступка јавне набавке, што је супротно члану 7. и 39. Закона о јавним набавкама и члану 57. Закона о буџетском систему;
- планирао и извршио расходе за дотације осталим непрофитним институцијама (конто 481900) више за 650 хиљада динара, а услуге образовања и усавршавања запослених

(конто 423300) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

2) Градска управа

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 104.212 хиљаде динара и то: (1) 1.768 хиљада динара по основу дотација политичким странкама за редован рад, (2) 89.603 хиљаде динара за дотације спортским омладинским организацијама, (3) 9.994 хиљада динара за дотације у области социјалне и здравствене заштите, (4) 2.400 хиљада динара за дотације верским заједницама и (5) 447 хиљада динара за дотације осталим непрофитним институцијама.

Дотације политичким организацијама

На овој економској класификацији евидентиран је расход у укупном износу од 1.768 хиљада динара за дотације политичким организацијама.

Одлуком о буџету града Шапца за 2015. годину, дотације политичким странкама су планиране у износу од 2.000 хиљада динара, а извршене су у износу од 1.768 хиљада динара.

Средства за дотације политичким странкама су расподељена на основу Прегледа финансирања редовног рада политичких субјеката у 2015. години који је потписала Начелница Одељења за финансије. У прегледу је утврђена основица за расподелу средстава у висини од 0,15% расхода буџета, приликом чега се као референтна вредност примењује висина укупних расхода и издатака планирана Одлуком о буџету града Шапца за 2012. годину (година у којој су спроведени избори).

Град Шабац је у 2015. години извршио дотације за политичке странке по основу неизмирених обавеза из 2013. и 2014. године и делимично извршио расходе по основу обавеза насталих у 2015. години. Увидом у извршење дотација, временска динамика исплата као и висина дотација (број месеци за које се исплаћују дотација) зависе од субјективне процене могућности измирења и не прате континуитет за све странке подједнако. На основу изјашњења одговорних лица укупно неизмирене обавезе политичким странкама на дан 31.12.2015. године износе 8.638 хиљада динара, од чега 768 хиљада динара по основу дуга за 2013. годину, 3.507 хиљада динара по основу дуга за 2014. годину и 4.364 хиљаде динара по основу дуга за 2015. годину. Након утврђивања расподеле у складу са обрачуном применом одговарајуће основице и процентуалног износа за расподелу, за поједине странке су извршене исплате које у укупном износу прелазе утврђену висину дотације у складу са законом.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврђено је да је град Шабац:

- планирао и извршио дотације политичким организацијама у износу од 1.768 хиљада динара на разделу б - Средства за пренос невладиним организацијама, фондовима и месним заједницама уместо на разделу 1–Скупштина града Шапца, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему;
- приликом обрачуна и расподеле дотација политичким организацијама применио неправилну основицу (уместо расхода који се финансирају из пореских прихода применила укупне расходе и издатке по основу Одлуке о буџету за 2012. годину и уместо 0,105% применила 0,15% приликом обрачуна основице за расподелу), што је супротно члану 5. Закона о буџетском систему и члану 16. и 17. Закона о финансирању

политичких активности;

- није вршио пренос средстава политичким организацијама у року до десетог дана у месецу за претходни месец, што је супротно члану 17. Закона о финансирању политичких активности.

Препорука број 31

- 1) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да дотације политичким организацијама планирају и извршавају применом одговарајуће организационе класификације; да дотације политичким организацијама обрачунавају у складу са Законом о финансирању политичких активности и извршавају у складу прописаном динамиком; да евидентирање преузетих обавеза за дотације политичким организацијама врше применом прописаног контног оквира.
- 2) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да приликом набавке услуга стручног усавршавања запослених примењују одредбе Закона о јавним набавкама и да евидентирање врше применом прописаног контног оквира.

Дотације верским заједницама

На овој економској класификацији извршен је расход у износу од 2.400 хиљада динара, за капиталне инвестиције, на основу поднетих захтева верских организација и пратеће документације на основу које се започиње планирање и извођење радова. Град Шабац није доносио посебна акта којим додељује дотације верским организацијама, већ је Градоначелник потписом на захтеву одобравао плаћање. Контрола наменског трошења одобрених дотација није вршена.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да је град Шабац извршио дотације у износу од 2.400 хиљада динара верским заједницама без посебног акта о додељивању дотација и без контроле наменског трошења дотација, што је супротно члану 58. Закона о буџетском систему.

Дотације спортским омладинским организацијама

На овој економској класификацији извршен је расход у износу од 89.603 хиљаде динара за дотације спортским организацијама, од чега: 69.090 хиљада динара средства додељена према спроведеним јавним позивима и донетим актима за 2015. годину, 5.150 хиљада динара по основу неизмирених обавеза према спортским организацијама из 2014. године, 12.014 хиљада динара по основу поднетих појединачних захтева корисника (од чега је 4.599 хиљада динара на основу Решења о текућој буџетској резерви) и 2.559 хиљада динара за намене које нису предвиђене донетим актима.

Град Шабац је донео Правилник о категоризацији спортских удружења из области такмичарског спорта града Шапца, којим је прописао критеријуме за категоризацију спортских удружења у граду Шапцу као и критеријуми за бодовање екипних и појединачних спортова. Градоначелник је дана 31.12.2014. године донео Одлуку о проглашењу клубова од посебног значаја за Град Шабац који не подлежу категоризацији и о чијем праву на финансирање одлучује Градоначелник Града Шапца на предлог комисије.

Град Шабац је донео Правилник о финансирању/суфинансирању у области спорта и физичке културе града Шапца којим је ближе уредио носиоце програма, поља финансирања и начин одобравања и контроле реализације финансираних активности. Правилником о финансирању/суфинансирању у области спорта и физичке културе града

Шапца је уређено да ће се за финансирање спортских организација спровести у следећим областима: редовни и додатни програм такмичарског спорта, школски спорт, рекреативни спорт, спорт лица са инвалидитетом и савеза. Град Шабац је Правилником о финансирању/суфинансирању у области спорта и физичке културе града Шапца предвидео могућност доделе средстава из текуће буџетске резерве за врхунске спортисте, спортска удружења са значајном спортском традицијом и по основу ванредних захтева спортских организација за непредвиђене расходе, и на тај начин утврдио коришћење текуће буџетске резерве за намене за које није предвиђена, односно за непланиране сврхе за које нису утврђене апропријације или за сврхе за које се у току године покажу да апропријације нису биле довољне.

Град Шабац је објавио јавни позив и након спроведеног поступка и предлога Комисије, градоначелник је донео: (1) Одлуку о додели средстава за финансирање/суфинансирање у области такмичарског спорта града Шапца у 2015. години; (2) Одлуку о додели средстава за финансирање/суфинансирање у области програма рада спортских удружења: удружења лица са инвалидитетом, удружења из области рекреативног и школског спорта, градских гранских савеза и осталих облика стручног удруживања града Шапца у 2015. Години и (3) Одлуку о додели додатних средстава за финансирање/суфинансирање у области такмичарског спорта града Шапца у 2015. години. На основу донетих одлука, градоначелник је закључио 106 уговора о финансирању организација у области спорта. Одлуком о додели додатних средстава за финансирање/суфинансирање у области такмичарског спорта града Шапца у 2015. години су одобрена средства у укупном износу од 6.000 хиљада динара за фудбалске клубове, без утврђивања одобреног износа средстава појединачно за сваки фудбалски клуб, нити су утврђени критеријуми и начин расподеле додељених средстава.

Град Шабац је на основу спроведеног конкурса за доделу средстава за 2015. годину, донетих Одлука и закључених уговора доделио средства у укупном износу од 97.111 хиљада динара за финансирање спортских организација и извршио расходе у износу од 71.871 хиљада динара, на основу поднетих захтева носиоца програма. Део одобрених и извршених средства по овом основу у износу од 6.851 хиљада динара је евидентиран на економској класификацији 472000 – Накнаде за социјалну заштиту из буџета. Корисници су доставили документацију којом се правда наменска реализација пренетих средстава. Корисници нису сачињавали и достављали оперативне и наративне извештаје, што није у складу са чланом 32. Правилника о финансирању/суфинансирању у области спорта и физичке културе града Шапца којим је утврђена обавеза корисника средстава о достављању извештаја о утрошку средстава и чланом 4. Уговора којим се корисник обавезао да до краја јануара 2016. године достави оперативни и наративни извештај о спровођењу Програма рада клуба, а уколико то не уради Клуб има обавезу повраћаја добијених средстава граду, увећаних за износ законске камате.

Највећи део средстава у износу од 40.556 хиљада динара (62%) од укупно додељених средстава за 2015. годину је извршен за финансирање три спортска клуба од посебног значаја (укупно додељено у висини од 49.000 хиљада динара).

Град Шабац је извршио расходе у износу од 12.014 хиљада динара без спроведеног конкурса, и на основу поднетих захтева корисника које је својим потписом на захтеву одобрио градоначелник града Шапца, за намене утврђене Правилником. Корисници су доставили документацију којом се правда наменска реализација пренетих средстава.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да је град Шабац:

- вршио контролу наменског трошења дотација спортским организацијама на основу увида у приложену рачуноводствену документацију уз коју није достављен оперативни и наративни извештај, што није у складу са чланом 32. Правилника о финансирању/суфинансирању у области спорта и физичке културе града Шапца и чланом 4. Уговора закљученог са спортском организацијом, што је супротно члану 130. и 138. Закона о спорту;
- извршио дотације у износу од 2.184 хиљаде динара за Спортски савез града Шапца без достављеног програма за 2015 годину који обухвата и програме својих чланова, што је супротно члану 138. став 3 Закона о спорту;
- извршио дотације спортским организацијама укупно 12.014 хиљаде динара, без спроведеног јавног конкурса и закључених уговора, што је супротно члану 138. став 3 Закона о спорту;
- Правилником о финансирању/суфинансирању у области спорта и физичке културе града Шапца уредио коришћење текуће буџетске резерве за унапред утврђене намене у области спорта, што је супротно члану 69. Закона о буџетском систему који предвиђа коришћење текуће буџетске резерве за непланиране сврхе за које нису утврђене апропријације или за сврхе за које се у току године покажу да апропријације нису биле довољне;
- извршио расходе за дотације осталим непрофитним институцијама (конто 481900) више за 2.559 хиљада динара, а остале опште услуге (конто 423900) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему, члану 9. 2. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Дотације осталим непрофитним институцијама у области социјалне и здравствене заштите

На овој економској класификацији извршен је расход у износу од 9.994 хиљада динара у области социјалне и здравствене заштите, од чега је 8.428 хиљада динара извршено за финансирање програмских активности 21 удружења, 1.197 хиљада динара за финансирање рада Црвеног крста, 175 хиљада динара пренос за два удружења по основу неизмирених обавеза из 2014. године и 194 хиљаде динара за трошкове стана (опомена за електричну енергију која гласи на Градску управу Града Шапца) за смештај једног угроженог лица.

Град Шабац је спровео јавни конкурс за додељивање дотација: у области социјалне и здравствене заштите, на основу Правилника о начину и поступку остваривања права на доделу средстава из буџета града Шапца за програме рада/пројекте којима се обезбеђују посебни облици социјалне и здравствене заштите. Градоначелник града Шапца је на основу спроведеног конкурса донео Одлуку о додели средстава и закључио Уговоре о додели новчаних средстава са корисницима. Корисници су доставили документацију о утрошку одобрених средстава након реализовања програмских активности, односно на крају године, достављањем наративних и финансијских извештаја.

Члан 13. Закона о Црвеном крсту прописује да се средства буџета опредељују организацијама Црвеног крста на основу њихових годишњих програма рада и финансијских планова који се достављају органима преко којих су средства обезбеђена. Град Шабац је пренео Црвеном крсту средства у износу од 1.197 хиљада динара на основу

појединачних захтева, које је одобравао градоначелник својим потписом, а да претходно није достављен годишњи програм и финансијски план организације Црвеног крста за 2015. годину. Организација Црвеног крста није, током године уз поднете захтеве нити на крају године, достављала документацију којом се правда наменска реализација пренетих средстава пренетих по захтевима. Такође, није доставила Годишњи извештај о реализацији програма рада за 2015. годину, на основу којег би се усагласило стање додељених и реализованих средстава из буџета града Шапца по основу дотација.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да је град Шабац пренео и евидентирао средства Црвеном крсту у износу од 1.197 хиљада динара без достављеног Годишњег програма рада за 2015. годину и без достављене рачуноводствене и друге документације којом се правда наменско трошење дотација, што је супротно члану 13. Закона о Црвеном крсту и члану 56. став 2. Закона о буџетском систему.

Препорука број 32

- 1) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да дотације верским заједницама врши на основу валидне рачуноводствене документације и контроле наменске реализације средстава.
- 2) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да дотације спортским организацијама одобравају у складу са законским и другим прописима, уз вршење адекватне контроле наменске реализације средстава на основу донетих општинских аката и у складу са законским и другим прописима, и евидентирају применом прописаног контног оквира.
- 3) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да дотације Црвеном крсту извршавају на основу усвојеног Годишњег програма рада којим ће бити регулисана намена, висина и динамика средстава, и успоставе контролне процедуре којим се обезбеђује пренос средстава Црвеном крсту и осталим непрофитним институцијама на основу рачуноводствене документације којом се врши правдање одобрених и пренетих средстава у складу са законским и другим прописима.

Градска управа града Шапца је извршила расходе за дотације спортским организацијама у износу од 8.846 хиљада динара, на основу поднетих захтева без достављене рачуноводствене документације за правдање наменског трошења средстава. Извршени расходи су неправилно евидентирани у пословним књигама и то: на конту 321211 – Распоред прихода и примања у износу од 7.596 хиљада динара и на конту 472000 – Накнаде из буџета за социјалну заштиту (по основу донетог решења о употреби текуће буџетске резерве) у износу од 1.250 хиљада динара (шире објашњено у Напомени 5.2.3. и 5.6).

5.1.3.20. Новчане казне и пенали по решењу судова – група конта 483000

Група 483000 - Новчане казне и пенали по решењу судова, садржи аналитички конто на којем се књиже новчане казне и пенали по решењу судова.

Табела број 35. Новчане казне и пенали по решењу судова

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	У хиљадама динара		
					Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	0	0	0	21.042		
2	Укупно организациона јединица	0	0	0	21.042		
3	Укупно Град – Група 483000	3.500	3.500	80	21.122	603	26403

5.1.3.21. Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа – група конта 485000

Група 485000 - Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа садржи одговарајући синтетички конто.

Табела број 36. Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	0	0	0	135		
2	Укупно организациона јединица	0	0	0	135		
3	Укупно Град – Група 485000	0	0	976	1.111		114

5.1.4. Издаци за нефинансијску имовину

Како је детаљније објашњење у Напомени 4, Одлуком о буџету су планирани капитални издаци збирно за читаву класу 500000 – Издаци за нефинансијску имовину у износу од 431.220 хиљада динара, уместо на прописаним групама конта. Изузетак је Дирекција за путеве, код које је Одлуком о буџету планирана апропријација за капитално одржавање саобраћајница у износу од 62.305 хиљада динара. На захтев ревизије, одељење за финансије је сачинило преглед планираних капиталних издатака по корисницима и по контима у оквиру прописаних група конта који чине износ од 431.220 хиљада динара.

5.1.4.1. Зграде и грађевински објекти – група конта 511000

Група 51100-Зграде и грађевински објекти обухвата синтетичка конта која се односе на: куповину зграда и објеката, изградњу зграда и објеката, капитално одржавање зграда и објеката и пројектно планирање.

Табела број 37. Зграде и грађевински објекти У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	0	0	0	284.456		
2	ЈП за управљање грађевинским земљиштем	58.000	58.000	57.932	215.030	371	371
3	Дирекција за путеве	62.305	62.305	62.160	57.660	93	93
4	Установе културе	24.645	24.645	24.213	14.925	61	62
5	Предшколска установа	3.100	3.100	2.385	2.385	77	100
6	Укупно организациона јединица	148.050	148.050	146.690	574.456	388	392
7	Укупно Град – Група 511000	148.100	148.100	147.656	575.422	389	390

Исказани издаци за зграде и грађевинске објекте исказани су у износу од 147.656 хиљада динара и односе се на: (1) куповину зграда и објеката у износу од 135 хиљада динара, (2) изградњу зграда и објеката у износу од 60.265 хиљада динара, (3) капитално одржавање зграда и објеката у износу од 87.168 хиљада динара и (4) пројектно планирање у износу од 88 хиљада динара.

Исказани издаци за зграде и грађевинске објекте исказани су у износу од 147.656 хиљада динара и односе се на: (1) куповину зграда и објеката у износу од 135 хиљада динара, (2) изградњу зграда и објеката у износу од 60.265 хиљада динара, (3) капитално одржавање зграда и објеката у износу од 87.168 хиљада динара и (4) пројектно планирање у износу од 88 хиљада динара.

1) ЈП за управљање грађевинским земљиштем

Одлуком о другом ребалансу буџета града Шапца издаци за нефинансијску имовину планирани су у износу од 58.000 хиљаде динара док су другом изменом Програма

пословања ЈП за управљање грађевинским земљиштем издаци за нефинансијску имовину планирани у износу од 233.001 хиљада динара. Према изјашњењу надлежних Град Шабац је део издатака за изградњу зграда и објеката планирао на економској класификацији остале текуће дотације и трансфери (конто 465000) уместо на прописаним контима издатака за изградњу зграда и објеката како је планирано Програмом пословања јавног предузећа (шире Напомена 5.1.3.17).

ЈП за управљање грађевинским земљиштем је, у завршном рачуну за 2015. годину, исказало издатке за зграде и грађевинске објекте у укупном износу од 180.302 хиљаде динара који се односе на: (1) изградњу зграда и објеката у износу од 74.091 хиљада динара; (2) капитално одржавање зграда и објеката у износу од 90.963 хиљаде динара и (3) пројектно планирање у износу од 15.248 хиљада динара.

Као што је шире објашњење у Напомени 5.2.3, консолидовани финансијски извештаји града Шапца за 2015. годину не обухватају расходе и издатке исказане у завршним рачунима индиректних корисника буџетских средстава већ обухватају податке према извршењу буџета.

Увидом у завршне рачуне индиректних корисника утврдили смо да ЈП за управљање грађевинским земљиштем у 2015. години за вредност извршених издатака у износу од 180.511 хиљада динара (класа 500000) није увећао вредност нефинансијске имовине у сталним средствима (категорија 010000), што је супротно члану 10. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Капитално одржавање саобраћајних објеката

ЈП за управљање грађевинским земљиштем извршио је издатке у износу од 31.508 хиљада динара на основу Уговора о јавној набавци број 1606/1 од 24.06.2015. године са „Bauwesen” д.о.о. из Лазаревца и Анекса Уговора број 1606/1-1 од 28.12.2015. године за реконструкцију постојећег бетонског платоа „Трга шабачких жртава“ и спољашње уређење платоа од штампаног бетона у границама обухвата катастарских парцела број 2654/1 и 2656/1 К.О. Шабац у Шапцу. Вредност уговорених радова без ПДВ износи 28.496 хиљада динара, а са урачунатим ПДВ износи 34.195 хиљада динара. На основу Анекса Уговора вредност радова је повећана на износ од 32.289 хиљаде динара без ПДВ док са урачунатим ПДВ износи 38.747 хиљада динара. Рок за завршетак радова је 70 дана. Чланом 4. Уговора уговорено је плаћање аванса у износу од 20% а по достављању банкарске гаранције за повраћај аванса. Аванс је плаћен 06.07.2015. године у износу од 6.839 хиљаде динара и достављена је банкарска гаранција.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да ЈП за управљање грађевинским земљиштем у 2015. години:

- за вредност извршених издатака у износу од 180.511 хиљада динара (класа 500000) није увећао вредност нефинансијске имовине у сталним средствима (категорија 010000);
- извршило авансно плаћање у износу од 6.839 хиљаде динара за реконструкцију платоа „Трга шабачких жртава“ које није евидентирано на авансима, што је супротно члану 11. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем и члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству.

Изградња осталих објеката

ЈП За управљање грађевинским земљиштем је извршило издатке у износу од 6.032 хиљаде динара за изградњу јавног осветљења на „Тргу шабачких жртава“ на основу Уговора о јавној набавци од 29.06.2015. године закљученог са „Економистелектро“ д.о.о.

Беоцин. Укупна вредност уговорених радова износи 5.026 хиљада динара без ПДВ док са урачунатим ПДВ износи 6.032 хиљаде динара. Рок за завршетак радова је 30 дана од закључења уговора. Чланом 4. Уговора уговорено је плаћање аванса у износу од 20% од уговорене вредности. Аванс је плаћен 06.07.2015. године у износу од 1.206 хиљада динара. Извођач радова је доставио банкарску гаранцију за повраћај аванса како је и предвиђено Уговором.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да ЈП за управљање грађевинским земљиштем извршену уплату аванса у износу од 1.206 хиљада динара за изградњу јавног осветљења на „Тргу шабачких жртава“ није евидентирало на авансима, што је супротно члану 11. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем и члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству.

Ризик

Уколико се настави са неправилним књиговодственим евидентирањем издатака и датих аванса, јавља се ризик да подаци исказани у Билансу стања неће одговарати стварном стању имовине и капитала.

Препорука број 33

- 1) Препоручујемо одговорним лицима ЈП за управљање грађевинским земљиштем да повећање имовине на основу извршених издатака евидентирају у складу са прописаним контним оквиром.
- 2) Препоручујемо одговорним лицима ЈП за управљање грађевинским земљиштем да дате авансе евидентирају у складу са прописаним контним оквиром.

ЈП за управљање грађевинским земљиштем је спровео отворени поступак јавне набавке и дана 31.03.2015. године потписало Оквирни споразум о утврђивању услова за закључивање појединачних уговора за извођење радова на одржавању тротоара од бетона и префабрикованих бетонских елемената (бехатон плоча) у Шапцу број 195/1 са „Технобетон-95“ д.о.о. Шабац. Уговор је закључен за период од 12 месеци, а чланом 4. Уговора укупна вредност је утврђена у износу од 5.000 хиљаде динара без ПДВ, док са урачунатим ПДВ износи 6.000 хиљаде динара. По основу Оквирног споразума јавно предузеће је током 2015. године потписало девет Појединачних уговора о извођењу радова чија укупна уговорена вредност износи 5.475 хиљада динара без ПДВ док са урачунатим ПДВ износи 6.570 хиљаде динара. На основу испостављених фактура о извршеним радовима јавно предузеће је извршило издатке у укупном износу од 6.453 хиљаде динара.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је ЈП за управљање грађевинским земљиштем извршило плаћање радова на одржавању тротоара од бетона и префабрикованих бетонских елемената на основу фактура које обухватају вредност изведених радова која је већа од уговорене за 453 хиљаде динара за које није спроведен поступак јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7 и 7а и 39 став 2. истог Закона, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

У поступку ревизије испитали смо да ли су спроведене контролне процедуре приликом реализације уговора, како би обим и вредност изведених радова била у складу са уговореним. Утврдили смо да је више од уговорене вредности плаћено: (1) извођачу радова „Технобетон 95“ д.о.о. Шабац по уговору број 1/2014 од 27.02.2014. године, који је

закључен у вредности од 7.200 хиљада динара, а вредност изведених и плаћених радова износи 7.790 хиљада динара и (2) извођачу радова „Машинокоп“ д.о.о. Шабац по уговору број 2254/1 од 13.08.2015. године, који је закључен у вредности од 13.785 хиљада динара, а вредност изведених и плаћених радова износи 15.326 хиљада динара.

На основу презентоване документације утврдили смо да је ЈП за управљање грађевинским земљиштем извршило плаћања на основу окончаних ситуација које су оверене од стране надзорног органа и одговорних лица које обухватају вредност изведених радова која је већа од уговорене и то у вредности од најмање 2.131 хиљада динара, која није обухваћена поступком јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, прописани члановима 7 и 7а и 39 став 2. истог Закона, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Ризик

Уколико се настави са извршавањем издатака за уговорене радове без успостављања контролних процедура на праћењу реализације уговора јавља се ризик да вредност извршених радова премашује уговорену вредност и дасу плаћени више од цене која би се постигла у поступку јавне набавке.

Препорука број 34

Препоручујемо одговорним лицима ЈП за грађевинско земљиште да успоставе контролне процедуре приликом праћења реализације закључених уговора како би, у случају потребе за радовима који премашују уговорену вредност, благовремено спровели одговарајуће радње у складу са прописима који уређују јавне набавке.

2) Дирекција за путеве

Дирекција за путеве је исказала у финансијским извештајима завршног рачуна издатке за зграде и грађевинске објекте у укупном износу од 51.214 хиљаде динара и то у целости за изградњу зграда и објеката (конто 511200).

Градска управа извршила је трансфер средстава у износу од 4.500 хиљаде динара дана 06.01.2015. године индиректном кориснику Дирекција за путеве по основу достављеног захтева за пренос средстава, без приложене рачуноводствене документације којом се правда наменско трошење средстава. Увидом у захтев који је поднела Дирекција за путеве, утврдили смо да је у захтеву наведен конто који одговара намени за коју се подноси захтев за пренос средстава и то конто 425000 - Текуће поправке и одржавање. Одељење за финансије је пренело средства и евидентирао их на конту 511000 – Зграде и грађевински објекти.

Дирекција за путеве извршила је расходе у износу 4.500 хиљаде динара на основу Уговора о јавној набавци радова на поправљању некатегорисаних путева и неизграђених локалних путева на територији Града Шапца број 02-344/1, закљученог дана 03.06.2014. године са „Трансвер“ д.о.о. Мишар. Вредност Уговора износи 51.551 хиљада динара без ПДВ док са урачунатим ПДВ износи 61.861 хиљада динара. Плаћање је извршено по основу испостављених фактура број 14-01-00175 од 31.10.2014, број 14-01-00180 од 14.11.2014. године и број 14-01-00185 од 18.11.2014. године, које су потписане и оверене од стране одговорних лица. Увидом у налоге за књижење, плаћања су прокњижена на економској класификацији текуће поправке и одржавање (конто 425100).

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је Дирекција за путеве издатке за изградњу зграда и објеката (конто 511200) исказао више за 4.500 хиљаде динара, а расходе за текуће поправке и одржавање зграда и објеката (конто 425100) мање за исти износ, што је супротно члану 14. и 15. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 29. Закона о буџетском систему.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца и Дирекције за путеве да расходе извршавају по основу веродостојне рачуноводствене документације, да у циљу контроле планирања и извршења буџета, врше редовна усаглашавања примљених и утрошених средстава; да расходе и издатке евидентирају применом прописаног контног оквира.

Градска управа извршила је трансфер средстава у износу од 3.000 хиљаде динара дана 31.12.2015. године. Дирекција за путеве извршила је издатке у износу од 9.982 хиљаде динара на основу Уговора о јавној набавци број 02-579/1 од 11.09.2015. године са ВД „Југокоп-Подриње“ д.о.о. Шабац за радове на одржавању изграђених општинских и некатегорисаних путева и улица на територији Града Шапца. Вредност Уговора износи 59.360 хиљада динара без ПДВ док са урачунатим ПДВ износи 71.232 хиљаде динара.

Закон о буџетском систему, у члану 54. став 6 и 7. прописује да корисници могу преузети „обавезе по уговорима који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, под условом да пре покретања поступка јавне набавке имају обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у тој буџетској години, као и да прибаве писану сагласност Министарства, локалног органа управе надлежног за финансије, односно управног одбора организације за обавезно социјално осигурање за обавезе које ће доспевати и бити укључене у финансијски план за наредне две године.“

Влада је донела Уредбу о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година¹⁰³, која у члану 7. прописује да уговори који се закључују на 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, не подлежу прибављању сагласности али је обавезно да буду испуњени следећи услови: (1) да пре покретања поступка јавне набавке, односно уговарања за набавке на које се не примењује закон којим се уређују јавне набавке, буде обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у текућој буџетској години и (2) да модел уговора мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

3) Установе културе

Одлуком о буџету је планирана апропријација, у оквиру раздела 2 . глава 4. Функција 820 – Култура, на класи 500000 – Издаци за нефинансијску имовину у износу од 25.500 хиљада динара. Према извршењу буџета исказано је извршење у износу од 24.856 хиљада динара.

Решењем Председника општине број 404-10/07-13 од 12.04.2007. године као носилац целокупних инвестиционих послова на изградњи објекта Анекса Библиотеке Шабачке одређен је ЈСП „Стан“ Шабац. ЈСП „Стан“ је закључило Уговор о јавној набавци електроинсталатерских радова на Анексу Библиотеке Шабачке (VII фаза), број УГ-62 од 29.05.2015. године, са „Electrical Design Vojvodičan“ д.о.о. Панчево. Уговорена вредност радова износи 5.416 хиљада динара без ПДВ, док са урачунатим ПДВ износи 6.499 хиљаде динара. За потребе плаћања извршених радова на основу испостављене ситуације, из

¹⁰³ “Службени гласник РС”, број 21/14

буџета су пренета средства ЈСП „Стан“ у износу од 6.495 хиљада динара која су евидентирана као извршење апропријације у оквиру раздела 2. Градска управа, глава 4. Установе културе, економска класификација капитално одржавање установа културе (конто 511300).

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац извршио издатке у износу од 6.495 хиљада динара за електро-инсталатерске радове на Анексу Библиотеке Шабачке (VII фаза) по основу уговора који је закључио ЈСП „Стан“ са извођачем „Electrical Design Vojvođićan“ д.о.о. Панчево, које је евидентирао са апропријације у оквиру раздела 2. Градска управа, глава 4. Установе културе, што је супротно члану 9. Закона о буџетском систему и члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству;

Препорука број 35

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да капитална улагања планирају и извршавају применом одговарајуће организационе класификације.

Индијектни корисник буџетских средстава града Шапца „Народни музеј“ исказао је издатке за зграде и грађевинске објекте у укупном износу од 1.309 хиљаде динара и то у целиности за капитално одржавање зграда и објеката (конто 511300).

Градска управа извршила је трансфер средстава Народном музеју, дана 29.09.2015. године, у износу од 2.793 хиљаде динара на основу Решења о преносу средстава број 451-04-2758/2015-02 од 21.05.2015. године Министарства културе и информисања Републике Србије за „Суфинансирање нове сталне изложбене поставке“, која су преко наменских трансфера уплаћена на рачун буџета града Шапца. Народни музеј је, на основу Уговора о јавној набавци 06.05.2015. године са добављачем „Digital mind“ д.о.о. Београд извршио плаћање рачуна од 18.08.2015. године за испоруку и уградњу мултимедијалних садржаја за нову сталну музејску поставку у износу од 2.793 хиљаде динара и евидентирао издатке за опрему за образовање, културу и спорт (конто 512600).

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац у исказао издатке за капитално одржавање зграда и објеката (конто 511300) више за 2.793 хиљаде динара, а опрему за образовање, културу и спорт (конто 512600) мање за исти износ, што је супротно члану 29. Закона о буџетском систему; члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препоручујемо одговорним лицима директних и индијектних корисника буџетских корисника да пре састављања периодичних и годишњих финансијских извештаја изврше усаглашавање примљених и утрошених буџетских средстава.

4) Предшколска установа „Наше дете“

Предшколска установа „Наше дете“ исказала је издатке за зграде и грађевинске објекте у укупном износу од 1.097 хиљада динара и то у целиности за изградњу зграда и објеката (конто 511200). Издаци су извршени за прикључење пословног објекта на систем даљинског грејања у Шапцу у Улици Милутина Бојића бб по Уговору од 12.07.2012. године који је закључен са ЈКП „Топлана-Шабац“ Шабац. Плаћање је извршено на основу испостављених фактура од ЈКП „Топлана-Шабац“ Шабац од 18.07.2012. године, 30.10.2012. године и 31.08.2012. године.

5.1.4.2. Машине и опрема – група конта 512000

На групи конта 512000 - Машине и опрема садржи синтетичка конта машина и опреме различитих делатности

Табела број 38. Машине и опрема

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	6.000	6.000	5.958	9.955	166	167
2	Предшколска установа	1.825	1.825	3.825	428	23	11
3	Установе културе	605	605	380	3.173	524	835
4	Укупно организациона јединица	8.430	8.430	10.163	13.556	161	133
5	Укупно Град – Група 512000	12.000	12.000	11.280	14.673	122	130

1) Градска управа

Административна опрема (конто 512200)

Градска управа града Шапца извршила је издатке у укупном износу од 3.397 хиљада динара на основу Уговора о јавној набавци број 404-9-8/15-03 од 20.07.2015. године са „Фимас“ д.о.о. Београд за набавку и уградњу кухињске опреме. Вредност Уговора без ПДВ износи 2.980 хиљаде динара док са урачунатим ПДВ износи 3.577 хиљада динара. Набавка опреме за домаћинство је извршена за потребе Народне кухиње која функционише у склопу Предшколске установе „Наше дете“.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац:

- преузео обавезу и извршио издатке за набавку опреме за домаћинство у износу од 3.397 хиљада динара плаћањем са рачуна извршења буџета директно извођачу, а које је евидентирао на апропријацији Предшколске установе „Наше дете“ на разделу 2, глава 7, што је супротно члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 9. Закона о буџетском систему;
- примљену фактуру добављача није евидентирао задужењем обрачунатих неплаћених расходи (конто 131200) и одобрењем одговарајућег конта обавезе према добављачима (конто 252100), а ни приликом плаћања није спровео одговарајућа књижења на поменутих контима што је супротно члановима 11. и 12. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству;
- издаци за набавку опреме за домаћинство а која обухватају шпорет, казан за припрему хране, машине за суђе и др. нису евидентирани на одговарајућим субаналитичким контима имовине 011200 и извора нефинансијске имовине 311100, што је супротно члану 10. и члану 13. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да издатке планирају, извршавају и евидентирају у складу са важећим прописима.

5.1.4.3. Остале некретнине и опрема – група конта 513000

Група конта 513000 - Остале некретнине и опрема садржи синтетичка конта остале некретнине и опреме.

Табела број 39. Остале некретнине и опрема

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градonaчелник и Градско веће	331.550	331.550	325.274	43.211	13	13
2	ЈП за управљање грађевинским земљиштем	0	0	0	1.309		

3	Укупно организациона јединица	331.550	331.550	325.274	44.520	13	14
4	Укупно Град – Група 513000	333.175	333.175	325.593	44.839	13	14

1) Градоначелник и Градско веће

На основу Уговора о јавној набавци радова на реконструкцији, санацији, адаптацији и доградњи затвореног базена у Шапцу, кога је Градоначелник закључио, дана 17.11.2014. године, са „Ин техник“ д.о.о. Шабац, извршени су издаци у укупном износу од 287.961 хиљада динара. Вредност уговорених радова износи 249.966 хиљада динара без ПДВ, док са урачунатим ПДВ износи 299.959 хиљаде динара. Плаћање је вршено након испостављања привремених и окончане ситуације за изведене радове. Плаћање добављачу „Ин техник“ д.о.о. Шабац у износу од 277.961 хиљада динара евидентирано је на економској класификацији издаци за остале некретнине и опрему (конто 513100) док је преостали износ од 10.000 хиљада динара евидентиран на економској класификацији распоред прихода и примања (конто 321211) и на тај начин су издаци исказани мање за 10.000 хиљада динара. (деталније објашњено у Напомени 5.2.3)

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- издатке у износу од 277.961 хиљада динара за плаћање радова на затвореном базену планирао и евидентирао у оквиру раздела 1. глава 2. Градоначелник и Градско веће уместо у оквиру раздела 2. Градска управа на одговарајућој функционалној класификацији;
- издатке за остале некретнине и опрему (конто 513100) исказао више за 277.961 хиљада динара, а издатке за изградњу зграда и објеката (конто 511200) мање за исти износ, што је супротно члану члану 15. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 29. Закона о буџетском систему;
- примљену фактура добављача није евидентирао задужењем обрачунатих неплаћених расхода (конто 131200) и одобрењем одговарајућег конта обавезе према добављачима (конто 252100) а ни приликом плаћања нису спроведена одговарајућа књижења на поменутиим контима што је супротно члановима 11. и 12. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да пословне промене и трансакције евидентирају применом прописаних конта и књиговодствених ставова.

Град Шабац је потписао Уговор о закупу стубова електродистрибутивних водова за постављање телекомуникационих водова број 312-6/09-13 од 19.05.2009. године са „Електросрбија“ д.о.о. Краљево „Електродистрибуција“ Шабац. Уговорена цена закупа појединачног стуба износила је 12 евра у динарској противвредности на дан плаћања док је број стубова који је узет у закуп 464. Уговор је закључен на период од годину дана, уз могућност продужења периода закупа. На основу Уговора о подзакупу од 15.07.2009. године стубови електродистрибуционих водова који су узети у закуп су издати у подзакуп „Јет ТВ“ д.о.о. Шабац. Град је сваке године потписивао нови Уговор о закупу као и Уговор о подзакупу. Чланом 586. став 1. Закона о облигационим односима је прописано да, уколико није друкчије уговорено, купац може закупљену ствар дати у закуп другоме (подзакуп) или му је по ком другом основу предати на употребу, али само ако се тиме не наноси штета куподавцу. Што је Град Шабац и учинио. Сагласно ставу 2. истог члана, Купац, у овом случају Град Шабац, јемчи куподавцу „Електросрбија“ д.о.о. Краљево „Електродистрибуција“ Шабац, да ће подкупац „Јет ТВ“ д.о.о. Шабац употребљавати

ствар према уговору о закупу. Одредбама Уговора о подзакупу, није уговорено за коју ће се намену користити предметни стубови који су предмет подзакупа. Чланом 581. став 3. Закона о облигационим односима, купац одговара за штету која настане употребом закупљене ствари противно уговору или њеној намени, без обзира на то да ли је ствар употребљавао он, или неко лице које ради по његовом налогу, подкупац или које друго лице коме је он омогућио да употребљава ствар.

Последњи Уговор који нам је презентован је IV Анекс Уговора о закупу од 15.06.2012. године. Град Шабац је по основу наведеног Уговора извршио расходе у износу од 2.976 хиљада динара плаћањем дела рачуна од 24.12.2015. године који се односи на закуп стубова електродистрибуционих водова у периоду од 01.07.2015. године до 31.12.2015. године. Градска управа је издала фактуру за рефундацију трошкова закупа број 2-2015 дана 29.12.2015. године која гласи на правно лице „СББ“ д.о.о. Београд. Увидом у регистар привредних субјеката утврдили смо да је 01.12.2014. године привредно друштво „Јет“ ТВ д.о.о. Шабац престало да постоји припајањем привредном друштву „К.Д.С“ д.о.о. Нови Сад а који се 05.01.2015. године припојило привредном друштву „СББ“ д.о.о. Београд.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да град Шабац одредбама Уговора о подзакупу, није уговорио, нити одговарајућим средствима обезбеђења обезбедио, да се стубови електродистрибутивних водова који су дати у подзакуп, користе у складу са Уговором о закупу и њиховој намени, чиме би се смањило и обезбедио ризик од настанка штете, за коју би по цитираним одредбама Закона, био одговоран закупопримац односно град Шабац.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да преиспитају сврсисходност пословних односа закупа односно подзакупа електродистрибутивних водова као и међусобна права, обавезе и одговорности утврђене закљученим уговорима.

У току ревизије нам је достављен Уговор о регулисању међусобних односа по питању инсталирања КДС инсталација за стубове електродистрибутивних водова број 2183/205/4 од 24.12.2015. године који су непосредно закључили „ЕПСдистрибуција“ д.о.о. Београд огранак Електродистрибуција Шабац и „СББ“ д.о.о. Београд

На основу Уговора о јавној набавци радова за припрему и асфалтирање унутрашњих саобраћајница у средњој пољопривредној школи у Шапцу, кога је град Шабац закључио, дана 17.10.2013. године, са ВД „Југокоп Подриње“ д.о.о. Шабац извршени су издаци у износу од 996 хиљада динара. Уговорена вредност радова износила је 2.497 хиљада динара без ПДВ, а 2.996 хиљада динара са урачунатим ПДВ. Плаћање дела рачуна у износу од 2.000 хиљада динара извршено је током 2014. године, док је преостали износ од 996 хиљада динара плаћен у 2015. години.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да град Шабац:

- примљену фактура добављача није евидентирао задужењем обрачунатих неплаћених расхода (конто 131200) и одобрењем одговарајућег конта обавезе према добављачима (конто 252100), а ни приликом плаћања нису спроведена одговарајућа књижења на поменутих контима што је супротно члановима 11. и 12. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем и члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 29. Закона о буџетском систему;
- издаци за асфалтирање унутрашњих саобраћајница у средњој пољопривредној школи нису евидентирани на одговарајућим субаналитичким контима имовине (конто 011200) и извора нефинансијске имовине (конто 311100), што је супротно члану 10. и члану 13.

Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;

- за извршена улагања у оквиру школе није извршен пренос тих радова школе на основу акта надлежног органа како би школа у својим пословним књигама евидентирала повећање имовине коју користи.

На основу Уговора о јавној набавци радова на облагању гранитним плочама спомен гробнице у оквиру спомен комплекса на Доњошорском гробљу, закљученим дана 30.04.2015. године, са „Слобода Дарко“ ПР СЗКР Шабац, извршени су издаци у износу од 2.164 хиљаде динара. Вредност уговорених радова је 2.164 хиљаде динара.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да град Шабац:

- издатке за радове на облагању спомен гробнице није евидентирао на одговарајућим субаналитичким контима нематеријалне имовине (конто 016100) и извора нефинансијске имовине (конто 311100), што је супротно члану 10. и члану 13. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- издатке за остале некретнине и опрему (конто 513100) исказао више за 2.164 хиљаде динара, а издатке за нематеријалну имовину (конто 515100) мање за исти износ, што је супротно члану 15. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем и члану, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 29. Закона о буџетском систему.

Град Шабац је за реализацију Програма за коришћење средстава за финансирање унапређења безбедности саобраћаја на путевима града Шапца за 2015. годину, који је донет на основу члана 19. Закона о безбедности саобраћаја на путевима¹⁰⁴, током 2015. године, са раздела 1. главе 2. Градоначелник и Градско веће утрошио 2.491 хиљаду динара које је евидентирао издатке за остале некретнине и опрему (конто 513100).

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац извршио издатке за остале некретнине и опрему (конто 513100) више за 1.938 хиљада динара, а расходе за услуге по уговору (конто 423000) мање за 1.130 хиљада динара а дотације осталим непрофитним институцијама (конто 481900) мање за 808 хиљада динара, што је супротно члану 14. и члану 15. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 29. Закона о буџетском систему.

Препорука број 36

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да издатке за остале некретнине и опрему планира и извршава применом одговарајуће организационе класификације; да приликом евидентирања издатака изврше одговарајућа књижењана контима имовине, капитала и обавеза; да средства за спровођење Програма за коришћење средстава за финансирање унапређења безбедности саобраћаја на путевима планирају, извршавају и евидентирају правилном применом јединствене буџетске класификације и да расходе извршавају по основу веродостојне рачуноводствене документације.

¹⁰⁴ „Службени гласник РС” бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13-одлука УС, 55/14 и 96/15-др.закон

5.1.4.4. Култивисана имовина– група конта 514000

Група 514000 – Култивисана имовина садржи синтетички конто на коме се књиже издаци за стоку и вишегодишње засаде.

Табела број 40. Култивисана имовина

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Дирекција за пољопривреду	0	0	0	2.904		
2	Укупно организациона јединица	0	0	0	2.904		
3	Укупно Град – Група 514000	0	0	0	2.904		

5.1.4.5. Нематеријална имовина– група конта 515000

Група 515000 – Нематеријална имовина садржи синтетички конто на коме се књиже издаци за нематеријалну имовину.

Табела број 41. Нематеријална имовина

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градска управа	0	0	0	3.907		
2	Градоначелник и Градско веће	0	0	0	2.164		
3	Укупно организациона јединица	0	0	0	6.071		
4	Укупно Град – Група 515000	250	250	249	6.320		

5.1.4.6. Отплата главнице домаћим кредиторима – група конта 611000

Група 611000-отплата главнице домаћим кредиторима садржи синтетичка конта на којима се евидентирају издаци за отплату: главнице на домаће хартије од вредности, изузев акција, главнице осталим нивоима власти, главнице домаћим јавним финансијским институцијама, главнице домаћим пословним банкама, главнице осталим домаћим кредиторима, домаћинствима у земљи, главнице на домаће финансијске деривате, домаћих меница и исправка унутрашњег дуга.

Табела број 42. Отплата главнице домаћим кредиторима

У хиљадама динара

Р. бр.	Организациона јединица	Ребаланс	Ребаланс са реалокацијама	Исказано извршење	Налаз ревизије	% 6/4	% 6/5
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Градоначелник и Градско веће	156.000	156.000	153.012	153.012	98	100
2	Укупно организациона јединица	156.000	156.000	153.012	153.012	98	100
3	Укупно Град – Група 611000	156.000	156.000	153.012	153.012	98	100

Правни основ за настанак ових издатака су: (1) Уговор о дугорочном кредиту од 14.06.2012. године са Нуро Алре Адриа Банк а.д. Београд намењен за финансирање локалног пута и реконструкцију и доградњу затвореног базена; (2) Уговор о наменском кредиту број 404-7-4/07-03 од 19.07.2007. године са „Banca Intesa“ а.д. Београд за потребе финансирања Програма капиталног опремања агроиндустријске зоне и (3) Уговор о наменском кредиту број 404-7-4/13-03 од 18.06.2013. године за потребе финансирања пројекта изградње и реконструкције локалних путева у више праваца на територији града Шапца и пројекта изградње амбуланте, апотеке и канцеларије месне заједнице на Летњиковцу. Отплате главнице домаћим пословним банкама извршени су износу од 153.012 хиљаде динара.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да је град Шабац:

- планирао, извршио и евидентирао издатке у износу од 153.012 хиљаде динара по основу отплате главнице у оквиру организационе класификације раздела 1, глава 2 -

Градначелник и Градско веће, на функционалној класификацији 110 - Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови, уместо у оквиру раздела Градске управе применом функционалне класификације 170 - Трансакције јавног дуга, што је супротно члану 7. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;

- извршио и евидентирао издатке за отплату главнице домаћим пословним банкама у износу од 153.012 хиљаде динара на субаналитичким контима у оквиру групе конта 611000 – Отплата главнице домаћим кредиторима без одговарајућег књижења на субаналитичком конту 699999 - Контракњижење – Издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине, којим се затвара класа 600000 на крају обрачунског периода, што је супротно члану 16. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- евидентирао измирење обавеза на одговарајућим контима у оквиру субаналитичког конта 211400 – Обавезе по основу дугорочних кредита од домаћих пословних банака у износу од 153.012 хиљаде динара без одговарајућих књижења на субаналитичким контима: 311311-Исправка вредности сопствених извора нефинансијске имовине, у сталним средствима, за набавке из кредита, 311611 - Утрошена средства текућих прихода и примања од продаје нефинансијске имовине за отплату обавеза по кредитима и 321120 - Вишак или мањак прихода и примања; због непотпуног евидентирања наведених издатака Град Шабац није исказао ни њихов утицај на резултат пословања, што је супротно члану 30. Закона о буџетском систему и члану 13. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;

Препорука број 37

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да издатке за отплату главнице и набавку финансијске имовине планирају и извршавају применом одговарајуће организационе класификације и да их евидентирају у складу са у складу са прописаним контним оквиром.

5.2. Биланс прихода и расхода – Образац 2

У Билансу прихода и расхода у периоду од 01.01.2015. године до 31.12.2015. године исказани су остварени текући приходи и примања од продаје нефинансијске имовине у износу од 2.953.387 хиљада динара и извршени текући расходи и издаци за нефинансијску имовину у износу од 3.043.808 хиљада динара. Исказани резултат пословања је буџетски дефицит у износу од 90.420 хиљада динара.

У наредној табели исказани су подаци о оствареним текућим приходима и примањима од продаје нефинансијске имовине који су остварени у претходној и текућој години, извршени расходи и издаци за нефинансијску имовину који су извршени у претходној и текућој години, исказани резултат пословања града Шапца за претходну и текућу годину као и утврђена разлика на основу налаза ревизије у односу на исказане износе.

Табела број 43. Извод из Биланса прихода и расхода – Образац 2

У хиљадама динара

Број конта	Опис	Износ			
		Претходна година	Текућа година	Налаз ревизије	Разлика (5-4)
1	2	3	4	5	6
	Текући приходи и примања од продаје нефинансијске имовине	2.630.575	2.953.387	2.945.664	-7.723
700000	Текући приходи	2.630.575	2.953.387	2.910.007	-43.380

Напомене уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања града Шапца за 2015. годину

700000	Текући приходи	1.730.601	1.852.092	1.852.092	0
710000	Порези	1.202.222	1.192.162	1.192.162	0
711000	Порез на доходак, добит и капиталне добитке	6	0	0	0
712000	Порез на фонд зарада	377.597	483.103	483.103	0
713000	Порез на имовину	97.748	113.866	113.866	0
714000	Порез на добра и услуге	53.028	62.961	62.961	0
716000	Други порези	317.590	314.928	314.928	0
730000	Донације и трансфери	465	0	0	0
731000	Донације од иностраних држава	0	339	339	0
732000	Донације и помоћи од међународних организац.	317.125	314.589	314.589	0
733000	Трансфери од других нивоа власти	516.762	673.189	637.532	-35.657
740000	Други приходи	87.481	111.619	322.272	210.653
741000	Приходи од имовине	354.355	412.981	200.518	-212.463
742000	Приходи од продаје добара и услуга	25.138	28.416	28.416	0
743000	Новчане казне и одузета имовинска корист	11.501	18.884	18.884	0
744000	Добровољни трансфери од физичких и правних лица	38.287	101.289	67.442	-33.847
745000	Мешовити и неодређени приходи	12.955	113.178	105.455	-7.723
770000	Меморандумске ставке за рефундацију расхода	12.794	57.568	49.845	-7.723
771000	Меморандумске ставке за рефундацију расхода	161	55.610	55.610	0
772000	Меморандумске ставке за рефундацију расхода из претходне године	52.667	0	0	
790000	Приходи из буџета	52.667			0
791000	Приходи из буџета		0	35.657	35.657
800000	Примања од продаје нефинансијске имовине		0	35.657	35.657
810000	Примања од продаје основних средстава		0	35.127	35.127
811000	Примања од продаје непокретности		0	530	530
812000	Примања од продаје покретне имовине	2.306.545	3.043.808	3.036.085	-7.723
	Текући расходи и издаци за нефинансијску имовину	2.177.469	2.559.030	2.391.927	-167.103
400000	Текући расходи	656.461	601.583	588.615	-12.968
410000	Расходи за запослене	528.787	478.305	478.305	0
411000	Плате, додаци и накнаде запослених запослених (зараде)	93.700	85.390	85.390	0
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	54	123	123	0
413000	Накнаде у натура	18.940	14.514	6.791	-7.723
414000	Социјална давања запосленима	10.856	9.817	9.817	0
415000	Накнаде трошкова за запослене	3.875	7.699	8.189	490
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	249	5.735	0	-5.735
417000	Посланички додатак	695.213	872.622	908.893	36.271
420000	Коришћење услуга и роба	77.984	104.599	184.177	79.578
421000	Стални трошкови	7.664	9.048	9.048	0
422000	Трошкови путовања	111.362	129.826	135.491	5.665
423000	Услуге по уговору	234.558	286.593	262.601	-23.992
424000	Специјализоване услуге	190.436	268.410	225.327	-43.083
425000	Текуће поправке и одржавање (услуге и материјали)	73.209	74.146	92.249	18.103
426000	Материјал	0	20	20	0
430000	Амортизација и употреба средстава за рад	0	20	20	0
431000	Амортизација некретнина и опреме	34.552	37.628	37.628	0
440000	Отплата камата и пратећи трошкови задуживања	34.552	37.603	37.603	0
441000	Отплата домаћих камата	0	5	5	0
443000	Отплата камата по гаранцијама	0	20	20	0
444000	Пратећи трошкови задуживања	219.692	235.997	230.013	-5.984
450000	Субвенције	219.692	235.997	230.013	-5.984
451000	Субвенције јавним нефинан. предузећима и организ.	396.639	598.708	425.750	-172.958
460000	Донације, дотације и трансфери	0	340	340	0
462000	Дотације међународним организацијама	307.441	374.933	347.674	-27.259
463000	Трансфери осталим нивоима власти	0	0	11.399	11.399
464000		89.198	223.435	66.337	-157.098
465000	Остале дотације и трансфери	60.077	94.393	48.588	-45.805
470000	Социјално осигурање и социјална заштита	60.077	94.393	48.588	-45.805

Напомене уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања града Шапца за 2015. годину

472000	Накнаде за социјалну заштиту из буџета	114.835	118.079	152.420	34.341
480000	Остали расходи	102.777	106.503	119.667	13.164
481000	Дотације невладиним организацијама	6.739	10.520	10.520	0
482000	Порези, обавезне таксе и казне	1.108	80	21.122	21.042
483000	Новчане казне и пенали по решењу судова	4.211	976	1.111	135
485000	Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа	129.076	484.778	644.158	159.380
500000	Издаци за нефинансијску имовину	129.076	484.778	644.158	159.380
510000	Основна средства	66.669	147.656	575.422	427.766
511000	Зграде и грађевински објекти	5.602	11.280	14.673	3.393
512000	Машине и опрема	53.364	325.593	44.839	-280.754
513000	Остале некретнине и опрема		0	2.904	2.904
514000	Култивисана имовина	3.441	249	6.320	6.071
515000	Нематеријална имовина				
	Утврђивање резултата пословања	324.030			
	Вишак прихода и примања - буџетски суфицит		90.420		
	Мањак прихода и примања - буџетски дефицит	232.177			
	Кориговање вишка, односно мањка прихода и примања				
	Део нераспоређеног вишка прихода и примања из ранијих година који је коришћен за покриће расхода и издатака текуће године				
	Део новчаних средстава амортизације који је коришћен за набавку нефинансијске имовине	232.177			
	Део пренетих неутрошених средстава из ранијих година коришћен за покриће расхода и издатака текуће године				
	Износ расхода и издатака за нефинансијску имовину, финансираних из кредита				
	Износ приватизационих примања коришћен за покриће расхода и издатака текуће године	52.254			
	Покриће извршених издатака из текућих прихода и примања				
	Утрошена средства текућих прихода и примања од продаје нефинансијске имовине за отплату обавеза по кредитима	52.254			
	Утрошена средства текућих прихода и примања од продаје нефинансијске имовине за набавку финансијске имовине	503.953			
321121	ВИШАК ПРИХОДА И ПРИМАЊА – СУФИЦИТ		90.420		
321122	Мањак прихода и примања - дефицит				
	Вишак прихода и примања – суфицит (за пренос у наредну годину)				
	Део вишка прихода и примања наменски одређен за наредну годину				
	Нераспоређени део вишка прихода и примања за пренос у наредну годину				

На основу података у табели, у консолидованим финансијским извештајима града Шапца за 2015. годину, на основу извршеног испитивања правилности класификовања и адекватног третирања извршених узоркованих трансакција, део прихода је више исказан за 254.033 хиљаде динара а мање за 246.310 хиљада динара у односу на износ утврђен налазом ревизије, а укупна одступања расхода и издатака у односу налаз ревизије утврђена су више за 597.433 хиљада динара, а мање за 589.710 хиљада динара чији се ефекти, нису одразили на коначан финансијски резултат града Шапца за 2015. годину.

Ризик

Неправилним евидентирањем прихода и примања, расхода и издатака јавља се ризик да основ остварених прихода примања као намена утрошених јавних средстава у финансијским извештајима не буде веродостојно приказана.

Препорука број 38

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да пословне промене у трансакције које се дешавају у току обављања законом утврђених надлежности евидентирају у складу

са прописаним контним оквиром у циљу веродостојног представљања намене утрошених јавних средстава на остваривању постављених циљева.

5.2.1. Приходи и примања

Град Шабац је у Одлуци о завршном рачуну исказао текуће приходе и примања од продаје нефинансијске имовине Града Шапца исказани су у Билансу прихода и расхода у износу од 2.953.388 хиљада динара и у целости се односи на текуће приходе.

5.2.2. Расходи и издаци

Расходи и издаци Града Шапца извршени су у износу од од 3.043.808 хиљада динара, од чега се на текуће расходе односи 2.559.030 хиљаде динара а на издатке за нефинансијску имовину односи се 484.778 хиљада динара.

5.2.3. Резултат пословања

У поступку ревизије смо утврдили да је град Шабац саставио Одлуку о завршном рачуну буџета за 2015. годину као и консолидоване обрасце на начин да је износ расхода и издатака према извршењу буџета увећао за износ расхода и издатака које су индиректни корисници извршили из прихода које су остварили из додатних извора. Поступајући на наведени начин практично није извршена консолидација јер нису преузети подаци садржани у завршним рачунима индиректних корисника о расходима и издацима који представљају крајњу потрошњу.

У консолидованом Билансу прихода и расхода – Образац 2 за 2015. годину, град Шабац је на ОП-2347 исказао Мањак прихода и примања - буџетски дефицит у износу од 90.420 хиљада динара, који представља разлику између укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине (7+8) и укупних расхода и издатака за нефинансијску имовину (4+5). Одговорна лица за израду финансијских извештаја нису вршила кориговање исказаног буџетског дефицита, тако да је на дан 31.12.2015. године у Билансу прихода и расхода на ОП 2358 на конту 321122 утврђен мањак прихода и примања – дефицит у износу од 90.420 хиљаде динара.

У Одлуци о завршном рачуну буџета града Шапца за 2015. годину је утврђен вишак прихода и примања – суфицит у износу од 358.963 хиљаде динара. У истој Одлуци је, у члану 3. став 2, наведено да је: „У Билансу прихода и расхода утврђен коригован вишак прихода и примања –суфицит у износу од 358.963 хиљаде динара и односи се на наменски неутрошена средства из претходних година.“ У истој Одлуци, у члану 4. је наведено да је консолидовани фискални резултат буџета града фискални дефицит у износу од 192.376 хиљада динара (последњи ред табеларног прегледа у оквиру члана 4). Чланом 5. исте Одлуке наведено је да се „Остварени вишак прихода у износу од 358.963 хиљаде динара као разлика између укупних прихода и примања са пренетим неутрошеним средствима из претходних година и укупних расхода и издатака преноси у наредну годину и распоредиће се Одлуком о ребалансу буџета града Шапца за 2016. годину“.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да је град Шабац:

- неправилно спровео поступак консолидације финансијских извештаја јер је, уместо преузимања података из завршних рачуна индиректних корисника, преузео податке о извршењу буџета које је увећао за приходе и примања које су индиректни корисници остварили из додатних извора и за расходе и издатке који су извршени из тих извора;
- у консолидованом Билансу прихода и расхода – Образац 2 за 2015. годину исказао мањак прихода и примања - буџетски дефицит у износу од 90.420 хиљада динара, у Одлуци о завршном рачуну буџета града Шапца за 2015. годину је, у члану 3. исказао

вишак прихода и примања – суфицит у износу од 358.963 хиљаде динара, а у истој Одлуци, у члану 4. је наведено да је консолидовани фискални резултат буџета града фискални дефицит у износу од 192.376 хиљада динара.

Ризик

Састављање консолидованих финансијских извештаја без преузимања података о расходима и издацима из финансијским извештајима индиректних корисника у целости, представља ризик исказивања расхода и издатака који нису веродостојни јер не приказују крајњу намену утрошених јавних средстава.

Препорука број 39

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да Одлуку о завршном рачуну и консолидоване финансијске извештаје завршног рачуна, који чине саставни део Одлуке, састављају по рачуноводственим правилима како би исказали исправан финансијски резултат.

Евидентирање плаћања на конту 321211 – Распоред вишка прихода и примања и конту 321121 - Вишак прихода и примања - суфицит

Град Шабац је током 2015. године извршавао плаћања у укупном износу од 162.992 хиљаде динара која нису планирана Одлуком о буџету, нису евидентирана на контима расхода или издатака и нису исказана у завршном рачуну за 2015. годину из пренетих неутрошених средстава из ранијих година и из нераспоређеног вишка прихода из ранијих година. Поменута плаћања су у износу од 159.220 хиљаде динара евидентирана на конту 321211, а у износу од 3.772 хиљаде динара на конту 321121. Наведена плаћања су књиговодствено евидентирана задужењем распореда вишка прихода и примања (конто 321211) или вишак прихода и примања-суфицит (конто 321121) уз одобрење конта жиро рачун (конто 121111).

На основу објашњења одговорних лица и током ранијих година су на исти начин евидентирана и исказана утрошена пренета неутрошена средства из ранијих година и нераспоређени вишак прихода из ранијих година. Као образложење је наведено да је Одлуком о завршном рачуну града Шапца за 2014. годину распоређен суфицит по корисницима и наменама (између осталог и за текући и сталну буџетску резерву), што је супротно члану 30. Закона о буџетском систему, који прописује да се износ укупног фискалног суфицита и начин његовог распоређивања утврђује одлуком о буџету локалне власти. Одговорна лица из одељења за финансије и буџет за потребе ревизије припремили преглед на тај начин утрошених средстава по прописаним контима и по стварној намени утрошених средстава:

Табела број 44. Преглед намена за које су утрошена средства која су евидентирана на конту 321211 и 321121

У хиљадама динара

Ред. бр.	Конто	Назив	Износ
1	2	3	4
		Текући расходи	
1	421000	Стални трошкови	7.626
2	422000	Трошкови путовања	239
3	423000	Услуге по уговору	10.397
4	424000	Специјализоване услуге	14.003
5	425000	Текуће поправке и одржавање	38.462
6	426000	Трошкови материјала	802
7	463000	Трансфери осталим нивоима власти	16.806
8	451000	Субвенције јавним нефинансијским организацијама	49.469
9	472000	Накнаде за социјалну заштиту из буџета	3.963

10	481000	Дотације невладиним организацијама	7.746
		Издаци за нефинансијску имовину	
11	511000	Зграде и грађевински објекти	12.726
12	512000	Машине и опрема	753
		Укупно за Град:	162.992

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо:

- Одлука о завршном рачуну буџета града Шапца за 2015. годину није усаглашена са Консолидованим билансом прихода и расхода за 2015. годину – образац 2, јер је у наведеној Одлуци као резултат пословања утврђен суфицит у износу од 358.963 хиљаде динара, а у наведеном обрасцу 2, исказан је мањак прихода и примања -дефицит у износу од 90.420 хиљада динара. У консолидованом Обрасцу 2 није исказана никаква корекција буџетског дефицита, што је супротно члану 30. Закона о буџетском систему и члану 7. Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова;
- приликом састављања консолидованих финансијских извештаја града Шапца за 2015. годину није спроведен прописани поступак, да се након усаглашавања, преузимају подаци из завршних рачуна индиректних корисника, који представљају крајњу потрошњу. Град Шабац је, у колони 8. Консолидованог извештаја о извршењу буџета, исказао расходе и издатке из главне књиге трезора града Шапца, а из завршних рачуна индиректних корисника буџетских средстава преузети су само подаци о приходима и примањима који су остварени из осталих извора индиректних корисника буџетских средстава (сопствени приходи) као и расходи и издаци извршени из тих извора, што је супротно члану 10. Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова;
- Град Шабац није извршио претходне припремне радње у циљу контроле и усаглашавања података из завршних рачуна индиректних буџетских корисника са подацима из главне књиге трезора у делу усаглашавања расхода и издатака које су индиректни корисници извршили из остварених прихода буџета;
- Град Шабац је, током ранијих година, исказивао резултат пословања на који нису утицале дате позајмице привредним друштвима, јавним предузећима, удружењима грађана и другим правним лицима које нису евидентирани на контима расхода, које су, на дан 31.12.2015. године, исказане у износу од 453.068 хиљада динара (на конту 123100 – Краткорочни пласмани), од чега се на дате позајмице у 2015. години односи 5.037 хиљада динара (шире објашњено у Напомени 5.3.2);
- Град Шабац је, током 2015. године, а таква пракса је постојала и ранијих година, део извршених плаћања са рачуна извршења буџета у износу од најмање 209.892 није евидентирао на контима расхода и издатака и то: (1) плаћања која су по својој природи расходи у износу од 149.513 хиљаде динара и плаћања која су по својој природи издаци у износу од 13.479 хиљаде динара је евидентирано задужењем конта 321211 – Рапосред вишка прихода и примања и задужењем конта 321121 – Вишак прихода и примања, уз одобрење текућег рачуна; (2) плаћања за извршене радове „Думача“ д.о.о. Шабац у износу од 11.900 хиљаде динара и пренос средстава ЈСП „Стан“ у износу од 35.000 хиљаде динара евидентирао задужењем на групи конта 251000–Примљени аванси, депозити и кауције уз одобрење текућег рачуна, што је супротно члану 79. став 2. Закона о буџетском систему који прописује да се резултат пословања у годишњим

финансијским извештајима завршног рачуна утврђује сагласно Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор—готовинска основа;

- У Билансу прихода и расхода за 2015. годину, у колони 4. – Претходна година, на ОП 2357 на конту 321121 исказан је Вишак прихода и примања - Суфицит у износу од 503.953 хиљаде динара који није, ради преноса у наредну годину, опредељен на део који се односи на део вишка прихода и примања наменски опредељен за наредну годину (ОП 2360) и на део нераспоређеног вишка прихода и примања за пренос у наредну годину (оп 2361); Истовремено, исказани дефицит за 2015.годину у износу од 90.420 хиљада динара није коригован за део средстава која су у 2015. години утрошена мимо текућих прихода и примања од продаје нефинансијске имовине;
- услед неправилног евидентирања и исказивања утрошених пренетих неутрошених средстава из ранијих година током више година уназад, резултат утврђен у Одлуци о завршном рачуну за 2015. годину није веродостојан.

Ризик

Изостављање евидентирања значајног одлива готовинских средстава са рачуна извршења буџета као расход или издатак у буџетској и ранијим годинама, неизвршени повраћај неутрошених средстава на крају године у буџет, некориговање буџетског дефицита/суфицита, опредељивање суфицита на наменски део и на део нераспоређеног вишка прихода и примања, неусаглашено стање новчаних средстава у активи са изворима у пасиви, представљају ризик да стање и промене на имовини као и финансијски резултат буду нетачно утврђени.

Препорука број 40

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да историјским сагледавањем уназад више година утврде последице неправилних књиговодствених евидентирања одлива готовинских средстава са рачуна извршења буџета, спроведу исправке; изврше усаглашавање финансијске имовине и обезбеде евидентирање пословних промена и трансакција у складу са прописима који уређују буџетско рачуноводство; да приликом утврђивања резултата коригују буџетски дефицит/суфицит како би утврдили укупан фискални дефицит/суфицит и да утврђени фискални суфицит определе на наменски део и на део нераспоређеног вишка прихода и примања,

5.3. Биланс стања – Образац 1

Биланс стања - Образац 1 представља један од прописаних образаца из садржаја Завршног рачуна који су дефинисани чланом 79. Закона о буџетском систему, чланом 7. Уредбе о буџетском рачуноводству и чланом 3. Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава и корисника средстава организација обавезног социјалног осигурања и буџетских фондова. У билансу стања су исказане билансне позиције које одражавају стање имовине, обавеза и капитала на дан 31.12. године за коју се саставља.

У поступку ревизије података исказаних у обрасцу Биланс стања на дан 31.12.2015. године извршена је провера примене начела билансног идентитета која захтева да почетни биланс текуће пословне године мора бити потпуно једнак крајњем билансу претходне пословне године. У том смислу, извршена је провера поређењем података исказаних у Билансу стања на дан 31.12.2015. године из колоне 4 (претходна година) са подацима

исказаним у обрасцу Биланс стања на дан 31.12.2014. године из колоне 5 (текућа година) и утврдили смо да није било одступања. .

Због утврђених пропуста у идентификовању, евидентирању и исказивању имовине, потраживања и обавеза насталих у претходном периоду, приказана почетна стања на дан 01.01.2015. године нису ослобођена од погрешних исказивања, те у погледу истих изражавамо резерву.

Консолидовани биланс стања на дан 31.12.2015. године града Шапца обухвата билансе стања директних буџетских корисника Скупштине града, Градоначелник и Градско веће, Правобранилаштва Града Шапца и Градске управе, билансе стања индиректних корисника: ЈП за управљање грађевинским земљиштем, ПУ „Наше дете“, Дирекције за путеве, Дирекције за пољопривреду, Центра за стручно усавршавање, Канцеларије за младе, Туристичке организације, Културног центра, Међуопштинског историјског архива, Народног музеја, Шабачког позоришта, Дом културе Прњавор као и билансе стања удружења грађана која су се налазила у оквиру Списка корисника јавних средстава као индиректни корисници буџета града Шапца и то: Куд „Абрашевић“ Шабац, Удружење ликовних стваралаца Шабац, Фудбалски савез, Међуопштинска организација глувих и наглувих, Организација савеза слепих, Удружење дистрофичара Мачванског округа и Спортски савез града Шапца.

5.3.1. Попис имовине и обавеза

Чланом 18. став 2. Уредбе о буџетском рачуноводству утврђена је обавеза корисника буџетских средстава да изврше усклађивање стања имовине и обавеза у књиговодственој евиденцији са стварним стањем, односно да изврше попис имовине и обавеза на крају буџетске године, са стањем на дан 31.12. године за коју се врши попис.

Прописи који се примењују приликом пописа су: Уредба о буџетском рачуноводству, Уредба о евиденцији непокретности у јавној својини¹⁰⁵, Правилник о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем¹⁰⁶ (у даљем тексту: Правилник), као и интерни општи акт који доносе буџетски корисници. Ревизорски тим није присуствовао попису нефинансијске имовине, већ је ревизија пописа извршена на основу пописних листа, извештаја пописних комисија и одлука у вези са пописом.

За вршење пописа Начелница одељења за финансије, по овлашћењу Начелника Градске управе Шабац је формирала осам посебних комисије и то комисије по одељењима (одељење за општу управу, одељење за друштвене делатности и привреду, одељење за финансије, одељење за скупштинске послове, одељење за урбанизам, одељење за инспекцијске и комунално стамбене послове, одељење комуналне полиције и одељење пореске администрације). Начелник Градске управе је 21.12.2015. године донео Решење о образовању Централне комисије за попис број 404-115/15-03. Комисије су вршиле попис на основу Упутства Начелника Градске управе које је заједно са решењем о образовању комисија по одељењима достављено број 404-115/15-03, дана 02.12.2015.године. Свака формирана Комисија по одељењима доставила је предлог за члана и заменика члана Комисије до 10.12.2015.године. Централна комисија за попис је 10.01.2016. године донела Извештај о извршеном попису имовине и обавеза са стањем на дан 31.12.2015. године. Централна пописна комисија донела је и одлуку о отпису основних средстава у Градској

¹⁰⁵ „Службени гласник РС“, број 70/14

¹⁰⁶ „Службени гласник РС“, бр. 118/13 и 137/14

Управи града Шапца на основу предлога одељенских комисија дана 10.01.2016.године. Начелник Градске управе Шапца је 15.01.2016. године донео Одлуку о усвајању Извештаја о попису имовине и обавеза са стањем на дан 31.12.2015. године.

Градоначелник града Шапца је дана 05.02.2016. године донео решење о образовању Комисије за попис незаконито изграђени објеката број 110-31-1/2016-13.

Попис нефинансијске имовине

Увидом у аналитичку евиденцију помоћне књиге, утврдили смо да има укупно 34 зграда и грађевинских објеката. Пописне листе зграда и грађевинских објеката не постоје, као ни подаци о локацији и површини зграда и грађевинских објеката. Такође не постоје подаци који се утврђују на лицу места, а односе се на оцену стварног стања, као што су: подаци о додатним улагањима, реконструкцији или адаптацији, о евентуалном оштећењу објекта, о начину коришћења и друго. Комисија није ишла у обилазак објеката, па је из тог разлога образована комисија за попис незаконито изграђених објеката како би се утврдило чињенично стање зграда и објеката чији је власник град. Предложено је да се утврди власништво града на земљишту које се води у књиговодственој евиденцији, која датира из ранијих година (више од 20 година).

У поступку ревизије смо утврдили да Комисија за попис није извршила попис станова на којима је носилац права коришћења Град Шабац већ је само приложила списак од 78 станова који се налазе у помоћној евиденцији.

Комисији за попис, пре почетка пописа опреме нису дате листе са номенклатурним бројевима, називима, врсти и јединицама мере имовине која се пописује, већ бланко обрасци „Пописна листа инвентарских предмета“. Попис опреме извршен је по локацијама (канцеларијама) бројањем и уписивањем затечене опреме. Након обављеног натуралног пописа Комисија за попис је извршила вредносно обрачунавање пописане имовине. Пописне листе су потписане од стране чланова Комисије. Комисија је дала препоруку да се до наредног пописа обезбеди електронски уређај за вршење пописа са баркодом за сваки предмет. На тај начин би се олакшало вођење како помоћних евиденција тако и кретања опреме по одељењима, рок је дат до новембра 2016.године.

Увидом у Извештај о извршеном попису утврђено је да садржи: књиговодствено стање, без стварног стања имовине и обавеза као и предлог Комисије за расход основних средстава. Комисија није утврдила постојање разлике између књиговодственог и стварног стања.

На основу извршеног пописа Комисија је предложила за расход део опреме за копнени саобраћај (конто 011211) набавне вредности од 1.253 хиљаде динара, исправке вредности од 955 хиљада динара, без садашње вредности, канцеларијски намештај поломљен, неупотребљив (конто 01122100) набавне вредности 549 хиљада динара, без садашње вредности, остали материјал (конто 01122101) набавне вредности 2.589 хиљада динара, без садашње вредности, клима уређаји (конто 01122103) писаће машине, набавне вредности 415 хиљада динара, без садашње вредности, рачунарска опрема (конто 011222), набавне вредности 5.442 хиљаде динара, без садашње вредности. Исправка вредности за наведена конта води се збирно на конту 011229 и износи 9.048 хиљада динара. Наведена имовина је искњижена

У поступку ревизије извршили смо испитивање усаглашености стања имовине у помоћној књизи са стањем у главној књизи и утврдили смо да нема одступања.

Табела број 45. Преглед садашње књиговодствене вредности основних средстава на дан 31.12.2015. године и утврђене разлике измеђупомоћне књиге основних средстава и главне књиге

Кonto	Назив конта	У хиљадама динара		
		ПОМОЋНА КЊИГА Садашња вредност	ГЛАВНА КЊИГА Садашња вредност	Разлика помоћна књига - главна књига (3-4) Садашња вредност
1	2	3	4	5
011111	Стамбене зграде за јавне службеника	0	9	-9
011118	Друге промене у обиму стамбених зграда и станова	183.786	183.786	0
011121	Болнице, домови здравља и старачки домови	21.529	23.159	-1.630
011193	Спортски и рекреациони објекти	301.285	301.137	148
Укупно 0111		506.599	508.091	-1.492
011211	Опрема за копнени саобраћај	7.067	6.068	999
011221	Канцеларијска опрема	0	-15.796	15.796
011222	Рачунарска опрема	11.910	25.813	-13.903
011223	Комуникациона опрема	1.375	4.895	-3.520
011224	Електронска и фотографска опрема	289	2.827	-2.538
01122100	Канцеларијска опрема	1.976	0	1.976
01122101	Канцеларијска опрема	2.959	0	2.959
01122102	Канцеларијска опрема	255	0	255
01122103	Канцеларијска опрема	50	0	50
01122200	Рачунарска опрема	12	0	12
Укупно 0112		25.892	23.807	2.085
011311	Остале некретнине и опрема	1.934	2.082	-148
01132800	Непостојећи конто	494	1.018	-524
Укупно 0113		2.428	3.099	-672
012111	Опрема за копнени саобраћај	1.203	1.203	0
Укупно 0121		1.203	1.203	0
014111	Пољопривредно земљиште	0	227.662	-227.662
Укупно 0141		0	227.662	-227.662
УКУПНО 010000		536.122	763.863	-227.741

Попис финансијске имовине и обавеза

Комисија за попис је у Одлуци о усвајању пописа имовине и обавеза у Градској управи града Шапца, на основу књиговодствене евиденције, констатовала вредност финансијске имовине и то: домаће акције и остали капитал (конто 111900) у износу од 2.432.784 хиљаде динара, жиро и текући рачун (конто 121100) у износу од 8.688 хиљада динара.

На текућем рачуну града Шапца 840-10640-24 стање на дан 31.12.2015. године је 8.471 хиљада динара, а стање на подрачуну боловање 840-1430741-58 је 217 хиљада динара. Средства сталне буџетске резерве у износу од 26 хиљада динара налазе се на рачуну 840-1520740-12. Потрживања на основу продаје и друга потраживања (конто 122100) пописана су у износу од 10.217 хиљада динара, где највећи део обухвата потраживања за продате станове, које град продао на основу Закона о становању. Краткорочни пласмани (конто 123100) исказани су у износу од 453.068 хиљада динара; дати аванси и депозити (конто 123200) у износу од 720 хиљада динара, на име аванса за станове солидарности из 2003. године. Активна временска разграничења обухватила су исплаћена породилска боловања у износу од 855 хиљада динара и обрачунате неплаћене расходе у износу од 920.812 хиљаде динара. Обавезе по основу кредита за капиталне инвестиције и изградњу базена су пописане у износу од 920.812 хиљаде динара; средства резервисана за плаћање накнаде за уређење грађевинског земљишта за зграду Градске управе у износу од 10.130 хиљада динара; обавезе за исплату трошкова превоза за запослене 345.618 хиљада динара; обавезе

по основу отплате камата за добијене кредите; 115.570 хиљада динара; обавезе за порез на додату вредност 1.537 хиљада динара; обавезе по судским решењима за накнаду за изузету земљу 13.016 хиљада динара.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је следеће:

- помоћна књига основних средства са стањем на дан 31.12.2015. године није усаглашена са главном књигом у износу од 227.741 хиљаду динара, при чему је стање у главној књизи више исказано за наведени износ;
- Град Шабац није општим актом ближе уредио процедуре вршења пописа финансијске и нефинансијске имовине, што је супротно члану 4. Правилника о попису;
- евиденција непокретности у помоћној књизи не садржи податке о површини и структури објеката као ни о катастарској парцели а као јединица мере узет је комад, што није у складу са чланом 3. Уредбе о евиденцији и попису непокретности у државној својини¹⁰⁷;
- пре почетка пописа Комисији за попис нису дате адекватне пописне листе за вршење пописа, што није у складу са чланом 8. Правилника о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем;
- пописна комисија није утврдила стварно стање (физички попис) зграда и грађевинских објеката на лицу места увидом у стварно стање зграда и грађевинских објеката, већ је податке преузела из помоћних аналитичких евиденција, што је супротно члану 10. Правилника о попису који предвиђа да се утврђивање стварних количина имовине која се пописује утврђује мерењем, бројањем и сличним поступцима;
- пописна комисија није пописала станове на лицу места увидом у стварно стање (физички попис), већ је само приложила списак из евиденције надлежног одељења, што је супротно члану 10. Правилника о попису;
- попис већег дела потраживања и обавеза је извршен према стању у пословним књигама без веродостојних исправа да је њихово усаглашавање са свим дужницима и повериоцима извршено најмање једном годишње, што је супротно члану 18. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 12. Правилника о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем.
- извештај о извршеном попису не садржи: стварно и књиговодствено стање имовине и обавеза; разлике између стварног стања утврђеног пописом и књиговодственог стања; примедбе и објашњења лица који рукују имовином, што је супротно члану 13. Правилника о попису.

Ризик

Неспровођењем пописа јавља се ризик од губитка и неовлашћеног коришћења имовине.

Препорука број 41

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да изврше свеобухватан попис имовине, потраживања и обавеза у складу са Правилником о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем.

¹⁰⁷ “Службени гласник РС”, број 27/96

5.3.2. Актива

Укупна актива исказана у Билансу стања на дан 31. децембра 2015. године износи 6.571.043 хиљада динара, а састоји се од нефинансијске имовине у износу од 2.102.483 хиљаде динара (32%) и финансијске имовине у износу од 4.468.560 хиљаде динара (68%).

1) Нефинансијска имовина

Нефинансијска имовина обухвата нефинансијску имовину у сталним средствима у износу од 2.091.759 хиљаде динара и нефинансијску имовину у залихама у износу од 10.724 хиљаде динара.

Табела број број 46. Структура нефинансијске имовине у сталним средствима по врсти имовине

Назив	Износ неотписане вредности (садашње вредности) на дан 31.12.2015. године	У хиљадама динара	
		% учешћа	
Некретнине и опрема	1.706.577	82%	
Култивисана имовина	1.203		
Природна имовина	237.683	11%	
Нефинансијска имовина у припреми и аванси	109.940	5%	
Нематеријална имовина	36.356	2%	
Укупно:	2.091.759	100%	

Некретнине и опрема (конто 011000) обухватају зграде и грађевинске објекте у нето вредности од 1.626.831 хиљада динара, опрему у нето вредности од 73.068 хиљада динара и остале некретнине и опрему у нето вредности од 6.678 хиљада динара.

Табела број 47. Структура нефинансијске имовине у сталним средствима по корисницима

Назив корисника	Износ неотписане вредности (садашње вредности) на дан 31.12.2015. године	У хиљадама динара	
		% учешћа	
Директни корисници буџета	534.962	31%	
ЈП за управљање грађевинским земљиштем	15.074	1%	
ПУ „Наше дете“	100.738	6%	
Установе културе	230.231	13%	
Дирекција за путеве	774.534	46%	
Дирекција за пољопривреду	2.135		
Месне заједнице	31.316	2%	
Канцеларија за младе	119		
Центар за стручно усавршавање	3.807		
Туристичка организација	70		
Фонд за против пожарну заштиту	231		
Удружења грађана	13.360	1%	
Укупно:	1.706.577	100%	

У структури вредности некретнина и опрема највеће учешће има Дирекција за путеве са 744.534 хиљаде динара што је 46 % укупно исказане вредности некретнина и опреме и Директни корисници са 534.962 хиљаде динара што је 31 % исказане вредности некретнина.

На основу података које нам је презентовао Градски Правобранилац, град Шабац располаже следећом имовином:

1. грађевинско земљиште површине 2.869 ха 68 ари 86м²;
2. шумско земљиште површине 55 ха 82 а 22 м²
3. улице и тргови површине 87 ха 80 ари 80м²;
4. јавне површине уз стамбене блокове површине 38 ха 57 а 81 м²;
5. гробља површине 20 ха 85 ари 65м²;
6. спортски објекти (стадиони, хиподром, стазе) површине 146 ха 60 ари 51 м²;
7. спортски објекти површине 45 ха 42 ари 91 м²;
8. зграде и грађевински објекти површине 70 ха 25 ари 38 м².

У поступку ревизије смо испитали стање имовине на основу увида у помоћну књигу основних средстава коју води одељење за финансије.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да град Шабац у својим пословним књигама није евидентирао: (1) грађевинско земљиште површине 2.869 ха 68 а 86м²; (2) шумско земљиште површине 55 ха 82 а 22 м²; (3) улице и тргови 87 ха 80 а 80м²; (4) Јавне површине уз стамбене блокове површине 38 ха 57 а 81 м²; (5) гробља 20 ха 85 а 65м²; (6) спортски објекти (стадиони, хиподром, стазе) 146 ха 60 а 51 м²; (7) спортски објекти 45 ха 42 а 91 м² изузев базена који се у помоћној књизи води без података о површини; (8) зграде и грађевински објекти 70 ха 25 а 38 м² изузев станова површине 21а 52 м².

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да у главној и помоћним књигама евидентирају све непокретности које су у њеном власништву, у складу са Законом о јавној својини и Уредбом о евиденцији и попису непокретности и других средстава у државној својини¹⁰⁸.

На основу увида у пословне књиге утврдили смо да је садашња вредност нефинансијске имовине у сталним средствима у 2015. години повећана код директних буџетских корисника у износу од 307.903 хиљаде динара и у највећој мери представља улагања у објекат Градског базена, док је код индиректних корисника највеће повећање исказано код Дирекције за путеве и то у износу од 51.246 хиљада динара и представља улагања у путну инфраструктуру.

Природна имовина (конто 014100) исказана је у износу од 237.683 хиљаде динара и односи се на земљиште и то код (1) Директних буџетских корисника у износу од 227.662 хиљаде динара, (2) Библиотека Шабачка у износу од 1.407 хиљада динара, (3) Месне заједнице у износу од 4.391 хиљада динара, (4) ПУ „Наше дете“ у износу од 4.223 хиљаде динара.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да у помоћној књизи основних средстава града није евидентирано пољопривредно земљиште које је исказано у главној књизи код Градске управе у износу од 164.055 хиљада динара и код Градоначелника у износу од 63.607 хиљада динара, што није у складу са чланом 3. Уредбе о евиденцији и попису непокретности и других средстава у државној својини.

На основу изјашњења одговорних лица не постоје подаци о томе на које се катастарске парцеле и која је површина пољопривредног земљишта која је у пословним књигама Града исказана у вредности од 227.662 хиљаде динара јер се не воде у помоћној књизи, а у главној књизи се у оквиру Градске управе води још из седамдесетих година, а у оквиру Градоначелника од 2007. године. У току ревизије нисмо добили информацију о којим парцелама и површини пољопривредног земљишта се ради и какво је стварно стање наведене имовине.

Ризик

Неевидентирањем непокретности у пословним књигама града, јавља се ризик од неовлашћеног коришћења односно отуђења исте.

Препорука број 42

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да идентификују, утврде право стање и начин коришћења непокретности; и да их, на основу валидне документације, евидентирају у пословним књигама, у складу са Уредбом о буџетском рачуноводству.

¹⁰⁸ “Службени гласник РС”, број 27/96

Нефинансијска имовина у припреми и аванси (конто – 015000) обухвата имовину у припреми, чија је вредност у Билансу стања на дан 31. децембра 2015. године исказана у износу од 108.644 хиљада динара и авансе за нефинансијску имовину у износу од 1.296 хиљада динара.

Табела број 48. Нефинансијска имовина у припреми по корисницима буџетских средстава

У хиљадама динара		
Ред. бр.	Корисник	Износ
1	2	3
1	ЈП за управљање грађевинским земљиштем	7.516
2	Библиотека Шабачка	95.874
3	Месне заједнице Града Шапца	5.254
	УКУПНО	108.644

Нефинансијска имовина у припреми код Библиотеке Шабачке односи се на зграду Анекса Библиотеке Шабачке, чија је изградња трајала више година. Према изјашњењу одговорних лица, радови на изградњи Анекса Библиотеке Шабачке су трајали до маја 2016. године и зграда је у употреби.

Нефинансијска имовина у припреми код ЈП за управљање грађевинским земљиштем односи се на реконструкцију стаза у Великом парку у износу од 3.327 хиљада динара, на изградњу бетонског тротоара на делу улице Милорада Панића Сурепа у износу од 709 хиљаде динара и на изградњу фекалне и атмосферске канализационе мреже у Мајуру у износу од 3.480 хиљаде динара.

Аванси за нефинансијску имовину исказани су у износу од 1.296 хиљада динара код индиректног корисника Библиотека Шабачка

На основу ревизије презентоване документације (већ наведено у Напомени 5.1.4.1., ЈП за управљање грађевинским земљиштем) је исказало авансе за нефинансијску имовину мање за 8.045 хиљада динара јер извршена авансна плаћања за радове на „Тргу шабачких жртава“ није евидентирало на авансима.

Нематеријална имовина (конто – 016000) исказана је у Билансу стања на дан 31. децембра 2015. године у износу од 36.356 хиљада динара и односи се на Народни музеј у износу од 3.240 хиљаде динара, Шабачко позориште у износу од 406 хиљада динара, Библиотеку Шабачку у износу од 32.520 хиљаде динара и односи се на књижевна и уметничка дела у фонду библиотеке и на Међуопштински историјски Архив у износу од 52 хиљаде динара.

У поступку ревизије анализирали смо да ли је у консолидованим извештајима успостављена равнотежа између имовине и извора.

Табела број 49. Упоредни преглед стања нефинансијске имовине у сталним средствима у активи и извора нефинансијске имовине у сталним средствима у пасиви, по корисницима буџета града Шапца

У хиљадама динара			
Корисник	Нефинансијска имовина у сталним средствима (категирија 010000)	Нефинансијска имовина у сталним средствима (синтетика 311100)	Разлика
1	2	3	4
Градска управа	211.900	47.620	164.280
Градначелник и Градско веће	551.815	303.245	248.570
Градско правобранилаштво	112	112	
Културни центар	46.046	45.916	130
Међуопштински историјски архив	42.867	42.808	59
Дом културе Прњавор	2.991	2.991	
Библиотека Шабачка	167.832	167.872	40
Народни музеј	40.047	40.047	
Шабачко позориште	65.243	65.243	

Напомене уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања града Шапца за 2015. годину

Месне заједнице	40.812	0,00	40.812
Дирекција за путеве	774.670	774.670	
Дирекција за пољопривреду	2.135	2.135	
ПУ „Наше дете“	104.961	100.758	4.203
ЈП за управљање грађевинским земљиштем	22.590	22.590	
Канцеларија за младе	119	119	
Центар за стручно усавршавање	3.807	3.807	
Туристичка организација	70	70	
Фонд за противпожарну заштиту	231	231	
Удружења грађана	13.511	13.511	
УКУПНО	2.091.759	1.633.745	458.014

У току вршења ревизије испитали смо разлоге великих неусаглашености између нефинансијске имовине у сталним средствима исказане у активи биланса стања и њених извора у пасиви код директних корисника Градске управе и Градоначелника и Градског већа. Утврђена неслагања износе укупно 412.850 хиљаде динара. Увидом у структуру исказаног капитала на групи конта 311000, утврдили смо да је град евидентирао на конту 311900 – Остали сопствени извори износ од 423.551 хиљада динара, који се односи на следећу имовину у активи: (1) пољопривредно земљиште које је евидентирано у активи биланса стања на природној имовини (конто 014100) у вредности 227.662 хиљаде динара, у пословним књигама је евидентирано; (2) култивисану имовину, преузете коње угашеног коњичког клуба, Градска управа је у својим књигама укњижила вредност 1.203 хиљаде динара задужењем култивисане имовине (конто 012111), а одобрењем Осталих сопствених изворе средстава (конто 311911) у пасиви и (3) станове у вредности од 194.680 хиљаде динара прокњижени су одобрењем конта 311911 – Остали сопствени извори.

Табела број 50. Упоредни подаци вредности нефинансијске имовине у активи и извора нефинансијске имовине у пасиви код директних корисника Града Шапца на дан 31.12.2015. године

У хиљадама динара

Имовина			Извори имовине			Разлика
Конто	Актива	Износ	Конто	Пасива	Износ	
010000	Нефинансијска имовина у сталним средствима	2.091.759	311100	Нефинансијска имовина у сталним средствима	1.633.688	458.071
			311900	Остали сопствени извори	423.551	-423.551
	Укупно нефинансијска имовина у сталним средствима у активи	2.091.759		Укупно нефинансијска имовина у сталним средствима у пасиви	2.057.239	34.520

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да у консолидованом Билансу стања на дан 31.12.2015. године:

- није успостављена равнотежа између нефинансијске имовине у сталним средствима (категорија 010000) која је исказана у износу од 2.091.759 хиљада динара и извора (синтетика 311100) који су исказани у износу од 1.633.745 хиљада динара, за износ разлике од 458.014 хиљада динара, и односи се на следеће кориснике: Градску управу у износу од 164.280 хиљаде динара, Градоначелника и Градско веће у износу од 248.570 хиљаде динара, Културни центар у износу од 130 хиљаде динара, Међуопштински историјски архив у износу од 59 хиљаде динара, Библиотеку Шабачку у износу од 40 хиљаде динара, Месне заједнице у износу од 40.812 хиљаде динара, Предшколска установа „Наше дете“ у износу од 4.203 хиљаде динара;
- утврђена неусаглашеност је, код Градске управе, Градоначелника и Градског већа, настала због неправилног књиговодственог евидентирања нефинансијске имовине у сталним средствима у износу од 423.551 хиљаду евидентирана у пасиви на конту 311900 – Остали сопствени извори уместо на конту 311100 – Невинансијска имовина у сталним средствима (пољопривредно земљиште у вредности од 227.662 хиљаде динара,

станови у вредности од 194.680 хиљаде динара, коњи у вредности од 1.203 хиљаде динара);

- неусаглашеност између стања нефинансијске имовине у сталним средствима у активи у односу на изворе у пасиви који обухватају стање Нефинансијске имовине у сталним средствима (конто 311100) и Остале сопствене изворе (конто 311900) износи 34.520 хиљада динара;
- вредност нефинансијске имовине у сталним средствима у пасиви (конто 311100) је исказана мање за 423.545 хиљада динара, а вредност осталих сопствених извора средстава у пасиви (конто 311900) више за исти износ, што је супротно члану 13. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- вредност нефинансијске имовине у сталним средствима (категија 010000) у консолидованом Извештају о извршењу буџета износи 2.091.759 хиљада динара, што је повећање у односу на претходну годину од 687.265 хиљада динара; у консолидованом Извештају о извршењу буџета издаци за нефинансијску имовину (класа 500000) износе 484.778 хиљада динара. Наведени подаци нису резултат извршене консолидације већ су преузети из главне књиге буџета и увећани за издатке извршене из додатних (сопствених) прихода индиректних корисника буџетских средстава.

Нефинансијска имовина у залихама (конто 020000) исказана је у Билансу стања у укупном износу од 10.724 хиљаде динара код следећих корисника Предшколске установе „Наше дете“ у износу од 10.533 хиљаде динара, Градске управе у износу од 27 хиљада динара, Народног позоришта у износу од 141 хиљада динара и код Фонда противпожарне заштите у износу од 23 хиљаде динара.

На основу извршене ревизије презентованих докумената утврдили смо да није успостављена равнотежа између нефинансијске имовине у залихама у активи (конто 020000) и извора средстава нефинансијске имовине у залихама у пасиви (конто 311200) за 8.904 хиљаде динара. Извори нефинансијске имовине у залихама су мање исказани и то код Предшколске установе „Наше дете“ у износу од 8.854 хиљаде динара, код Градске управе у износу од 27 хиљада динара и код Фонда противпожарне заштите у износу од 23 хиљаде динара, што је супротно члану 10. и чланом 13. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Ризик

Неусаглашена нефинансијска имовина у активи са изворима у пасиви при усаглашеној укупној активи и пасиви указује на неусаглашеност и на другим билансним позицијама што утиче на тачност финансијских извештаја који се састављају у оквиру завршног рачуна на крају буџетске године.

Препорука број 43

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да изврше усаглашавање вредности нефинансијске имовине у активи и извора средстава у пасиви у својим пословним књигама и на тај начин обезбеде предуслове за састављање исправних финансијских извештаја.

2) Финансијска имовина

Финансијска имовина (класа 1) је у Билансу стања на дан 31. децембра 2015. године, исказана у нето вредности од 4.468.560 хиљада динара и обухвата следеће позиције:

- Дугорочну финансијску имовину у износу од 2.432.957 хиљада динара;

- Новчана средства, племените метале, хартије од вредности у износу од 569.012 хиљаде динара;
- Краткорочна потраживања у износу од 86.417 хиљада динара;
- Краткорочни пласмани у износу од 456.812 хиљаде динара;
- Активна временска разграничења у износу од 1.466.591 хиљада динара.

У односу на почетно стање на дан 01.01.2015. године финансијска имовина је повећана за осам хиљада динара.

Дугорочна домаћа финансијска имовина (конто 111000) износи 2.432.957 хиљада динара и у целости се односи на домаће акције и остали капитал, а исказана је код индиректног корисника ЈП за управљање грађевинским земљиштем у износу од 173 хиљаде динара и код градоначелника и Градског већа у износу од 2.432.784 хиљаде динара и односи се на оснивачки капитал у јавним предузећима чији је град Шабац оснивач.

Табела број број 51. Преглед учешћа оснивачког капитала Града Шапца у капиталу јавних и других предузећа на дан 31.12.2015. године

У хиљадама динара

Корисник	Учешће Града Шапца као оснивача у капиталу
ЈКП „Стари град“	845
ЈУП „План“	10.732
ЈКП „Водовод“ Шабац	1.568.813
ЈКП „Топлана“ Шабац	531.976
ЈП „Спортски центар“ Шабац	11.343
ЈСП „Стан“	283.843
Зорка холдинг –у стечају	25.232
Укупно	2.432.784

Новчана средства, племенити метали и хартије од вредности (конто 121000) исказани су у укупном износу од 25.783 хиљада динара и обухватају следеће позиције: жиро и текући рачуни у износу од 24.237 хиљада динара; издвојена новчана средства и акредитиви (конто 121200) у износу од 76 хиљада динара; стање у благајни у износу од 33 хиљаде и остала новчана средства исказана су у износу од 1.437 хиљада динара.

У поступку ревизије смо испитали усаглашеност новчаних средстава у активи са изворима у пасиви на основу исказаних података у Консолидованом билансу стања и саставили следећи преглед.

Табела број 52. Упоредни преглед новчаних средстава у активи и пасиви

У хиљадама динара

Имовина			Извори имовине			Разлика
Конто	Активна	Износ	Конто	Пасива	Износ	
121000	Новчана средства, племенити метали, хартије од вредности	25.783	311500	Извори новчаних средстава	2.388	
			311700	Пренета неутрошена средства из ранијих година	3.567	
			321122	Мањак прихода и примања - дефицит	-90.420	
			321311	Нераспоређени вишак прихода и примања из ранијих година	551.339	
Укупно нефинансијска имовина у сталним средствима у активи		25.783	Укупно нефинансијска имовина у сталним средствима у пасиви		466.874	441.091

Увидом у презентовану документацију и на основу обављених интервјуа са одговорним лицима утврдили смо да, уназад више година, резултат пословања није коригован (став 311311/321121) по основу набавки нефинансијске имовине у сталним средствима које су вршене из средстава кредита које је Град узимао од пословних банака и Фонда за развој,

као и из примања од емитованих муниципалних обвезница. Истовремено, приликом евидентирања отплата кредита изостављени су књиговодствени ставови којима се коригује исправка вредности сопствених извора нефинансијске имовине у сталним средствима односно резултат пословања (321121/311611; 311611/311311). У поступку ревизије се нисмо могли уверити у ефекте наведених неправилних књижења који се односе на период од 2007. године, када је узет кредит у износу од 2.902.404,97 евра од „Banca Intesa“ ад Београд (са роком отплате до 30.06.2016. године), па до 2014. године када су емитоване муниципалне обвезнице у вредности од 400.000 хиљада динара. Значајан утицај на више исказан суфицит су имале околности, које су шире описане у овој тачки у делу који се односи на Краткорочне пласмане (конто 123000), чија је последица више исказано стање на конту 321311 – Нераспоређени вишак прихода и примања из ранијих година.

Како је шире објашњено у Напомени 4, локални орган управе надлежан за финансије није донео општи акт којим уређује обавезу индиректних корисника буџетских средстава да, до истека фискалне године, врате у буџет средства која су им пренета у складу са актом о буџету, а нису утрошена. У поступку ревизије смо испитали стање неутрошених средстава у буџет и саставили следећи преглед:

Табела број 53. Преглед стања неутрошених буџетских средстава која нису враћена у буџет града на дан 31.12.2015. године по корисницима

Назив корисника	У хиљадама динара	
	Износ неутрошених средстава	
1	2	
ЈП за управљање грађевинским земљиштем		31
Дирекција за пољопривреду		50
ПУ „Наше дете“		232
Туристичка организација		37
Центар за стручно усавршавање		7
Канцеларија за младе		7
Дом културе Прњавор		5
Културни центар		1
Библиотека Шабачка		31
Међуопштински историјски архив		5
Шабачко позориште		29
Народни музеј		3
Месне заједнице		11.504
Укупно за град:		11.942

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је:

- стање жиро и текући рачуни (конто 121100) исказано је мање за 474 хиљаде динара у односу на Преглед података о промету и стању на рачуну трезора града Шапца код Управе за трезор, на дан 31.12.2015. године, што није у складу са чланом 9. Уредбе о буџетском рачуноводству;
- није успостављена равнотежа између стања новчаних средстава, племенитих метала, хартија од вредности у активи и извора новчаних средстава у пасиви биланса стања за 441.091 хиљаду динара;
- корисници буџетских средстава (изузев Дирекције за путеве) града Шапца нису извршили повраћај неутрошених буџетских средстава до 31. децембра 2015. године у износу од 11.942 хиљаде динара.

Ризик

Књиговодствено евидентирање набавке нефинансијске имовине у сталним средствима из кредита и отплате кредита на непрописан начин у ранијим годинама, изостављање евидентирања значајног одлива готовинских средстава са рачуна извршења буџета као

расход или издатак и неизвршени повраћај неутрошених средстава на крају године у буџет, неусаглашено стање новчаних средстава у активи са изворима у пасиви, представљају ризик да стање и промене на имовини као и резултат пословања буду нетачно утврђени.

Препорука број 44

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да историјским сагледавањем уназад више година утврде последице неправилних књиговодствених евидентирања одлива готовинских средстава са рачуна извршења буџета и изврше усаглашавања финансијске имовине у активи са изворима у пасиви.

Краткорочна потраживања (конто 122000) у нето вредности износе 86.417 хиљада динара и састоје се од потраживања по основу продаје и друга потраживања.

Потраживања по основу продаје и друга потраживања (конто 122100) исказана су у укупном износу од 86.608 хиљада динара и исправљена су путем отписа, у износу од 191 хиљада динара тако да је вредност потраживања по основу продаје и друга потраживања, након исправке вредности, исказана у износу од 86.417 хиљада динара.

Најзначајније учешће у овим потраживањима се односи на потраживања исказана код Предшколске установе „Наше дете“ у износу од 59.648 хиљада динара, што износи 69%. Преостали износ се односи на директне буџетске кориснике у износу од 10.218 хиљада динара, месне заједнице у износу од 12.304 хиљаде динара, Установе из области културе у износу од 3.868 хиљада динара, Туристичку организација Града Шапца у износу од 12 хиљаде динара, Центар за стручно усавршавање у износу од 8 хиљада динара и остале кориснике у износу од 358 хиљада динара.

Предшколска установа „Наше дете“ исказала је краткорочна потраживања у износу од 59.648 хиљада динара који се односе на: потраживања од родитеља за смештај деце у у износу од 8.480 хиљаде динара, потраживања од купаца за испоручене оброке у износу од 8.155 хиљада динара, потраживања од запослених за откупљене станове у износу од 833 хиљаде динара, потраживања од фондова по основу исплаћених накнада запосленима у износу од 750 хиљаде и на потраживања од града Шапца по основу испостављених, а нереализованих захтева за трансфер средстава у износу од 41.433 хиљаде динара. Истовремено град Шабац није у својим пословним књигама исказао обавезе према Предшколској установи по основу нереализованих захтева за трансфер средстава, што би у поступку консолидације омогућило њихово међусобно искључивање, што је за последицу имало више исказана потраживања у консолидованом билансу стања.

На основу презентоване документације утврдили смо да су у консолидованом билансу стања, краткорочна потраживања исказана више за 41.433 хиљаде динара колико је у свом завршном рачуну Предшколска установа „Наше дете“ исказала потраживања од града Шапца по основу испостављених, а нереализованих захтева за трансфер средстава, што је супротно члану 2. став 1. тачка 26) Закона о буџетском систему.

Препорука број 45

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да усагласе међусобне трансакције између буџета и индиректних корисника и да их у поступку консолидације искључе.

Градска управа у није исказала потраживања по основу изворних јавних прихода које у целисти утврђује, наплаћује и контролише Одељење локалне пореске администрације.

Потраживања по основу главног дуга са припадајућом камате износе по основу пореза на имовину од физичких лица 420.066 хиљада динара, по основу пореза на имовину од правних лица у износу од 351.129 хиљаде динара, по основу накнаде за заштиту и унапређење животне средине износе 66.557 хиљада динара и по основу комуналне таксе за истицање фирме у износу од 179.958 хиљада динара.

Град Шабац је води ручно евиденцију потраживања која на дан 31.12.2015. године износе укупно 7.320 хиљада динара и то: по основу закупа станова 524 хиљаде динара, по основу Уговора о подзакупу стубова електродистрибутивних водова 3.608 хиљада динара и потраживања од купаца за откупљени отпадни материјал 3.188 хиљада динара.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да град Шабац:

- није исказао потраживања по основу ненаплаћених јавних прихода у укупном износу од 1.017.710 хиљада динара и то: по основу пореза на имовину од физичких лица у износу од 420.066 хиљада динара, по основу пореза на имовину од правних лица у износу од 351.129 хиљада динара, по основу накнаде за заштиту и унапређење животне средине у износу од 66.557 хиљада динара и по основу комуналне таксе за истицање фирме у износу од 179.958 хиљада динара;
- није исказао потраживања у укупном износу од 7.320 хиљада динара и то по основу давања у подзакуп стубова електроенергетских водова у износу од 3.608 хиљада динара, потраживања од купаца по основу продаје у износу од 3.188 хиљада динара и потраживања по основу закупа станова у износу од 524 хиљада динара.

У току ревизије нам је презентован уговор број 2183/2015/4 од 24.12.2015. године између „ЕПС дистрибуција“ д.о.о Београд огранак Електродистрибуција Шабац и „СББ“ д.о.о Београд који су непосредно закључили Уговор о регулисању међусобних односа по питању инсталирања КДС инсталација на стубове електродистрибутивних водова. На тај начин, град Шабац у 2016. години нема обавеза по основу закупа нити потраживања по основу давања у подзакуп стубова електродистрибутивних водова.

ЈП за управљање грађевинским земљиштем, у Билансу стања на дан 31.12.2015. године, није исказао краткорочна потраживања и то: потраживања по основу накнаде за уређење грађевинског земљишта у износу од 202.947 хиљада динара и то од правних лица у износу од 114.182 хиљаде динара и од физичких лица у износу од 88.765 хиљада динара, потраживање по основу накнаде за коришћење грађевинског земљишта у износу од 239.405 хиљада динара и то од физичких лица у износу од 178.613 хиљаде динара и у износу од 60.792 хиљаде динара од правних лица.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да ЈП за управљање грађевинским земљиштем није исказало потраживања по основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта и по основу накнаде за коришћење грађевинског земљишта у укупном износу од 442.352 хиљаде динара у оквиру групе конта 122000.

Ризик

Неевидентирањем потраживања по основу јавних прихода као и других потраживања у пословним књигама појављује се ризик од потцењивања финансијске имовине у финансијским извештајима завршног рачуна као и ризик од непредузимања одговарајућих мера за наплату потраживања.

Препорука број 46

- 1) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да потраживања по основу пореза на имовину, посебне накнаде за заштиту и унапређење животне средине и комуналне таксе

за истицање фирме као и потраживања од купаца која су евидентирана у оквиру ручно вођене евиденције, евидентирају у пословним књигама.

- 2) Препоручујемо одговорним лицима ЈП за управљање грађевинским земљиштем да потраживања по основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта и накнаде за коришћење грађевинског земљишта евидентирају у пословним књигама; да успоставе финансијско управљање и контролу које ће омогућити ефикасну заштиту јавних средстава.
- 3) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да потраживања од купаца која су евидентирана у оквиру ручно вођене евиденције, евидентирају у пословним књигама.

Краткорочни пласмани (конто 123000) су исказани у износу од 456.812 хиљаде динара а односе се на краткорочне кредите у износу од 454.484 хиљаде динара, дате авансе, депозите и кауције у износу од 2.235 хиљада динара и остале краткорочне пласмане у износу од 93 хиљаде динара.

Краткорочни кредити исказани су у износу од 454.484 хиљаде динара, од чега се на директне кориснике односи 453.068 хиљада динара.

Град Шабац је током ранијих година (више од деценије уназад) трошио буџетска средства по основу закључених уговора о позајмицама датих привредним друштвима, јавним предузећима, удружењима грађана и другим правним лицима, најчешће са обавезом враћања до краја текуће буџетске године уз меницу као обезбеђење плаћања. Уговоре о зајму је потписивао Градоначелник. Дате позајмице су евидентирани на краткорочним кредитима (конто 123100). Одлив средстава са рачуна извршења буџета није у пословним књигама евидентиран нити у завршном рачуну исказан као расход. Последица неевидентирања расхода је неправилно исказан резултат пословања уназад више година, односно више исказан вишак приход и примања – суфицит, што није у складу са прописима о буџетском систему који обавезује буџетске кориснике на примену готовинске основе приликом исказивања расхода и издатака.

Стање датих позајмица правним лицима на дан 01.01.2015. године износило је 467.914 хиљада динара, а на дан 31.12.2015. године, 453.068 хиљада динара. Највеће учешће у датим позајмица имају привредна друштва у оквиру „Зорка холдинг“ ад Шабац на које се односи 357.991 хиљада динара, а којима су одобраване позајмице углавном за плате и текућу ликвидност. Градски правобранилац је доставио податке да су поднете стечајне пријаве против стечајних дужника, предузећа у оквиру „Зорка холдинг“ ад Шабац у реструктурирању. Потраживања по основу датих позајмица у износу од 239.140 хиљада динара је обезбеђено хипотеком.

Током 2015. године, град Шабац је, по основу датих позајмица, са рачуна извршења буџета извршио пренос средстава у укупном износу од 5.037 хиљада динара и то: привредном друштву „Зорка холдинг“ ад. Шабац износ од 830 хиљаде динара, ЈП РТВ Шабац износ од 307 хиљада динара, РТЦ ад Шабац износ од 3.900 хиљаде динара. Износ враћених позајмица у 2015. години износи 5.012 хиљаде динара.

На основу извршене ревизије рачуноводствене документације утврђено је да је град Шабац:

- у 2015. години одобрио позајмице и извршио плаћања са рачуна извршења буџета у износу од 5.037 хиљада динара, а да правни основ за наведена давања није у складу са законским и другим прописима који уређују буџетски систем, што је супротно члану 27. и члану 56. став 4. Закона о буџетском систему;

- давање позајмица, које представљају смањење стања финансијских средстава на рачуну, нису обухваћене исказаним расходима у завршним рачунима током ранијих година чиме је резултат пословања буџета локалне власти неправилно утврђиван, што је супротно члану 79. став 2. Закона о буџетском систему који прописује да се резултат пословања у годишњим финансијским извештајима завршног рачуна утврђује сагласно Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор – готовинска основа.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да одобравање помоћи из буџета врше у складу са законом прописаним надлежностима локалне самоуправе и да их планирају и извршавају у складу са прописима који уређују буџетски систем.

Активна временска разграничења (конто 131000) исказана су у консолидованом Билансу стања у износу од 1.466.591 хиљада динара и односе се на разграничене расходе до једне године у износу од 102.926 хиљада динара, обрачунате неплаћене расходе и издатке у износу од 1.182.900 хиљаде динара и остала активна временска разграничења у износу од 180.765 хиљада динара.

Разграничени расходи до једне године (конто 131100) у консолидованом билансу стања исказани су у износу од 102.926 хиљада динара.

Обрачунати неплаћени расходи и издаци (конто 131200) У консолидован билансу стања исказан је износ од 1.182.900 и то код Градоначелника и Градског већа у износу од 687.791 хиљада динара, Градске управе у износу од 233.040 хиљаде динара, ЈП за управљање грађевинским земљиштем у износу од 195.654 хиљаде динара, ПУ „Наше дете“ у износу од 10.571, Установа културе у износу од 7.741 хиљада динара, Туристичке организација у износу од 824 хиљаде динара, Центра за стручно усавршавање у износу од 903 хиљаде динара, Дирекције за пољопривреду у износу од 29.379 хиљаде динара и код Месних заједница у износу од 16.997 хиљада динара.

На обрачунатим неплаћеним расходима и издацима евидентирају се расходи и издаци за нефинансијску имовину који се односе на створене обавезе које нису плаћене до краја обрачунског периода и по правилу одговарају стању на одговарајућим контима категорије 230000-обавезе по основу расхода за запослене, 240000-обавезе по основу осталих расхода изузев расхода за запослене и 250000-обавезе из пословања.

Обрачунати неплаћени расходи и издаци у активи консолидованог Биланса стања на дан 31.12.2015. године износе 1.182.900 хиљаде динара док исказане обавезе у пасиви биланса стања износе 731.597 и односе се на обавезе по основу расхода за запослене у износу од 673 хиљаде динара, обавезе по основу осталих расхода изузев расхода за запослене у износу од 132.686 хиљада динара и на исказане обавезе из пословања у износу од 592.238 хиљада динара. Највеће неслагања смо утврдили код Градоначелника и Градског већа и то у износу од 557.447 хиљада динара. На основу увида у пословне књиге утврдили смо да је до поменутог неслагања дошло из разлога неправилног књиговодственог евидентирања отплате кредита од домаћих пословних банака која су књижена одобрењем обрачунатих неплаћених расхода (конто 131200) и задужењем обавеза по основу дугорочних кредита од домаћих пословних банака (конто 211400).

Ванбилансна актива (конто 351000) исказана је у износу од 368 хиљада динара код следећих установа из области културе: Народни музеј у износу од 75 хиљада динара, Шабачко позориште у износу од 159 хиљаде динара и Међуопштински историјски архив у износу од 134 хиљаде динара.

5.3.3. Пасива

Укупна пасива исказана у Билансу стања на дан 31. децембар 2015. године износи 6.571.043 хиљаде динара, а састоји се од обавеза (класа 200000) у износу од 1.567.783 хиљаде динара (24%) и од капитала, утврђивања резултата пословања и ванбилансне евиденције (класа 300000) у износу од 5.003.260 хиљаде динара (76%).

Обавезе (класа 200000)

Укупно исказане обавезе у обрасцу Биланс стања на дан 31.12.2015. године износе 1.567.783 хиљаде динара, и то домаће дугорочне обавезе исказане су у износу од 559.360 хиљаде динара, краткорочне обавезе у износу од 10.533 хиљаде динара, обавезе по основу расхода за запослене у износу од 6.673 хиљаде динара, обавезе по основу осталих расхода изузев расхода за запослене у износу од 132.686 хиљаде динара, обавезе из пословања износе 592.238 хиљаде динара и пасивна временска разграничења износе 266.293 хиљаде динара.

Домаће дугорочне обавезе (конто 211000) исказане су у консолидованом билансу стања у износу од 559.360 хиљаде динара и то код Шабачког позоришта у износу од 157 хиљаде динара и код Градоначелника и Градског већа у износу од 559.203 хиљаде динара а односе се на обавезе по основу Уговор о наменском кредиту број 404-7-4/13-03 од 18.06.2013. године са „Banca Intesa“ ад Београд у износу од 150.2045 хиљаде динара, на обавезе по основу Уговора о комисиону број 422-2/11-13 са Фондом за развој Републике Србије у износу од 9.158 хиљаде динара и на основу Уговора о пружању услуга покровитељства у вези са понудом и продајом финансијских инструмената (муниципалних обавеза) уз обавезу откупа број 422-4/2014-13 са „Banca Intesa“ ад Београд у износу од 400.000 хиљаде динара.

Краткорочне обавезе (конто 220000) износе 10.533 хиљаде динара и односе се на обавезе по основу краткорочних кредита од осталих нивоа власти (конто 221200) у износу од 400 хиљаде динара и исказана су код Месних заједница и на краткорочне обавезе по основу гаранција (конто 223000) у износу од 10.133 хиљаде динара и исказана су код градоначелника и Градског већа. На основу изјашњења одговорних лица утврдили смо да на обавезама по основу гаранција (конто 223100) заправо нису евидентиране обавезе по основу гаранција већа „обезбеђена средства по завршном рачуну из 2004 године за плаћање накнаде за уређење грађевинског земљишта“.

Обавезе по основу расхода за запослене (конто 230000) износе 6.673 хиљаде динара. Највећи део исказаних обавеза се односи на обавезе по основу службених путовања и услуга по уговору (конто 237000) и то у износу од 5.683 хиљаде динара.

Обавезе по основу осталих расхода, изузев расхода за запослене (конто 240000) износе 132.686 хиљаде динара и исказане су код Градоначелника и Градског већа у износу од 128.587 хиљаде динара, код Градске управе у износу од 1.538 хиљаде динара, код Шабачког позоришта у износу од 2.212 хиљаде динара, код ЈП за управљање грађевинским земљиште у износу од 44 хиљаде динара и код месних заједница у износу од 305 хиљаде динара. Обавезе по основу осталих расхода, изузев расхода за запослене се у износу од 115.570 хиљаде динара (87%) односе на обавезе по основу отплата домаћих камата, а исказана су код Градоначелника и Градског већа. Обавезе по основу казни и пенала по решењима судова (конто 245300) исказана су у износу од 13.017 хиљаде динара и то код Градске управе. У току вршења ревизије уверили смо се да се ради о обавезама по судским решењима за накнаду за изузету земљу које се измирују на рок који је дужи од године дана и које су исказане као почетно стање. Део исказаних обавеза у износу од 1.616 хиљада

динара је измирен у току 2016. године, али је изостављено књиговодствено евидентирање умањења обавеза. У поступку ревизије смо утврдили да је на конту 245311-Обавезе по основу казни и пенала по решењима судова, исказан износ од 13.017 хиљада динара који представља почетно стање јер у току године није било евидентираних промена на наведеном конту обавеза. На основу накнадних сагледавања достављених података утврдили смо да се расходи у износу од 1.616 хиљада динара односе на обавезе по почетном стању на конту 245311 - Обавезе по основу казни и пенала по решењима судова, који се измирују на рок који је дужи од године дана и које се односе на обавезе за накнаду за изузету земљу. Истовремено су плаћања обавеза по судским решењима по основу накнада за изузету земљу, у 2015. години, евидентирана само ставом 424911/121111, а не и ставом 245311/131211, што је одговорно лице и потврдило својим изјашњењем.

На основу ревизије презентоване документације, утврђено је да се у пословним књигама града не евидентирају обавезе по основу казни и пенала по решењима судова за накнаду за изузету земљу, изузев у случају да се измирују дуже од годину дана. Приликом плаћања обавеза по основу казни и пенала по решењима судова које се измирују на рок дужи од годину дана евидентира се расход али не и умањење обавеза услед чега су у консолидованом Билансу стања обавезе по основу осталих расхода, изузев расхода за запослене су исказане више за 1.616 хиљада динара.

Ризик

Неевидентирањем обавеза на основу казни и пенала по решењима судова за утврђену накнаду за изузету земљу појављује се ризик праћења динамике измирења обавеза и ризик исправног исказивања обавеза у финансијским извештајима завршног рачуна.

Препорука број 47

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да у својим пословним књигама евидентирају, а у финансијским извештајима завршног рачуна исказују обавезе по основу казни и пенала по решењима судова за накнаду за изузету земљу на начин да обезбеде информацију о хронологији дешавања пословних промена и трансакција.

Обавезе из пословања (конто 250000) у Билансу стања на дан 31.12.2015. године износе 592.238 хиљада динара а односе се на обавезе за примљене авансе, депозите и кауције у износу од 718 хиљада динара, обавезе према добављачима у износу од 551.809 хиљаде динара и остале обавезе у износу од 39.661 хиљада динара.

Обавезе за примљене авансе, депозите и кауције исказали су Градоначелник и Градско веће у износу од 307 хиљада динара, Шабачко позориште у износу од 31 хиљада динара, Месне заједнице у износу од 380 хиљаде динара

Обавезе према добављачима исказани су у укупном износу од 551.809 хиљаде динара и чине их обавезе према добављачима код следећих буџетских корисника Градске управе у износу од 218.927 хиљада динара што представља 40% укупно исказаних обавеза, ЈП за управљање грађевинским земљиштем у износу од 195.654 хиљаде динара што износи 35% исказаних потраживања, Установа културе у износу од 7.888 хиљада динара, Канцеларије за младе у износу од 619 хиљаде динара, Туристичке организације у износу од 85 хиљада динара, Центар за стручно усавршавање у износу од 670 хиљаде динара, Дирекција за пољопривреду у износу од 5.357 хиљада динара, ПУ „Наше дете“ у износу од 16.387 хиљада динара, Дирекције за путеве у износу од 98.122 хиљаде динара и Месне заједнице у износу од 13.954 хиљаде динара.

Обавезе из пословања смо ревидирали путем захтева за независним конфирмацијама које је субјект ревизије Град Шабац упутио на адресе добављача.

На захтев ревизије, Град Шабац је упутио независне конфирмације на адресе 47 поверилаца које су стизале директно на адресу Државне ревизорске институције. До завршетка ревизије, одговорено је на 25 што износи 53%, од којих је код 19 потврђено и усаглашено стање обавеза, док су пет добављача исказала потраживање више него у помоћној књизи добављача за износ од 1.890 хиљаде динара а код једног добављача исказано стање је мање за 146 хиљада динара него код Буџета града Шапца .

Табела број 54. Потврде салда

Ред. бр.	Назив добављача	Стање у књигама Града	Стање код добављача	У хиљадама динара	
				Неусаглашене (више исказане) обавезе Града (3-4)	Неусаглашене (мање исказане) обавезе Града (4-3)
1	2	3	4	5	6
1	ЈКП "Стари град" Шабац	4.289	4.289		
2	"Глас Подриња" а.д. Шабац	3.665	3.519	146	
3	"ЕКО-САН" завод за дезинфекцију, дезинсекцију и дератизацију Београд	1.534	1.922		388
4	ЈКП Топлана Шабац	1.442	1.442		
5	ЈП "Пошта" Србије	731	1.131		400
6	РС "Завод за јавно здравље" Шабац	539	539		
7	КНЕЗ ПЕТРОЛ д.о.о. Земун	792	1.204		412
8	"LUKI-KOMERC" д.о.о. Пећинци	159	188		29
9	Ватерполо клуб Шабац	0	0	0	0
10	Груја огрев д.о.о. Шабац	138	138	0	0
11	Хотел Слобода а.д. Шабац	327	988		661
12	"Euforia Lounge" д.о.о. Шабац	223	223	0	0
13	Demo group д.о.о. Шабац	247	247	0	0
14	Машинокоп д.о.о. Шабац	0	0	0	0
15	"Велком" д.о.о. Шабац	75	75	0	0
16	"GDI GISDATA" д.о.о. Београд	0	0	0	0
17	"Triolux" д.о.о. Шабац	0	0	0	0
18	Privileg д.о.о. Шабац	0	0	0	0
19	„Vuxa 10“ д.о.о. Шабац	19	19	0	0
20	"ТМ 03" д.о.о. Шабац	109	109	0	0
21	"Вас комерц" к.д. Варна	0	0	0	0
22	Звуци Балкана Петроварадин	0	0	0	0
23	Аутоцентар Петровић д.о.о. Шабац	85	85	0	0
24	СТЗР "Гина" Шабац	47	47	0	0
25	ЗТР "Мобил тим про" Шабац	7	7	0	0
	Укупно	14.428	16.172	146	1.890

Обавезе из пословања смо ревидирали путем захтева за независним конфирмацијама и код индиректног буџетског корисника ЈП за управљање грађевинским земљиштем. Независне конфирмације су стизале директно на адресу Државне ревизорске институције. Од 27 независних конфирмација које су упућене на адресу добављача, одговорено је на 27, од којих је код 25 потврђено и усаглашено стање обавеза (93%), док су два добављача исказала потраживање више него у помоћној књизи добављача за 19.867 хиљада динара.

Табела број 55. Потврде салда

Редни број	Назив добављача	Стање у књигама ЈП	Стање код добављача	У хиљадама динара	
				Неусаглашене (више исказане) обавезе ЈП (3-4)	Неусаглашене (мање исказане) обавезе ЈП (4-3)
1	2	3	4	5	6
1	"ЕПС ДИСТРИБУЦИЈА" д.о.о. Београд	19.729	38.976		19.247
2	"ЕПС Снабдевање" д.о.о. Београд	29.471	29.471		
3	ЈКП "Стари град" Шабац	47.099	47.099		
4	Југокоп-Подриње д.о.о. Шабац	16.166	16.166		
5	"Машинокоп" д.о.о. Шабац	12.035	12.035		
6	Савремена градња-Думача д.о.о. Мишар	11.054	11.054		

Напомене уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања града Шапца за 2015. годину

7	"Сомборелектро" д.о.о. Сомбор	12.284	12.284		
8	ЈКП "Водовод-Шабац" Шабац	8.688	9.308		620
9	Vauwesen д.о.о. Лазаревац	7.239	7.239		
10	"Зета" д.о.о. Лучани	4.404	4.404		
11	Економистелектро д.о.о. Беочин	3.889	3.889		
12	Компресор инг д.о.о. Ваљево	2.629	2.629		
13	Луна стан Шабац	2.271	2.271		
14	Валко Бачка Топола	1.263			
15	Рефлекс д.о.о. Мајур	3.459	3.459		
16	Фиори д.о.о. Суботица	3.372	3.372		
17	Трансвер д.о.о. Мишар	1.162	1.162		
18	Ууха 10 д.о.о. Шабац	2.000	2.000		
19	ЈУП "План" Шабац	1.124	1.124		
20	"Електровод" д.о.о. Шабац	500	500		
21	"Технобетон-95" д.о.о. Шабац	808	808		
22	Процесор електроника д.о.о. Ваљево	1.188	1.188		
25	Ин техник д.о.о. Шабац	231	231		
26	Маратон ЈДН д.о.о. М.Митровица	50	50		
27	Агро-систем д.о.о. Шабац	102	102		
	Укупно	192.217	212.084		19.867

Пасивна временска разграничења (конто 290000) исказана су у износу од 266.293 хиљада динара а односе се на градоначелника и Градско веће у износу од 22 хиљаде динара, ЈП за управљање грађевинским земљиштем у износу од 179.356 хиљада динара, на Установе из области културе у износу од 3.967 хиљада динара, ПУ „Наше дете“ у износу од 59.645 хиљада динара и на Месне заједнице у износу од 23.303 хиљаде динара.

Капитал (310000)

Град Шабац је исказао укупни капитал (категорија 31) у Билансу стања на дан 31. децембар 2015. године у износу од 4.542.282 хиљаде динара, који се састоји од следећих позиција:

- (1) Нефинансијска имовина у сталним средствима (конто 311100) исказана је у износу од 1.633.688 хиљада динара, и то код Градоначелника и Градског већа у износу од 303.245 хиљада динара, код Градске управе у износу од 1.330.466 хиљада динара и Градског правобранилаштва у износу од 112 хиљаде динара;
- (2) Нефинансијска имовина у залихама (конто 311200) исказана је у износу од 1.820 хиљаде динара и то код Градске управе у износу од 1.820 хиљаде динара;
- (3) Финансијска имовина (конто 311400) исказана је у износу од 2.433.436 хиљада динара и то код Градске управе у износу од 652 хиљаде динара и код Градоначелника и Градског већа у износу од 2.432.784 хиљаде динара;
- (4) Извори новчаних средстава (конто 311500) исказани су у износу од 2.388 хиљада динара и то код Предшколске установе „Наше дете“ у износу од 2.319 хиљаде динара и код Библиотеке шабачке у износу од 249 хиљаде динара;
- (5) Утрошена средства текућих прихода и примања од продаје нефинансијске имовине у току једне године (311600) исказана су у износу од 68 хиљада динара код Предшколске установе „Наше дете“;
- (6) Пренета неутрошена средства из ранијих година (конто 311700) износе 3.567 хиљада динара и исказана су Билансу стања Предшколске установе „Наше дете“ у износу од 3.545 хиљада динара и код Фонда за протипожарну заштиту у износу од 22 хиљаде динара;
- (7) Остали сопствени извори (конто 311900) износе 467.451 хиљада динара и исказани су код Градоначелника и градског већа у износу од 259.497 хиљада динара, Градске управе у износу од 164.108 хиљада динара, Предшколске установе „Наше дете“ у износу од

6.707 хиљада динара, код Месних заједница у износу од 37.012 хиљаде динара, код Библиотеке Шабачке у износу од 127 хиљада динара .

Град Шабац, приликом задуживања током ранијих година, није спроводио, одговарајућа књижења на конту 311311 - Исправка вредности сопствених извора нефинансијске имовине у сталним средствима, за набавке из кредита и отплату кредита нити је вршио прописану корекцију вишка прихода и примања – суфицит, што је супротно члану 13. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем (шире објашњено у Напомени 5.2.3).

Мањак прихода и примања – дефицит – (конто 321122) Одлуком о завршном рачуну буџета града Шапца за 2015. годину исказан је буџетски дефицит у износу од 90.420 хиљаде динара као разлика између укупног износа прихода и примања остварених по основу продаје нефинансијске имовине и укупног износа расхода и издатака за набавку нефинансијске имовине и који је исказан и у Билансу прихода и расхода у периоду од 01.01.2015. године до 31.12.2015. године (образац 2).

У члану 3. став 2 Одлуке о завршном рачуну буџета града Шапца за 2015. годину наведено да је да је „У билансу прихода и расхода утврђен коригован вишак прихода и примања–суфицит у износу од 358.963 хиљаде динара и односи се на наменски неутрошена средства из претходних година.“ Чланом 5. исте Одлуке наведено је да се „Остварени вишак прихода у износу од 358.963 хиљаде динара као разлика између укупних прихода и примања са пренетим неутрошеним средствима из претходних година и укупних расхода и издатака преноси у наредну годину и распоредиће се Одлуком о ребалансу буџета града Шапца за 2016. годину“.

У консолидованом Билансу прихода и расхода – Образац 2 за 2015. годину исказан је мањак прихода и примања - буџетски дефицит у износу од 90.420 хиљада динара, у Одлуци о завршном рачуну буџета града Шапца за 2015. годину је, у члану 3. исказан вишак прихода и примања – суфицит у износу од 358.963 хиљаде динара, а у истој Одлуци, у члану 4. је наведено да је консолидовани фискални резултат буџета града фискални дефицит у износу од 192.376 хиљада динара.

Преузете обавезе

У поступку ревизије испитали смо обим преузетих обавеза буџетских корисника у односу на одобрене апропријације на дан 31.12.2015. године. Корисници су по захтеву ревизије, сачинили табеларне прегледе планираних и извршених апропријација као и преглед преузетих неплаћених обавеза које се односе на 2015. годину и раније године, и то појединачно по сваком документу из помоћних књига и евиденција на дан 31.12.2015. године. Како је већ наведено у Напомени 4, индиректни корисници нису усаглашавали своје финансијске планове са одобреним апропријацијама у буџету нити су надлежна одељења Градске управе за потребе периодичних и годишњих извештаја о извршењу буџета усаглашавали стање пренетих и утрошених средстава буџета. У табелама наставку дати су подаци о извршењу садржаним у пословним књигама и завршном рачуну индиректних корисника у односу на одобрене апропријације у буџету.

Чланом 54., ст. 1, 2, 3, и 4. Закона о буџетском систему, прописано је:

„Обавезе које преузимају директни, односно индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање морају одговорати апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години.

Изузетно од става 1. овог члана, корисници из става 1. овог члана могу преузети обавезе по уговору који се односи на капиталне издатке и захтева плаћање у више година, на основу предлога министарства надлежног за послове финансија, односно органа надлежног за послове финансија, уз сагласност Владе, надлежног извршног органа локалне власти, односно управног одбора организације за обавезно социјално осигурање за обавезе које се финансирају из средстава обавезног социјалног осигурања.

У случају из става 2. овог члана корисници могу преузети обавезе по уговору само за капиталне пројекте у складу са предвиђеним средствима из прегледа планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две буџетске године у општем делу буџета за текућу годину, односно финансијском плану организације за обавезно социјално осигурање, укључујући и потребна средства до завршетка капиталних пројеката, односно након три фискалне године.

Корисници су обавезни да, пре покретања поступка јавне набавке за преузимање обавеза по уговору за капиталне пројекте из става 3. овог члана, прибаве сагласност надлежног органа из става 2. овог члана.”

У Одлуци о буџету града Шапца у општем делу није обухваћен план капиталних издатака за текућу и наредне две године.

Чланом 54., ст. 6. и 7. Закона о буџетском систему, прописано је:

“Изузетно од става 1. овог члана, корисници из тог става могу преузети обавезе по уговорима који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, под условом да пре покретања поступка јавне набавке имају обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у тој буџетској години, као и да прибаве писану сагласност Министарства, локалног органа управе надлежног за финансије, односно управног одбора организације за обавезно социјално осигурање за обавезе које ће доспевати и бити укључене у финансијски план за наредне две године.

Влада ће, на предлог Министарства, ближе уредити критеријуме за утврђивање природе расхода и услове и начин прибављања сагласности из става 6. овог члана.“

Влада је донела Уредбу о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година¹⁰⁹.

Чланом 7. Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, прописано је да прибављању сагласности по одредбама ове уредбе не подлежу уговори који се закључују на 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, с тим што се пре покретања поступка јавне набавке, односно уговарања за набавке на које се не примењује закон којим се уређују јавне набавке, мора да буде обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у текућој буџетској години. Модел уговора којим је предвиђен рок важења 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, као обавезни елементконкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

На основу наведених прописа, преузимање обавеза преко одобрене апропријације се, изузетно, врши у случајевима: (1) капиталних улагања уколико су садржана у прегледу планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две буџетске

¹⁰⁹ “Службени гласник РС”, број 21/14

године у општем делу буџета за текућу годину и уколико је прибављена претходна сагласност надлежног извршног органа локалне власти; (2) расхода из категорије 420000 - Коришћење роба и услуга, уколико је уговор закључен на више година и обезбеђена су средства која доспевају у тој години уз претходно прибављену писану сагласност локалног органа управе надлежног за финансије и (3) расхода из категорије 420000 - Коришћење роба и услуга, у случају да је уговор закључен на 12 месеци, а чије се плаћање реализује у две буџетске године неопходно је да модел уговора, односно закључени уговор садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

На основу табеларног прегледа које су попунили директни и индиректни корисници буџетских средстава, у наставку наводимо прегледе извршених и преузетих обавеза по корисницима у односу на одобрене апропријације у Одлуци о буџету града Шапца за 2015. годину.

1) Скупштина града

Табела број 56. Преглед више извршених и преузетих обавеза Скупштине града

У хиљадама динара

Група конта	Програмска активност /пројекат	Извор финансирања - приходи из буџета (01)						Остали извори финансирања (02,03,04,05,06,07,08,09,10,11,12,13,14,15,16,59)					
		Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2015.	Разлика	Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2015.	Разлика
1	2	3	4	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
417	Локална самоуправа / Функциони сање локалне самоуправе	5.800	5.735	65	1.059	0	-994						
472	Локална самоуправа / Функциони сање локалне самоуправе	2.500	2.237	263	584	0	-320						
Укупан износ преузетих обавеза изнад одобрених апропријација из извора финансирања приходи из буџета (01):							1.314	Укупан износ преузетих обавеза изнад одобрених апропријација из осталих извора финансирања					

Скупштина града Шапца је, за програмску активност „Функционисање локалне самоуправе“, из извора финансирања 01 – Средства буџета, извршила расходе и преузела обавезе које су веће од одобрене апропријације за 1.314 хиљада динара на групама конта: (1) 417000 – Посланички (одборнички) додатак у износу од 994 хиљаде динара (обавезе за накнаде одборницима за новембар и децембар 2015. године) и (2) 472000 – Накнаде за социјалну заштиту из буџета (обавезе за стипендије за новембар и децембар 2015. године) у износу од 320 хиљада динара. У 2015. години је исплаћена стипендија за 12 месеци (почев од стипендије за октобар 2014. године, која је исплаћена у јануару 2015. године), а дневнице за одборнике за четири седнице из 2014. године и накнаде за одборнике за десет месеци 2015. године (од којих последња исплата била у децембру 2015. године).

Неизмирене накнаде за одборнике и стипендије, у укупном износу, по динамици плаћања, планиране су за извршење у 2016. години.

Скупштина града Шапца је извршила расходе и преузела обавезе које су веће од одобрене апропријације у износу од 1.314 хиљаде динара по основу накнада за одборнике и стипендија (које доспевају за плаћање у 2016. години), што је супротно члану 54. став 1. Закона о буџетском систему.

2) Градоначелник и Градско веће

Табела број 57. Преглед више извршених и преузетих обавеза Градоначелника и Градског већа

У хиљадама динара

		Извор финансирања - приходи из буџета (01)						Остали извори финансирања (02,03,04,05,06,07,08,09,10,11,12,13,14,15,16,59)					
Група конта	Програмска активност / пројекат	Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2015.	Разлика	Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2015.	Разлика
1	2	3	4	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
421	Локална самоуправа / Функционисање локалне самоуправе	10	0	10	86	0	-76						
423	Локална самоуправа / Функционисање локалне самоуправе	44.900	44.880	20	2.335	0	-2.315						
424	Локална самоуправа / Функционисање локалне самоуправе	74.430	74.066	364	2.604	0	-2.239						
481	Локална самоуправа / Функционисање локалне самоуправе	2.000	1.897	103	325	0	-221						
513	Локална самоуправа / Капиталне инвестиције	331.500	325.274	6.226	10.841	0	-4.614						
	Укупан износ преузетих обавеза изнад одобрених апропријација из извора финансирања приходи из буџета (01):						9.465	Укупан износ преузетих обавеза изнад одобрених апропријација из осталих извора финансирања					

Градоначелник и Градско веће су, за програмску активност „Функционисање локалне самоуправе“, из извора финансирања 01 – Средства буџета, извршили расходе и преузели обавезе које су веће од одобрене апропријације за 4.851 хиљаду динара на групама конта: (1) 421000 – Стални трошкови у износу од 76 хиљада динара; (2) 423000 - Услуге по уговору у износу од 2.315 хиљада динара и то за: остале опште услуге (добављачи „Електродекор“ д.о.о. Нови Сад, ГПС „Геолегал“ д.о.о. Шабац, Васић Медиа д.о.о. Шабац, Студио Хајзлер ПР Шабац, „Елдorado“ ПР Шабац и др) и за угоститељске услуге (добављачи „Хотел Слобода“ Шабац, Хотел „Еуфориа“ Шабац и др); (4) 424000 - Специјализоване услуге у износу од 2.239 хиљада динара и то за остале специјализоване услуге (добављачи РТВ Шабац, Куд Абрашевић Шабац и др) и за накнаде комисијама и

(5) 481000 - Дотације невладиним организацијама у износу од 221 хиљаду динара (чланарина СКГО за последњи квартал 2015. године).

Градоначелник и Градско веће су, за програмску активност „Капиталне инвестиције, из извора финансирања 01 – Средства буџета, извршили расходе и преузели обавезе које су веће од одобрене апропријације за 4.614 хиљада динара на групи конта 513000 – Остале некретнине и опрема (добављачи „Електродистрибуција Шабац“ Шабац). Обавезе према добављачу „Електродистрибуција Шабац“ се односе на обавезе за закуп телекомуникационих стубова, које је издао у подзакуп привредном друштву СББ а.д. Београд и наплаћивао закуп у истом износу. На тај начин је у целости рефундирао извршене расходе за закуп. (детаљније описано у Напомени 5.1.4.3. Остале некретнине и опрема). Увидом у доспеће наведених обавеза утврдили смо да део неизмирених обавеза чије плаћање доспева у 2016. години и то: (1) на групи конта 423000 – Услуге по уговору, од укупних обавеза у износу од 2.335 хиљада динара, за плаћање у 2016. години доспева 2.153 хиљаде динара; (2) на групи конта 424000 – Специјализоване услуге, од укупних обавеза у износу од 2.604 хиљаде динара, за плаћање у 2016. години доспева 1.842 хиљаде динаре и (3) на групи конта 513000 – Остале некретнине и опрема, од укупних обавеза 10.841 хиљада динара, за плаћање у 2016. години доспева 3.659 хиљада динара (које се у целости рефундира од стране подзакупца).

Градоначелник и Градско веће су извршили расходе и издатке и преузели обавезе које су веће од одобрених апропријација у износу од 9.465 хиљада динара (од чега се на обавезе са доспећем плаћања у 2016. години односи 7.654 хиљаде динара), што је супротно члану 54. став 1. Закона о буџетском систему.

3) Градска управа

Табела број 58. Преглед више извршених и преузетих обавеза Градске управе

		Извор финансирања - приходи из буџета (01)						Остали извори финансирања (02,03,04,05,06,07,08,09,10,11,12,13,14,15,16,59)					
Група конта	Програмска активност /пројекат	Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2015.	Разлика	Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2015.	Разлика
1	2	3	4	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
415	Локална самоуправа / функционисање локалне самоуправе	3.500	3.752	-252	346	0	-598						
416	Локална самоуправа / функционисање локалне самоуправе	1.050	1.058	-8	0	0	-8						
421	Локална самоуправа / функционисање локалне самоуправе	40.500	40.498	2	10.215	0	-10.213						
423	Локална самоуправа / функционисање локалне самоуправе	40.700	38.186	2.514	4.750	0	-2.236						

Напомене уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања града Шапца за 2015. годину

	Локална самоуправа / информисање	5.000	8.744	-3.744	0	0	-3.744						
424	Локална самоуправа / функционисање локалне самоуправе	23.500	20.987	2.513	4.644	0	-2.130						
426	Локална самоуправа / функционисање локалне самоуправе	23.500	23.597	-97	1.627	0	-1.724						
465	Локална самоуправа / функционисање локалне самоуправе	22.000	23.108	-1.108	0	0	-1.108						
481	Локална самоуправа / политичке и остале активности	4.900	4.615	285	4.580	0	-4.295						
Укупан износ преузетих обавеза изнад одобрених апропријација из извора финансирања приходи из буџета (01):							26.056	Укупан износ преузетих обавеза изнад одобрених апропријација из осталих извора финансирања					

Градска управа је, за програмску активност „Функционисање локалне самоуправе“, из извора финансирања 01 – Средства буџета, извршила расходе и преузела обавезе, које су веће од одобрене апропријације за 26.056 хиљада динара на групама конта: (1) 415000 – Накнаде трошкова за запослене у износу од 598 хиљада динара (од чега се на трошкове превоза запослених за децембар 2015. године односи 346 хиљада динара); (2) 416000 – Награде запосленима и остали посебни расходи у износу од 8 хиљада динара; (3) 421000 – Стални трошкови у износу од 10.213 хиљада динара (обавезе према добављачима „ЕПС снабдевање“ д.о.о. Београд – 4.764 хиљаде динара, „Екосан“ д.о.о. Шабац – 1.200 хиљаде динара, ЈКП Топлана – 1.442 хиљаде динара, ЈКП Стари град, ЈКП Водовод и др); (4) 423000 – Услуге по уговору у износу од 2.236 хиљада динара („Глас Подриња“ Шабац); (5) 424000 - Специјализоване услуге у износу од 2.130 хиљада динара (обавезе према ЈКП Стари Град Шабац – 3.987 хиљада динара); (6) 426000 – Материјал у износу од 1.724 хиљаде динара (према добављачима „Кнез Петрол“ д.о.о. Шабац, „Демо group“ д.о.о. Шабац и (7) 465000 - Остале дотације и трансфери у износу од 1.108 хиљада динара.

Увидом у доспеће наведених обавеза утврдили смо да део неизмирених обавеза у укупном износу од 5.809 хиљада динара доспева за плаћање у 2016. години и то: (1) на групи конта 415000 – Накнаде трошкова за запослене у износу од 346 хиљада динара; (2) на групи конта 421000 – Стални трошкови у износу од 4.409 хиљада динара; (3) на групи конта 423000 – Услуге по уговору у износу од 70 хиљада динара и (4) на групи конта 426000 – Материјал у износу од 1.048 хиљада динара.

Градска управа је, за програмску активност „Информисање“, из извора финансирања 01 – Средства буџета, извршила расходе који су веће од одобрене апропријације за 3.744 хиљаде динара на групи конта 423000 – Услуге по уговору. (обавезе за услуге информисања јавног гласила „Глас Подриња“ Шабац).

Градска управа је, за програмску активност „Политичке и остале активности“, из извора финансирања 01 – Средства буџета, извршила расходе и преузела обавезе које су веће од одобрене апропријације за 4.295 хиљада динара на групи конта 481000 – Дотације невладиним организацијама (за обавезе према политичким организацијама).

Градска управа је извршила расходе и издатке и преузела обавезе, које су веће од одобрених апропријација за 26.056 хиљада динара (од чега се на обавезе са доспећем плаћања у 2016. години односи 5.809 хиљада динара), што је супротно члану 54. став 1. Закона о буџетском систему.

4) Јавно предузеће за управљање грађевинским земљиштем

Табела број 59. Преглед више извршених и преузетих обавеза ЈП за управљање грађевинским земљиштем

У хиљадама динара

Група конта	Програмска активност / пројекат	Извор финансирања - приходи из буџета (01)						Остали извори финансирања (02,03,04,05,06,07,08,09,10,11,12,13,14,15,16, 59)					
		Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2015.	Разлика	Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2015.	Разлика
1	2	3	4	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
413	Локални развој и просторно планирање - Уређивање грађевинског земљишта		60	-60			-60						
421	Локални развој и просторно планирање - Уређивање грађевинског земљишта	4.850	5.476	-626	384		-1.010						
422	Локални развој и просторно планирање - Уређивање грађевинског земљишта	100	136	-36			-36						
423	Локални развој и просторно планирање - Уређивање грађевинског земљишта	4.480	5.386	-906	110		-1.016						
424	Локални развој и просторно планирање - Уређивање грађевинског земљишта	43.500	44.147	-647	25.620		-26.267						
	Комунална делатност - Јавна хигијена	80.000	68.427	11.573	27.244		-15.671						
425	Комунална делатност - Јавна расвета	60.000	56.319	3.681	29.471		-25.790						
426	Локални развој и просторно планирање - Уређивање грађевинског земљишта	910	938	-28	49		-77						
465	Локални развој и просторно планирање - Уређивање грађевинског земљишта	163.000	105.118	57.882	80.018		-22.136						

ЈП за управљање грађевинским земљиштем је, за програмску активност „Функционисање предузећа која се баве управљањем грађевинским земљиштем“, из извора финансирања 01 – Средства буџета, извршило расходе и преузело обавезе које су веће од одобрене апропријације за 73.500 хиљада динара на групама конта: (1) 511000 – Зграде и грађевински објекти у износу од 73.291 хиљада динара; (2) 512000 – Опрема у износу од 175 хиљада динара и (3) 515000 - Нематеријална имовина у износу од 34 хиљаде динара.

ЈП за управљање грађевинским земљиштем је, за програмску активност „Јавна расвета“, из извора финансирања 01 – Средства буџета, извршило расходе и преузело обавезе које су веће од одобрене апропријације и то на групи конта 425000 – Текуће поправке и одржавање у износу од 25.790 хиљада динара, од чега се на рачуне за струју за децембар 2015. године односи 17.708 хиљада динара. (Одлуком о буџету града Шапца на овом конту су неправилно планирани расходи за утрошену електричну енергију за јавну расвету).

ЈП за управљање грађевинским земљиштем је, за програмску активност „Јавна хигијена“, из извора финансирања 01 – Средства буџета преузело обавезе које су веће од одобрене апропријације на групи конта 424000 – Специјализоване услуге, у износу од 15.671 хиљада динара, од чега се на рачуне ЈКП „Стари град“ за одржавање јавне хигијене за децембар 2015. године односи 6.928 хиљада динара.

ЈП за управљање грађевинским земљиштем је, током 2015. године извршавало финансијски план који је, као саставни део Програма пословања за 2015. годину, усвојен на седници Скупштине града од 17.12.2014. године. На истој седници је усвојена и Одлука о буџету града Шапца за 2015. годину, са значајно мањим износом збира одобрених апропријација. На основу изјашњења одговорних лица, разлика у износу од 49.665 хиљада динара, за колико је мањи износ одобрених апропријација, као и неусаглашеност планираних расхода и издатака по намени, је делом утицало на исказано прекорачење. Неусаглашеност се највећим делом односи на конта на којима су планирани трошкови електричне енергије за јавну расвету са одржавањем и на планиране издатке, што је довело до тога да су у одлуци о буџету расходи за електричну енергију за јавну расвету, укључујући и одржавање планира на конту 425000, а у финансијском плану јавног предузећа на конту 421000, док су издаци планирани у одлуци о буџету на конту 465000, а у финансијском плану јавног предузећа на контима класе 500000.

ЈП за управљање грађевинским земљиштем је извршило расходе и издатке и преузела обавезе које су веће од одобрених апропријација у износу од 196.981 хиљада динара (који обухвата и обавезе које су преузете и извршене преко одобрене апропријације у износу од 40.701 хиљада динара), што је супротно члану 54. став 1. Закона о буџетском систему.

5) Предшколска установа „Наше дете“ Шабац

Табела број 60. Преглед више извршених и преузетих обавеза Предшколске установе Шабац

У хиљадама динара

Група конта	Програмска активност /пројекат	Извор финансирања - приходи из буџета (01)					Остали извори финансирања (02,03,04,05,06,07,08,09,10,11,12,13,14,15,16,59)					
		Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2015.	Разлика	Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2015.

Напомене уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања града Шапца за 2015. годину

1	2	3	4	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
414	Предшколско васпитање/ функционисање предшколских установа	3.000	231	2.769			2.769	5.100	8.093	-2.993			-2.993
416	Предшколско васпитање/ функционисање предшколских установа	2.500	2.187	313			313	1.000	3.595	-2.595			-2.595
421	Предшколско васпитање/ функционисање предшколских установа	18.000	22.552	-4.552	3122		-7.674	2.000	606	1.394	89		1.305
422	Предшколско васпитање/ функционисање предшколских установа	200	113	87			87	1.000	1.406	-406			-406
423	Предшколско васпитање/ функционисање предшколских установа	1.000	794	206			206	1.800	1.966	-166	56		-222
425	Предшколско васпитање/ функционисање предшколских установа	1.100	2.833	-1.733	1196		-2.929	300	102	198			198
426	Предшколско васпитање/ функционисање предшколских установа	7.000	12.587	-5.587	2307		-7.894	28.940	29.003	-63	2923		-2.986
482	Предшколско васпитање/ функционисање предшколских установа						0		6.500	-6.500			-6.500
512	Капитална улагања у пројекте предшколског васпитања		218	-218			-218		241	-241			-241
	Укупан износ преузетих обавеза изнад одобрених апропријација из извора финансирања приходи из буџета (01):						18.715		Укупан износ преузетих обавеза изнад одобрених апропријација из осталих извора финансирања				15.943

Предшколска установа „Наше дете“ је, за програмску активност „Функционисање предшколских установа“ из извора финансирања 01 – Средства буџета, извршила расходе и издатке и преузела обавезе које су веће од одобрених апропријација за 18.497 хиљада динара на групама конта: (1) 421000 - Стални трошкови у износу од 7.674 хиљаде динара (обавезе према добављачима „ЕПС снабдевање“ , ЈКП „Топлана“, „Дунав осигурање“ и др); (2) 425000 - Текуће поправке и одржавање у износу од 2.929 хиљада динара („Френки аларм“ д.о.о. Ваљево, „Скала“ д.о.о. Шабац.) (3) 426000 - Материјал у износу од 7.894 хиљаде динара (МПИ „Клас“ д.о.о. Лозница, „Имлек“ а.д. Београд, „Вум“ д.о.о. Шабац, „Demo group“ д.о.о. Шабац).

Предшколска установа је извршила расходе у износу од 5.546 хиљада динара за материјал за народну кухињу. Средства за ове намене су у буџету планирана и извршена у оквиру раздела 2. глава 6. на групи конта 472000 - Накнаде за социјалну заштиту из буџета, која се односи на Градску управу – Програм „Подршка социо-хуманитарним организацијама“. Расходи за материјал за потребе народне кухиње у износу од 5.546 хиљада динара не представљају прекорачење апропријације планиране Одлуком о буџету

у оквиру раздела 2. глава 7. Предшколска установа за реализацију програмске активности „Функционисање предшколских установа“ и изузима се из укупног прекорачења.

Предшколска установа „Наше дете“ је, за програмску активности „Капитална улагања у пројекте предшколског васпитања“ из извора финансирања 01 – Средства буџета, извршила издатке и преузела веће обавезе у односу на одобрену апропријацију за на групи конта 512000 – Опрема, у износу од 218 хиљада динара.

Увидом у доспеће наведених обавеза утврдили смо да део неизмирених обавеза у укупном износу од 6.625 хиљада динара доспева за плаћање у 2016. години и то: (1) на групи конта 421000 – Стални трошкови у износу од 3.122 хиљаде динара; (2) на групи конта 425000 – Текуће поправке и одржавање у износу од 1.196 хиљада динара и (3) на групи конта 426000 – Материјал у износу од 2.307 хиљада динара.

Предшколска установа „Наше дете“ је извршила расходе и издатке и преузела обавезе из средстава буџета које су веће од одобрених апропријација у износу од 18.715 хиљада динара (који обухвата и обавезе које су преузете и извршене преко одобрене апропријације у износу од 12.090 хиљада динара), што је супротно члану 54. став 1. Закона о буџетском систему.

Предшколска установа „Наше дете“ је, за програмску активност „Функционисање предшколских установа“, из осталих извора финансирања извршила расходе и издатке и преузела веће обавезе у односу на одобрене апропријације у укупном износу од 15.702 хиљаде динара и то по групама конта: (1) 414000 - Социјална давања запосленима у износу од 2.993 хиљаде динара; (2) 416000 - Награде запосленима и остали посебни расходи у износу од 2.595 хиљада динара; (3) 422000 - Трошкови путовања у износу од 406 хиљада динара; (4) 423000 - Услуге по уговору у износу од 222 хиљаде динара; (5) 426000 - Материјал у износу од 2.986 хиљада динара и (6) 482000 - Новчане казне и пенали по решењу судова у износу од 6.500 хиљада динара.

Предшколска установа „Наше дете“ је за програмску активност „Капитална улагања у пројекте предшколског васпитања“ из осталих извора финансирања извршила издатке и преузела веће обавезе у односу на одобрену апропријацију на групи конта 512000 – Опрема у износу од 241 хиљаду динара.

Предшколска установа „Наше дете“ је извршила расходе и издатке и преузела обавезе које су веће од одобрених апропријација из додатних (сопствених) извора у износу од 15.943 хиљаде динара, а да није подносила захтев органу управе надлежном за финансије за отварање односно повећање одговарајуће апропријације за извршавање расхода и издатака из тих извора, што је супротно члану 61. став 8. Закона о буџетском систему.

б) Дирекција за путеве града Шапца

Табела број 61. Преглед више извршених и преузетих обавеза Дирекције за путеве града Шапца

У хиљадама динара

Група конта	Програмска активност /пројекат	Извор финансирања - приходи из буџета (01)						Остали извори финансирања (02,03,04,05,06,07,08,09,10,11,12,13,14,15,16,59)					
		Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2015.	Разлика	Укупна апропријација	Извршење	Износ неизвршене апропријације	Износ обавеза по рачунима	Износ уговорене, а неизвршене обавезе на дан 31.12.2015.	Разлика
1	2	3	4	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

Дирекција за путеве града Шапца је извршила расходе и издатке и преузела обавезе које су веће од одобрених апропријација у износу од 44.858 хиљада динара, што је супротно члану 54. став 1. Закона о буџетском систему.

Дирекција за путеве града Шапца је, у 2015. години, закључила уговоре са роком важења од 12 месеци који се реализују у две буџетске године и који садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што је у складу са чланом 52. став 2. Закона о јавним набавкама, чланом 54. став 6. Закона о буџетском систему и чланом 7. Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година да ће се обавезе да ће се обавезе које доспевају у наредној години извршавати. Обавезе које су преузете у складу са наведеним прописима и изузете су из Табеле број 61–„Преглед више извршених и преузетих обавеза Дирекције за путеве града Шапца“, односе се на следеће групе конта: (1) 425000 – Текући поправке и одржавање у износу од 28.113 хиљада динара по основу уговора број 2-545/1 од 25.08.2015. године са „Трансвер“ д.о.о. Мишар; 1.869 хиљада динара по основу уговора број 02-450/10 од 07.07.2015. године са „ЛТО“ д.о.о. Шабац и 3.210 хиљада динара и по основу уговора број 02-434/1 од 29.06.2015. године са „Машинокоп“ д.о.о. Шабац; (2) 426000 – Материјал у износу од 1.276 хиљада динара по основу уговора број 2-545/1 од 25.08.2015. године са „Трансвер“ д.о.о. Мишар и (3) 511000 - Зграде и грађевински објекти у износу од 18.387 хиљада динара по основу уговора број 2-545/1 од 25.08.2015. године са „Трансвер“ д.о.о. Мишар.

Ризик

Без успостављања одговарајућих контролних процедура и њихове доследне примене постоји ризик да се настави са преузимањем обавеза и извршењем расхода и издатака преко одобрених апропријација као и ризик да ће се исплате вршити без контроле одговорних лица и на тај начин угрозити постављени циљеви извршењем донетог буџета и планираних активности.

Препорука број 48

- 1) Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да, на основу претходно донетих финансијских планова који су усаглашени са одобреним апропријацијама, успоставе адекватне контролне процедуре у поступку преузимања обавеза и извршења буџета и њихову доследну примену како би спречили извршење које премашује одобрену апропријацију у тој буџетској години.
- 2) Препоручујемо индиректним корисницима буџета да у случају остварења прихода из додатних извора подносе захтеве локалном органу управе за финансије за отварање или повећање одобрене апропријације.

5.4. Извештај о капиталним издацима и примањима – Образац 3

У извештају о капиталним издацима и примањима исказани су подаци о примањима и издацима града Шапца за претходну и текућу годину. У Извештају о капиталним издацима и примањима у периоду од 01.01-31.12.2015. године (Образац 3), утврђена су примања у износу од хиљада динара и издаци у износу од 51.056 хиљада динара, укупни издаци су исказани у износу од 637.790 хиљаде динара што значи да је исказан мањак примања у

износу од 586.734 хиљада динара. Исказани мањак примања је већи у односу на претходну годину за 536.154 хиљаде динара. Град Шабац је крајем 2014. године остварио примања од задуживања емитовањем дугорочних хартија од вредности укупне номиналне вредности 400.000 хиљаде динара а коју су се трошила у 2015. години.

Табела број 62. Извод из Извештаја о капиталним издацима и примањима У хиљадама динара

Конто	Опис	Претходна година	Текућа година
1	2	3	4
	Примања	400.000	51.056
800000	Примања од продаје нефинансијске имовине		
900000	Примања од задуживања и продаје финансијске имовине	400.000	51.056
910000	Примања од задуживања		
920000	Примања од продаје финансијске имовине	400.000	51.056
	Издаци	349.420	637.790
500000	Издаци за нефинансијску имовину	129.076	484.778
510000	Основна средства	129.076	484.778
600000	Издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине	220.344	153.012
610000	Отплата главнице	220.344	153.012
	Вишак примања	50.580	
	Мањак примања		586.734

На основу ревизије презентоване документације утврђено је да су издаци за набавку нефинансијске имовине мање исказани за износ од најмање 177.988 хиљада динара због неправилног књиговодственог евидентирања и то:

- мање је исказао издатке за нефинансијску имовину за 157.098 хиљада динара колико је исказано у завршном рачуну индиректног буџетског корисника ЈП за управљање грађевинским земљиштем, док је наведени износ у консолидованим финансијским извештајима исказан на расходима за остале дотације и трансфере (конто 465000) а што је супротно члану 6. Уредбе о буџетском рачуноводству који прописује да се годишњи финансијски извештаји буџета јединица локалне самоуправе заснивају на консолидованим подацима из главне књиге трезора и подацима из извештаја завршних рачуна директних корисника који укључују податке из евиденција директних корисника и податке из извештаја завршних рачуна њихових индиректних корисника;
- мање је исказао издатке за 13.479 хиљада динара колико је у пословним књигама евидентирано на конту 321211 - Распоред вишка прихода и примања и конту 321121 - Вишак прихода и примања-суфицит. Поменути издаци нису исказани у Консолидованом финансијском извештају за 2015. годину.
- мање је исказао издатке за 1.036 хиљада динара по основу набавке сервера и набавке софтвера за антивирусну опрему, а што је у пословним књигама евидентирала и у финансијским извештајима исказала на конту 423200 - Компјутерске услуге;
- мање је исказао издатке за 3.471 хиљада динара по основу набавке софтвера и софтверске лиценце ради коришћења ГИС апликације, а што је у пословним књигама евидентирала, а у финансијским извештајима исказала на конту 423900 –Остале опште услуге;
- мање је исказао издатке за 2.904 хиљаде динара за набавку култивисане имовине, а што је у пословним књигама евидентирао и у финансијским извештајима исказао на конту 424900 – Остале специјализоване услуге.

Ризик

Евидентирањем издатака на класи 400000- текући расходи постоји ризик нетачног исказивања мањка примања.

Препорука број 49

Препоручујемо одговорним лицима да правилно евидентирају расходе и издатке и исправно утврде мањак примања.

5.5. Извештај о новчаним токовима – Образац 4

У Извештају о новчаним токовима у периоду од 01.01.2015. године до 31.12.2015. године (Образац 4) утврђени су новчани приливи у износу од 3.004.444 хиљаде динара, новчани одливи у износу од 3.196.820 хиљаде динара и салдо готовине на крају године у износу од 25.783 хиљаде динара.

Табела број 63. Извод из Извештаја о новчаним токовима

У хиљадама динара

Контно	Опис	Претходна година	Текућа година
1	2	3	4
	НОВЧАНИ ПРИЛИВИ	3.030.575	3.004.444
700000	Текући приходи	2.630.575	2.953.388
710000	Порези	1.730.601	1.852.092
730000	Донације, помоћи и трансфери	317.590	314.929
740000	Други приходи	516.762	673.189
770000	Меморандумске ставке за рефундацију расхода	12.955	113.178
790000	Приходи из буџета	52.667	
900000	Примања од задуживања и продаје финансијске имовине	400.000	51.056
910000	Примања од задуживања	400.000	
920000	Примања од продаје финансијске имовине		51.056
	НОВЧАНИ ОДЛИВИ	2.526.889	3.196.820
400000	Текући расходи	2.177.469	2.559.030
410000	Расходи за запослене	656.461	601.583
420000	Коришћење услуга и роба	695.213	872.622
430000	Амортизација и употреба средстава за рад		20
440000	Отплата камата и пратећи трошкови задуживања	34.552	37.628
450000	Субвенције	219.962	235.997
460000	Донације, догације и трансфери	396.639	598.708
470000	Социјално осигурање и социјална заштита	60.077	94.393
480000	Остали расходи	114.835	118.079
500000	Издаци за нефинансијску имовину	129.076	484.778
	Вишак новчаних прилива	503.686	
	Мањак новчаних прилива		192.376
	Салдо готовине на почетку године	6.465	510.151
	Кориговани приливи за примљена средства у обрачуну	3.030.575	3.004.444
	Корекција новчаних прилива за наплаћена средства која се не евидентирају преко класа 700000, 800000 и 900000		
	Кориговани одливи за исплаћена средства у обрачуну	2.526.889	3.488.812
	Корекција новчаних одлива за износ обрачунате амортизације књижене на терет сопствених прихода		
	Корекција новчаних одлива за износ плаћених расхода који се не евидентирају преко класе 400000, 500000 и 600000		291.992
	САЛДО ГОТОВИНЕ НА КРАЈУ ГОДИНЕ	510.151	25.783

У току вршења ревизије испитали смо исказани салдо готовине на почетку 2015. године, односно салдо готовине на крају 2014. године и упоредили га са стањем на Консолидованом рачуну трезора према Прегледу података о промету и стању на рачуну трезора града Шапцана дан 31.12.2014. године, код Управе за трезор.

У Извештају о новчаним токовима исказани су новчани одливи који су кориговани за износ плаћених расхода који се не евидентирају преко класе 400000, 500000 и 600000 (ОП број 4441) у износу од 291.992 хиљаде динара. У току вршења ревизије испитали смо, а од одговорних лица добили изјашњење да наведени исказани износ чине: „извршена плаћања која нису евидентирана на контима расхода или издатака већ на конту 321211 у износу од 159.220 хиљаде динара и на конту 321121 у износу од 3.772 хиљаде динара; извршено

плаћање евидентирана на конту 123000 у износу од 18.449 хиљаде динара; извршена плаћања евидентирана на конту 251000 у износу од 46.900 хиљаде динара. корекције одлива средстава Месних заједница износе 2.209 хиљаде динара, док износ од 61.442 хиљаде динара представља корекције због неисправно исказаног почетног стања на рачуну“.

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је да:

- у Обрасцу 4 - Консолидовани извештај о новчаним токовима, на ознаци Салдо готовине на крају године (ОП број 4442) и Салдо готовине на почетку године (ОП 4436) исказан је износ од 510.151 хиљада динара, што је више за 89.280 хиљада динара у односу на стање на Консолидованом рачуну трезора града Шапца, на дан 31.12.2014. године према Прегледу података о промету и стању на рачуну трезора града Шапца код Управе за трезор, што је супротно члану 9. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 9. Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова¹¹⁰;
- у Обрасцу 4 - Консолидованом извештају о новчаним токовима на ознаци Салдо готовине на почетку године исказан је у износу 510.151 хиљада динара, а у консолидованом Билансу стања на групи конта 121000 – Новчана средства, племенити метали, хартије од вредности унет је износ од 405.988 хиљада динара, што је супротно члану 9. Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава ООСО и буџетских фондова;
- корекције новчаних одлива за износ плаћених расхода који се не евидентирају преко класе 400000, 500000 и 600000 (ОП 4442) исказана је у износу од 291.992 хиљаде динара, који обухвата извршена плаћања која нису евидентирана на контима расхода и издатака, као и износ од најмање 61.442 хиљаде динара који је неоснован.

Ризик

Мањим исказивањем салда готовине јавља се ризик од потцењивања наведене позиције у финансијском извештају.

Препорука број 50

Препоручујемо одговорним лицима да исправно утврде салдо готовине и да у Обрасцу 4 исказују укупне приливе готовине у складу са Правилником о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова.

5.6. Остали делови финансијских извештаја

1) Преглед примљених донација, домаћих и страних, као и извршених отплата кредита, усаглашених са информацијама садржаним у извештајима о новчаним токовима у 2015. години

Према Закону о донацијама и хуманитарној помоћи, државни органи и организације могу примати донације и хуманитарну помоћ. Сходно члану 2. тачка 45) Закона о буџетском систему, донација је дефинисана као наменски приход, који се остварује на основу уговора између даваоца и примаоца донације. Укупно остварени приходи од донација у 2015. години, у Обрасцу 5 исказани су у износу од 340 хиљаде динара у колони

¹¹⁰ „Службени гласник РС“, број 18/15;

прихода из донација и помоћи и остварени су од међународних организација. У извештају је наведено да су средства коришћена за реализацију манифестације Сајам рукотворина, старих и уметничких заната „Етно базар“ који је одржан у Шапцу 13. и 14. марта 2015. године.

Град Шабац је током 2015. године извршио издатке за отплате главнице домаћим пословним банкама у укупном износу од 153.012 хиљаде динара и то по основу Уговора о дугорочном кредиту од 14.06.2012. године са Нуро Алпе Адриа Банк а.д. Београд намењен за финансирање локалног пута и реконструкцију и доградњу затвореног базена, Уговора о наменском кредиту број 404-7-4/07-03 од 19.07.2007. године са „Banca Intesa“ а.д. Београд за потребе финансирања Програма капиталног опремања агроиндустријске зоне, Уговор о наменском кредиту број 404-7-4/13-03 од 18.06.2013. године за потребе финансирања пројекта изградње и реконструкције локалних путева у више праваца на територији града Шапца и пројекта изградње амбуланте, апотеке и канцеларије месне заједнице на Летњиковцу.

Отплата камата домаћим пословним банкама износи 37.600 хиљада динара од чега се 23.966 хиљада динара односи на доспећа првог купона за издате обвезнице.

2) Извештај о коришћењу средстава из текуће и сталне буџетске резерве за период од 01. јануар 2015. до 31. децембар 2015. године

Одлуком о буџету града Шапца за 2015. годину текућа и стална буџетска резерва планиране су у оквиру раздела 7. на економској класификацији средства резерве (конто 499100). Средства су планирана у укупном износу од 129.216 хиљада динара од чега за сталну буџетску резерву 110.000 хиљаде динара а текућу буџетску резерву 19.216 хиљада динара.

Текућа буџетска резерва

Текућа буџетска резерва се употребљава у складу са чланом 69. Закона о буџетском систему, а на основу решења градоначелника о отварању нове или повећању већ планиране апропријације у Одлуци о буџету.

Градоначелник града Шапца је, у 2015. години, донео решења о употреби текуће буџетске резерве у укупном износу од 21.324 хиљада динара, што је за 2.108 хиљада динара више од износа који је Скупштина града Шапца одобрила доношењем Одлуке о буџету за 2015. годину. Донетим решењима није утврђена нова апропријација нити је повећан износ постојеће апропријације већ је трошење буџетских средстава по донетим решењима у току године евидентирано, а у Одлуци о завршном рачуну буџета града Шапца за 2015. годину исказано као извршење текуће буџетске резерве (конто 499120). Употребљена текућа буџетска резерва у износу од 18.764 хиљаде динара је, у консолидованим обрасцима завршног рачуна за 2015. годину, исказана као извршење на позицији групе конта 421000, 423000, 425000, 426000, 472000, 481000, док утрошена средства у износу од 2.560 хиљада динара нису исказана у завршном рачуну јер су евидентирана на дуговој страни конта 321121- Вишак прихода и примања-суфицит и утрошена су за исплату накнаде стрелцима противградне одбране у износу од 2.410 хиљаде динара и за куповину пропагандног материјала у износу од 150 хиљаде динара.

Табела број 64. Преглед употребљене текуће буџетске резерве

У хиљадама динара

Р. бр.	Распоређено на апропријацију			Утрошена средства по стварној намени	Уплаћен износ
	Функција	Раздео/ глава	Екон. клас.		
1	2	3	4	5	6
1	110	7	472	411	4.815

2	110	7	472	412	864
3	110	7	472	421	548
4	110	7	472	422	300
5	110	7	472	423	461
6	110	7	472	425	522
7	110	7	472	426	1.589
8	110	7	472	463	208
9	110	7	472	472	5.986
10	110	7	472	481	3.471
	Укупно				18.764
11	Евидентирано на конту 321121				2.560
	Укупно				21.324

Стална буџетска резерва

Градоначелник града Шапца је у 2015. години донео решења о употреби средстава сталне буџетске резерве у укупном износу од 131.160 хиљада динара, што је за 21.160 хиљаде динара више од износа који је Скупштина града Шапца одобрила доношењем Одлуке о буџету за 2015. годину. Средства су у целости утрошена за санирање и уређење водотока II реда и каналске мреже на територији града. Утрошена средства су евидентирана и у Одлуци о завршном рачуну града за 2015. годину исказана на економској класификацији расхода стална буџетска резерва (конто 499110). У консолидованим финансијским извештајима утрошена средства у износу од 109.260 хиљаде динара су исказана на економској класификацији текуће поправке и одржавање (конто 425100) док утрошена средства у износу од 21.900 хиљада динара нису исказана јер су евидентирана на конту 321211-распоред вишка прихода и примања.

На основу ревизије презентоване документације утврђено је следеће:

- Градоначелник града Шапца је у 2015. години донео решења о употреби текуће и сталне буџетске резерве у укупном износу од 152.484 хиљада динара, што је за 23.268 хиљада динара више од износа који је Скупштина града Шапца одобрила доношењем Одлуке о буџету за 2015. годину;
- део буџетских средстава који је утрошен по основу донетих решења о употреби буџетске резерве у износу од 24.460 хиљада динара није уопште обухваћен исказаним расходима и издацима већ је неправилно исказан на дуговној страни конта 321211 - Распоред вишка прихода и примања и 321121-вишак прихода и примања-суфицит што је супротно члану 69. Закона о буџетском систему;
- приликом израде консолидованих образаца завршног рачуна за 2015. годину (образац 2 и образац 5), за износ планиране текуће буџетске резерве у износу од 19.216 хиљада динара повећана је планирана апропријација 472000 – Накнада за социјалну заштиту, а за износ планиране сталне буџетске резерве у износу од 110.000 хиљада динара повећана је планирана апропријација 425000 – Текуће поправке и одржавање;
- употребљена текућа буџетска резерва је, у консолидованим обрасцима завршног рачуна за 2015. годину, исказана као извршење на групи конта 421000, 423000, 425000, 426000, 472000, 481000 у износу од 18.764 хиљада динара, а стална буџетска резерва је исказана као извршење на групи конта 425000 у износу од 109.260 хиљада динара.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да Одлуком о буџету одобреном текућу и сталну буџетску резерву употребљавају доношењем решења извршног органа до одобреног износа, као и да тим решењем одреде нову апропријацију у буџету односно повећају постојећу.

3) Извештај о гаранцијама датим у току фискалне године

Чланом 34. Закона о јавном дугу дефинисано је да локалне власти не могу давати гаранције. Град Шабац током 2015. године није давао никакве гаранције правним и другим лицима.

6. Набавке

6.1. Поступци јавних набавки које спроводе директни корисници града Шапца

Град Шабац има службеника за јавне набавке који поседује сертификат и који је распоређен на систематизовано радно место Сарадника за јавне набавке у оквиру Одељења за финансије, у оквиру којег се обављају послови јавних набавки. Град Шабац има план набавки за 2015.годину (План набавки са позиције градоначелника и План набавки са позиције Градске управе као органа локалне самоуправе, који се сагласно члану 2. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама¹¹¹, сматрају наручиоцима). У поступку ревизије утврдили смо да је град Шабац у складу са обавезом из члана 132. Закона о јавним набавкама, Управи за јавне набавке достављао тромесечне Извештаје за 2015. годину. У складу са чланом 22. став 1. Закона о јавним набавкама, Град Шабац има Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке, као акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар града Шапца.

Град Шабац је, у 2015.години, спровео 12 отворених поступака јавне набавке велике вредности, са укупно уговореном вредношћу од 61.017 хиљада динара без ПДВ, односно 68.487 хиљада са ПДВ, 19 поступака јавних набавки мале вредности са укупно уговореном вредношћу од 36.279 хиљада динара без ПДВ, односно 41.144 хиљада динара са ПДВ, и 2 преговарачка поступка без објављивања позива за подношење понуда, са укупно уговореном вредношћу од 1.523 хиљаде динара без ПДВ, односно 1.872 хиљаде динара са ПДВ.

Ревизијом је обухваћено седам поступака јавних набавки укупно процењене вредности 44.424 хиљаде динара без ПДВ, од којих је шест описано. Позив за подношење понуда и конкурсна документација су објављени на интернет страници града Шапца и Порталу јавних набавки.

1) Јавна набавка услуга – Мониторинг квалитета ваздуха у граду. Јавна набавка број: ЈН 6/15.

Процењена вредност јавне набавке износи 2.250 хиљада динара без ПДВ. Начелник Градске управе је, дана 28.01.2015. године, донео Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. Набавка је спроведена као поступак јавне набавке мале вредности. Позив за подношење понуда упућен је на адресе три потенцијална понуђача. Благовремено су достављене три понуде. О спроведеном поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је начелник Градске управе, дана 18.02.2015.године, донео Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је понуда понуђача „Завод за јавно здравље Шабац“ Шабац. Одлука о додели уговора је достављена понуђачима, закључно са 23.02.2015.године. Уговорена вредност јавне набавке износи 2.250 хиљада динара без ПДВ. Уговор о пружању услуга је начелник Градске управе потписао дана 23.02.2015.године, а изабрани понуђач дана 27.02.2015. године. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки. Уговор је закључен за период од

¹¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

фебруара 2015.године до закључно са јануаром 2016.године, из чега произилази да је закључен на период од 12 месеци и да се плаћање реализује у две буџетске године.

На основу ревизије презентованих докумената, утврђено је следеће:

- уговор о пружању услуга је закључен пре истека рока за подношење захтева за заштиту права, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 112. став 2. Закона о јавним набавкама;
- модел уговора као ни уговор о пружању услуга, који је закључен на период од 12 месеци, а реализује се у две буџетске године, не садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што је супротно члану 7. Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година¹¹².

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да, приликом спровођења поступка јавне набавке и закључивања уговора на 12 месеци и краће, по коме се, због природе расхода, захтева плаћање у две буџетске године, у модел уговора у оквиру конкурсне документације унесу одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години; да након спроведеног поступка јавне набавке, уговоре о јавним набавкама закључују под условима и у роковима прописаним одредбама Закона о јавним набавкама.

2) Јавна набавка услуга – Услуге дезинсекције, дезинфекције и дератизације. Јавна набавка број: ЈН 06/15.

Јавна набавка је спроведена као заједничка набавка за потребе 15 наручилаца са територије града Шапца. Одлуку о заједничком спровођењу поступка јавне набавке, наручиоци су доставили на мишљење Управи за јавне набавке. Након добијеног позитивног одговора од стране Управе, а сагласно овлашћењу за радње у заједничком поступку јавне набавке, начелник Градске управе је, дана 02.04.2015. године, донео Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. За чланове комисије су именована лица која немају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке.

Укупно процењена вредност јавне набавке износи 10.434 хиљада динара без ПДВ, од тога 9.000 динара без ПДВ за потребе града Шапца. Набавка је спроведена као отворени поступак јавне набавке. Благовремено су достављене две понуде. О спроведеном поступку јавног отварања понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је начелник Градске управе града Шапца, дана 06.05.2015.године, донео Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је заједничка понуда групе понуђача Завод за ДДД “Еко-Сан” Београд и “Екосан” д.о.о. Београд. Уговорена вредност јавне набавке која се односи на Град Шабац, као једног од наручилаца у заједничкој набавци, износи 8.080 хиљаде динара без ПДВ. Уговор о пружању услуга за потребе града Шапца, је потписао начелник Градске управе Града Шапца, дана 22.05.2015.године. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки. Уговор је закључен за период важења од годину

¹¹² "Службени гласник РС", број 21/14

дана од дана закључења, а плаћање се реализује у две буџетске године, односно у 2015. и 2016. години.

На основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- модел уговора као ни уговор о пружању услуга, који је закључен на период од 12 месеци, а реализује се у две буџетске године, не садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што је супротно члану 7. Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година;
- за чланове комисије су именована лица која немају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што је супротно члану 54. став 7. Закона о јавним набавкама.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да, приликом спровођења поступка јавне набавке и закључивања уговора на 12 месеци и краће, по коме се, због природе расхода, захтева плаћање у две буџетске године, у модел уговора у оквиру конкурсне документације унесу одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години; да за чланове комисије за јавне набавке именују лица која имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке.

3) Јавна набавка добара – Канцеларијски материјал. Јавна набавка број: ЈН 03/15.

Јавна набавка је спроведена као заједничка набавка за потребе 39 наручилаца са територије Града Шапца. Одлуку о заједничком спровођењу поступка јавне набавке, наручиоци су доставили на мишљење Управи за јавне набавке. Након добијеног позитивног одговора од стране Управе, сагласно овлашћењу за радње у заједничком поступку јавне набавке, начелник Градске управе града Шапца је 1.04.2015. године, донео Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку.

Укупно процењена вредност јавне набавке 11.414 хиљаде динара без ПДВ, од тога 5.000 динара без ПДВ за потребе Града Шапца. Набавка је спроведена као отворени поступак јавне набавке. Благовремено је достављено шест понуда. О спроведеном поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је начелник Градске управе града Шапца, дана 11.05.2015.године, донео Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је понуда понуђача "Демо груп"Д.О.О. Шабац.

Предметна Одлука је оспорена Захтевом за заштиту права, поднетим од стране једног од понуђача учесника поступка. Републичка Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је усвојила предметни Захтев, делимично поништила поступак јавне набавке и наложила поновну стручну оцену понуда. Поступајући по налозима Републичке Комисије, Комисија за јавну набавку је извршила поновну стручну оцену понуда и о томе сачинила нови Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је начелник Градске управе града Шапца, дана 28.09.2015.године, донео нову Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, поново је изабрана је понуда понуђача "Демо груп"д.о.о. Шабац. Новодонета Одлука о додели уговора, није у даљем поступку оспоравана Захтевом за заштиту права. Након коначности исте, дана 19.10.2015.године, закључен је Уговор о

набавци канцеларијског материјала. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки. Уговор је закључен за период важења од 19.10.2015.године до 01.05.2016.године.

На основу ревизије презентованих докумената, утврђено је да модел уговора као ни уговор о пружању услуга, који је закључен на период од 12 месеци, а реализује се у две буџетске године, не садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што је супротно члану 7. Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

4) Јавна набавка услуга – Израда хидротехничког пројекта “Сава парк” у Шапцу. Јавна набавка број: ЈН 11/15.

Процењена вредност јавне набавке износи 4.000 хиљаде динара без ПДВ. Градоначелник је, дана 05.11.2015. године, донео Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. Набавка је спроведена као поступак јавне набавке мале вредности. Благовремено су достављене две понуде. О спроведеном поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је одговорно лице, дана 26.10.2015.године, донело Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је понуда понуђача Институт за водопривреду „Јарослав Черни “ Београд. Одлука о додели уговора и Обавештење о закљученом уговору, су објављени на Порталу јавних набавки. Уговорена вредност јавне набавке износи 1.900 хиљада динара без ПДВ. Уговор о пружању услуге је потписао Градоначелник, дана 03.12.2015.године, а достављени текст Уговора изабрани понуђач је потписао дана 14.12.2015.године.

На основу ревизије презентованих докумената, утврђено је да су за чланове комисије именована лица која немају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што је супротно члану 54. став 7. Закона о јавним набавкама.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да за чланове комисије за јавне набавке именују лица која поседују одговарајуће стручно образовање из области која је предмет набавке.

5) Јавна набавка радова – Уређење пољских путева на територији града Шапца у М.З. Метлић и М.З. Волујац. Јавна набавка број: ЈН 3/2015.

Процењена вредност јавне набавке износи 7.636 хиљада динара без ПДВ. Градоначелник је, 01.09.2015. године, донео Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. Набавка је спроведена као отворени поступак јавне набавке. Благовремено су достављене две понуде. О спроведеном поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је Градоначелник, дана 07.10.2015.године, донело Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је понуда понуђача „Трансвер” д.о.о. Мишар. Одлука о додели уговора и Обавештење о закљученом уговору, су објављени на Порталу јавних набавки.

Уговорена вредност јавне набавке износи 7.307 хиљада динара без ПДВ. Уговор о извођењу радова је потписан, дана 20.10.2015.године.

Чланом 4. став 2. Уговора, а позивајући се на члан 115. став 1. Закона о јавним набавкама, уговорена је могућност повећања обима предмета набавке, максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора. Исто тако, чланом 15. став 2., уговорена је могућност извођења и вишкова радова по претходно добијеној писменој сагласности од стране Наручиоца. Уговорено је да извођење вишкова радова до 10%, неће утицати на продужетак рока завршетка радова и да јединичне цене тих радова, остају фиксне и непроменљиве.

Узанса 9. став 1. тачка 5) Посебне узансе о грађењу, дефинише да су вишкови радова, количине изведених радова које прелазе уговорене количине. У примени члана 115. став 1. Закона о јавним набавкама, а имајући у виду наведену одредбу Посебне узансе о грађењу¹¹³, повећање обима предмета набавке у случају набавке радова, представља вишкове радова, јер се повећава обим односно количина већ уговорених радова.

На основу наведеног, произилази да је Град Шабац уговорио могућност извођења вишкова радова до укупно 15% уговорених количина радова (до 5% по члану 4. став 2., и до 10% по члану 15. став 2. Уговора).

Сагласно члану 115. став 1. Закона о јавним набавкама, наручилац може под условима, одређеним истим ставом наведеног члана, да након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећа обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора. Ставом 3. истог члана, је прописано да лимити из става 1. овог члана не односе се на вишкове радова уколико су исти уговорени. У конкретном случају Град Шабац је чланом 15. Уговора, уговорио извођење вишкова радова до 10% првобитно уговорених количина радова, тако да нема основа за кумулативну примену и 5% вишкова радова из става 1. члана 115. Закона о јавним набавкама.

На основу ревизије презентованих докумената, утврђено је да је град Шабац, закључењем Уговора о извођењу радова уговорио могућност повећања обима предмета набавке односно извођења вишкова радова, у укупном обиму до 15% више од уговорених количина радова, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 115. став 1. и 3. Закона о јавним набавкама.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да повећање обим предмета набавке након закључења уговора о јавној набавци, уговарају у обиму и под условима дефинисаним одредбама Закона о јавним набавкама.

б) Јавна набавка услуга – Услуге одржавања ергеле коња на хиподрому. Јавна набавка број: ЈН 1/15.

Процењена вредност јавне набавке износи 2.990 хиљаде динара без ПДВ. Градоначелник је 21.01.2015. године, донело Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. За чланове комисије нису именована лица која имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке. Набавка је спроведена као поступак јавне набавке мале вредности. Позив за подношење понуда је упућен је на адресе три потенцијална понуђача. На страни 5/24 Конкурсне документације, у поглављу „III Врста, техничке карактеристике, квалитет, количина и опис услуге, рок извршења, место извршења“, у шест тачака је описано шта обухвата услуга која је предмет набавке. Уз краћи опис сваке од њих, наведено је да услуге одржавања ергеле коња на градском хиподрому обухватају исхрану коња, негу коња, тренинг коња, поткивање коња, ветринарске услуге и одржавање приплодних

¹¹³ „Службени лист СФРЈ“, бр. 18/77

кобила. У даљем тексту предметног поглавља III, наведено је, да је укупан број коња 30. Кроз даљи текст Конкурсне документације није наведена полна и старосна структура коња, као ни број коња који су у тренингу. Имајући у виду опис, обим и квалитативну структуру услуга које су предмет набавке, њихове специфичности у односу на пол, старост и тренажни статус коња, претходно поменути, а недостајући подаци, представљају неопходне информације, како би потенцијални понуђачи могли да сачине прихватљиве понуде.

Благовремено је достављена једна понуда. О спроведеном поступку јавног отварања сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је Градоначелник, дана 09.02. 2015. године, донело Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је понуда понуђача Одгајивачница спортских коња „Гилгамеш“ Шабац. Одлука о додели уговора је достављена понуђачу, дана 23.02. 2015. године. Уговорена вредност јавне набавке износи 2.900 хиљаде динара без ПДВ. Уговор о пружању услуга је потписало одговорно лице, дана 18.02.2015. године. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

На основу ревизије презентованих докумената, утврђено је следеће:

- за чланове комисије су именована лица која немају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што је супротно члану 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- Комисија за јавне набавке није припремила конкурсну документацију у делу количине и описа услуге, на начин да потенцијално заинтересовани понуђачи могу да припреме прихватљиву понуду, што је супротно члану 61. став 1. Закона о јавним набавкама.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да, у поступцима јавних набавки за чланове комисије именују лица која имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке; Комисији за јавне набавке града Шапца, да конкурсну документацију сачињавају на начин да потенцијални заинтересовани понуђачи могу да припреме прихватљиву понуду.

6.2. Поступци јавних набавки код Јавног предузећа за управљање грађевинским земљиштем Шабац

Јавно предузеће за управљање грађевинским земљиштем Шабац (у даљем тексту: Јавно предузеће) има службеника за јавне набавке који поседује сертификат и има систематизовано радно место у оквиру којих се обављају послови јавних набавки. Јавно предузеће има план набавки за 2015. годину о чијој реализацији је достављало тромесечне извештаје Управи за јавне набавке. Јавно предузеће је донело Правилник о начину обављања послова и уређењу поступка јавне набавке, као акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке. Укупно је у 2015. години спроведено 48 отворених поступака јавне набавке велике вредности, са укупно уговореном вредношћу од 174.598 хиљада динара без ПДВ, односно 209.082 хиљаде са ПДВ, четири поступака јавних набавки мале вредности са укупно уговореном вредношћу од 6.287 хиљада динара без ПДВ, односно 7.425 хиљада динара са ПДВ.

Ревизијом је обухваћено 8 отворених поступака јавних набавки укупно процењене вредности 77.200 хиљада динара без ПДВ. Позив за подношење понуда и конкурсна документација су објављени на интернет страници Јавног предузећа и Порталу јавних набавки. Обавештења о закљученом уговору су објављена на Порталу јавних набавки.

1) Јавна набавка радова – Партерно уређење тротоара, пешачких стаза и интерне саобраћајнице са паркинзима и изградња оградe на тераси базена, на кат.парц.бр. 6918/16 К.О. Шабац око објекта базена у Шапцу. Јавна набавка број: ЈН 10/15.

Процењена вредност јавне набавке износи 6.000 хиљаде динара без ПДВ. Одговорно лице је, 20.02.2015. године, донело Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. О спроведеном поступку јавног отварања достављених понуда сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је одговорно лице Јавног предузећа, дана 02.04.2015.године, донело Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је понуда понуђача „Трансвер“ д.о.о. Мишар са којим је закључен Уговор о извођењу радова, дана 22.04.2015.године, са уговореном вредношћу радова у износу од 4.666 хиљада динара без ПДВ.

Уговорне стране нису изричито уговориле примену одредби Посебних узанси о грађењу, али су, одредбама члана 11. Уговора, уредили своје односе на начин из кога проистиче да су њихову примену хтеле, сагласно одредбама члана 21. став 2. Закона о облигационим односима¹¹⁴,

На основу изјашњења одговорних лица, део уговорених радова из предмера III (Ограда на тераси) позиција бр.6, у вредности од 645 хиљада динара без ПДВ, због измене првобитног решења, није изведен. По завршетку радова извођач радова је, дана 22.06.2015. године, испоставио окончану ситуацију према којој вредност извршених радова износи 5.326 хиљада динара без ПДВ, односно 6.391 хиљада динара са ПДВ, што је више од вредности уговорених радова. Након испостављене окончане ситуације, Јавно предузеће и извођач „Трансвер“ д.о.о. Мишар, су дана 25.06.2015.године, закључили Анекс I основног Уговора о извођењу радова којим је увећана првобитно уговорена вредност радова, на износ из окончане ситуације, односно на 5.326 хиљада динара без ПДВ. По изјашњењу одговорног лица, разлика између првобитно уговореног износа и износа изведених радова по окончаној ситуацији представља вредност изведених вишкова радова.

На основу наведеног, произилази да су радови уговорени основним Уговором о извођењу радова у износу од 4.666 хиљада динара без ПДВ извршени у износу од 4.021 без ПДВ. Анексом I Уговора о извођењу радова су уговорени радови у укупном износу од 5.326 хиљада динара без ПДВ колико износи вредност укупно извршених радова. Разлика између вредности извршених радова који су уговорени првобитним уговором у износу од 4.021 без ПДВ и вредности укупно извршених радова у износу од 5.326 хиљада динара без ПДВ, износи 1.305 хиљада динара без ПДВ. Наведена разлика представља вредност изведених вишкова радова, која чини 32,5% вредности извршених радова по основном Уговору о извођењу радова.

На основу ревизије презентованих докумената, утврђено је да је ЈП за управљање грађевинским земљиштем:

- закључењем Анекса I Уговора о извођењу радова извршило измену уговора о јавној набавци, чиме је повећан обим предмета набавке (вишкови радова) и измењена укупна цена радова као битан елемент уговора, а да претходно није донело одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3L Закона о јавним набавкама, коју

¹¹⁴ "Службени лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 57/89 и "Службеном листу СРЈ", бр. 31/93. Види: Одлуку УС Југославије У бр. 363/86 – „Службени лист СФРЈ“, број 45/89-1195. Види: чл. 64. Уставне повеље – „Службени лист СЦГ“, број 1/03-1

је након тога, у року од три дана од дана доношења, било дужно да објави на Порталу јавних набавки и о томе достави извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што је супротно члану 115. став 5. Закона о јавним набавкама;

- закључењем Анекса I Уговора о извођењу радова, по првобитно уговореним јединичним ценама, преузело обавезу за вишкове радова који прелазе 10% од уговорених количина за одређене позиције из предмера који су били предмет Уговора, а који су у количинама преко наведеног процената, морали бити предмет посебног поступка јавне набавке, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 21. став 2. Закона о облигационим односима, чланом 11. Уговор о извођењу радова и чланом 22. став 4. Посебних узанси о грађењу.

Препоручујемо одговорним лицима Јавног предузећа, да измене уговора о јавној набавци, врше под условима и на начин предвиђен Закона о јавним набавкама, као и да извођење вишкова радова, уговарају и извршавају у складу са законом.

2) Јавна набавка радова – Реконструкција постојећег асфалт-бетонског платоа „Трга шабачких жртава“ са изградњом бициклистичке стазе, од бојеног асфалт-бетона и металне ограде са испуном од грифоване жице, постављене око дела парцеле Трга шабачких жртава, у границама обухвата катастарских парцела број 2654/1 и 2656/1 К.О. Шабац у Шапцу. Јавна набавка број: ЈН 16/15.

Процењена вредност јавне набавке износи 14.500 хиљаде динара без ПДВ. Одговорно лице је, 28.04.2015. године, донело Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. Благовремено су достављене две понуде. О спроведеном поступку јавног отварања достављених понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је одговорно лице Јавног предузећа, дана 29.05.2015.године, донело Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је понуда понуђача ВД „Југокоп-Подриње“ д.о.о. Шабац са којим је закључен Уговор о извођењу радова дана 15.06.2015. године у вредности од 9.591 хиљада динара без ПДВ.

Уговорне стране нису изричито уговориле примену одредби Посебних узанси о грађењу, али су, одредбама члана 11. Уговора, уредили своје односе на начин из кога проистиче да су њихову примену хтеле, сагласно одредбама члана 21. став 2. Закона о облигационим односима, Извођач радова је, дана 13.11.2015. године, испоставио окончану ситуацију на износ од 10.289 хиљада динара без ПДВ, односно 12.346 хиљада динара са ПДВ. По писаном изјашњењу одговорног лица вредност извршених радова по окончаној ситуацији, на позицији бр. 11 из предмера, је мања за 118 хиљада динара без ПДВ, у односу на уговорену вредност радова на тој позицији. Након испостављене окончане ситуације, Јавно предузеће и ВД „Југокоп-Подриње“ д.о.о. Шабац су, дана 22.12.2015. године, закључили Анекс I основног Уговора о извођењу радова. Предметним Анексом је увећана првобитно уговорена вредност радова, на износ из окончане ситуације односно на 10.289 хиљада динара без ПДВ.

На основу наведеног, произилази да је Уговором о извођењу радова број 1626/1, уговорена вредност радова у износу 9.591 хиљада динара без ПДВ, а да су извршени у вредности од 9.473 хиљада динара без ПДВ. По Анексу I Уговора о извођењу радова и окончаној ситуацији, укупна вредност изведених радови износи 10.289 хиљада динара без ПДВ. Разлика између уговорене вредности и вредности изведених радова представља вредност изведених вишкова радова у износу од 603 хиљаде динара без ПДВ и вредност

изведених непредвиђених радова, описаних у члану 2. став 2. предметног Анекса I, у износу од 213 хиљада динара без ПДВ.

Уговорени рок за извођење радова је 35 дана. Увидом у грађевински дневник, констатовали смо да је изабрани извођач уведен у радове дана 07.07.2015. године, а трајали су до 25.10.2015. године, уз паузу од 16.09. до 24.10.2015. године, што укупно износи 74 дана. По писаном изјашњењу Надзорног органа и одговорног лица Јавног предузећа, за кашњење у извршењу уговорених радова, кривица није на страни извођача радова, па из тог разлога нису активирали средство обезбеђења за извршење обавеза у уговореном року. О продужењу уговореног рока за извођење радова, није вршена измена Уговора, нити се извођач писмено обраћао са захтевом за продужење рока, сагласно узанси 44. Посебних узанси о грађењу.

Одредбама Уговора је уговорено плаћање аванса у висини од 20% уговорене вредности, са обавезом да извођач радова претходно достави средство обезбеђења у виду банкарске гаранције за повраћај аванса, са роком важности који је 30 дана дужи од утврђеног рока за завршетак радова. Извођач радова је доставио тражено средство обезбеђења, као и банкарску гаранцију за добро извршење посла сагласно одредбама Уговора, оба са роком важности до 01.09.2015. године. Рок важности достављених банкарских гаранција је био сагласан са условима из Уговора и утврђеном року завршетка радова. Јавно предузеће није обезбедило продужење рока важности банкарске гаранције за повраћај аванса и банкарске гаранције за добро извршење посла, сагласно одредбама Уговора везаним за рок важности средстава обезбеђења, иако је рок извршења радова продужен до 25.10.2015. године, што је 39 дана дуже у односу на уговорени рок.

На основу ревизије презентованих докумената, утврђено је да је ЈП за управљање грађевинским земљиштем:

- закључењем Анекса I основног Уговора о извођењу радова, преузело обавезу за непредвиђене радове у износу 213 хиљада динара без ПДВ, без претходно спроведеног поступка јавне набавке сагласно члану 36. став 1. тачка 5) Закона о јавним набавкама, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему;
- закључењем Анекса I Уговора о извођењу радова извршило измену уговора о јавној набавци, чиме је повећан обим предмета набавке (вишкови радова) и измењена укупна вредност радова као битан елемент уговора, а да претходно није донело одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3L Закона о јавним набавкама, коју је након тога, у року од три дана од дана доношења, било дужно да објави на Порталу јавних набавки и о томе достави извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што је у супротности са чланом 115. став 5. Закона о јавним набавкама;
- је продужило рок за извођење радова, као битног елемента уговора, а да претходно није донело одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3L Закона о јавним набавкама нити је извршило измену предметног Уговора о јавној набавци, што је супротно члану члану 6. став 3. Уговора о извођењу радова и члану 115. Закона о јавним набавкама;
- није обезбедило продужење рока важности банкарске гаранције за повраћај аванса и банкарске гаранције за добро извршење посла због продужења рока извођења радова, тако да наведено средство обезбеђења није трајало најмање онолико колико је трајао рок за испуњење обавезе која је предмет обезбеђења, што је супротно члану 14. став 1.

Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова.

Препоручујемо одговорним лицима Јавног предузећа, да набавку непредвиђених радова и измену битних елемената уговора о јавним набавкама, врши под условима и на начин предвиђен Закона о јавним набавкама, и да прибављена средства обезбеђења, имају одговарајући рок трајања сагласно одредбама Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова и условима из закључених уговора о јавним набавкама.

3) Јавна набавка радова – Реконструкција постојећег бетонског платоа „Трга шабачких жртава“ и спољашње уређење платоа од штампаног бетона у границама обухвата катастарских парцела број 2654/1 и 2656/1 К.О. Шабац у Шапцу. Јавна набавка број: ЈН 15/15.

Процењена вредност јавне набавке износи 31.000 хиљада динара без ПДВ. Одговорно лице је, дана 27.04.2015. године, донело Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. Набавка је спроведена као отворени поступак јавне набавке. Благовремено су достављене три понуде. О спроведеном поступку јавног отварања достављених понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је одговорно лице Јавног предузећа, дана 29.05.2015.године, донело Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је понуда понуђача „Bauwesen“ д.о.о. Лазаревац. Уговор о извођењу радова је закључен дана 15.06.2015.године са уговореном вредношћу у износу од 28.496 хиљада динара без ПДВ.

Уговорне стране нису изричито уговориле примену одредби Посебних узанси о грађењу, али су, одредбама члана 11. Уговора, уредили своје односе на начин из кога проистиче да су њихову примену хтеле, сагласно одредбама члана 21. став 2. Закона о облигационим односима, Уговорени рок за извођење радова је 70 дана. Увидом у грађевински дневник, констатовали смо да је изабрани извођач уведен у радове дана 06.07.2015.године, а да су исти окончани дана 02.10.2015.године, што укупно износи 89 дана. По писаном изјашњењу одговорног лица Јавног предузећа, за кашњење у извршењу уговорених радова, кривица није на страни извођача радова. О продужењу уговореног рока за извођење радова, није вршена измена Уговора о извођењу радова. Након завршетка радова, изабрани извођач радова је испоставио окончану ситуацију за извршене радове на укупан износ од 32.289 хиљада динара без ПДВ, односно 38.747 хиљада динара са ПДВ. Разлика између уговорене вредности и вредности изведених радова обухвата вредност вишкова радова у износу од 1.434 хиљада динара без ПДВ и вредност непредвиђених радова у износу од 2.359 хиљада динара без ПДВ. Након испостављене окончане ситуације, Јавно предузеће и извођач „Bauwesen“ д.о.о., су дана 28.12.2015. године под бројем 1606/1-1, закључили Анекс I основног Уговора о извођењу радова. Предметним Анексом је увећана уговорена вредност радова на 32.289 хиљада динара без ПДВ, односно 38.747 хиљада динара са ПДВ (вредност окончане ситуације) чиме је Јавно предузеће преузело обавезу плаћања изведених вишкова радова, као и непредвиђених радова описаних у члану 2. став 2. предметног Анекса.

На основу ревизије презентованих докумената, утврђено је да је ЈП за управљање грађевинским земљиштем:

- закључењем Анекса I основног Уговора о извођењу радова, преузело обавезу за непредвиђене радове у износу 2.359 хиљада динара без ПДВ, без претходно

спроведеног поступка јавне набавке сагласно члану 36. став 1. тачка 5) Закона о јавним набавкама, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему;

- закључењем Анекса I Уговора о извођењу радова, по првобитно уговореним јединичним ценама, преузело обавезу за вишкове радова који прелазе 10% од уговорених количина за одређене позиције из предмера који су били предмет Уговора, а који су у количинама преко наведеног процената, морали бити предмет посебног поступка јавне набавке, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 21. став 2. Закона о облигационим односима, чланом 11. Уговор о извођењу радова и чланом 22. став 4. Посебних узанси о грађењу.
- закључењем Анекса I Уговора о извођењу радова извршило измену уговора о јавној набавци, чиме је повећан обим предмета набавке (вишкови радова) и измењена укупна вредност радова као битан елемент уговора, а да претходно није донело одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3L Закона о јавним набавкама, коју је након тога, у року од три дана од дана доношења, било дужно да објави на Порталу јавних набавки и о томе достави извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што је у супротности са чланом 115. став 5. Закона о јавним набавкама;
- продужило рок за извођење радова, као битног елемента уговора, а да претходно није донело одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3L Закона о јавним набавкама нити је извршило измену предметног Уговора о јавној набавци, што је супротно члану члану 6. став 3. Уговора о извођењу радова и члану 115. Закона о јавним набавкама.

Препоручујемо одговорном лицу Јавног предузећа, да набавку непредвиђених радова и измену битних елемената уговора о јавним набавкама, врши под условима и на начин предвиђен Закона о јавним набавкама, као и да извођење вишкова радова, уговара и извршава у складу са законом.

4) Јавна набавка радова – Изградња фонтане на Тргу шабачких жртава у Шапцу. Јавна набавка број: ЈН 24/15.

Процењена вредност јавне набавке износи 11.500 хиљаде динара без ПДВ. Одговорно лице је, 08.07.2015. године, донело Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. Набавка је спроведена као отворени поступак јавне набавке. Благовремено су достављене две понуде. О спроведеном поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је Јавно предузеће, дана 07.08.2015.године, донело Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је понуда групе „Машинокоп“ д.о.о. Шабац и „ЗТС“ д.о.о Суботица. Након прибављене Изјаве другог понуђача учесника поступка јавне набавке да наведену Одлуку неће оспоравати у поступку заштите права понуђача пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки, Јавно предузеће је, не чекајући протек законског рока за подношење Захтева за заштиту права, закључило Уговор о извођењу радова, дана 13.08.2015.године, са уговореном вредношћу у износу од 11.488 хиљада динара без ПДВ.

Уговорне стране нису изричито уговориле примену одредби Посебних узанси о грађењу али су, одредбама члана 12. Уговора, уредили своје односе на начин из кога проистиче да су њихову примену хтеле, сагласно одредбама члана 21. став 2. Закона о облигационим односима. Након завршетка радова, изабрани извођач радова је испоставио

окончану ситуацију за извршене радове, дана 09.11.2015. године, на укупан износ од 12.772 хиљаде без ПДВ, односно 15.326 хиљада динара са ПДВ. Разлика између уговорене вредности и вредности изведених радова износи 1.284 хиљада динара без ПДВ, која, по изјашњењу Надзорног органа и одговорног лица Јавног предузећа, представља вредност вишкова радова.

На основу ревизије презентованих докумената, утврђено је да ЈП за управљање грађевинским земљиштем:

- није објавило позив за достављање понуда на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, што је супротно члану 57. став 2., а у вези са чланом 55. став 1. тачка 2) Закона о јавним набавкама;
- преузело обавезу за вишкове радова до 10% од првобитно уговорених количина, за одређене позиције из предмера који су били предмет Уговора, чиме је повећан обим предмета набавке (вишкови радова) и измењена укупна вредност радова као битан елемент уговора, а да претходно није донело одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3L Закона о јавним набавкама, коју је, у року од три дана од дана доношења, било дужно да објави на Порталу јавних набавки и о томе достави извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што је супротно члану 115. став 5. Закона о јавним набавкама;
- преузело обавезу за вишкове радова који прелазе 10% од уговорених количина за одређене позиције из предмера који су били предмет Уговора, по првобитно уговореним јединичним ценама радова, а који су, у количинама преко наведеног процената, морали бити предмет посебног поступка јавне набавке, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 21. став 2. Закона о облигационим односима, чланом 11. Уговор о извођењу радова и чланом 22. став 4. Посебних узанси о грађењу;
- закључило Уговор о извођењу радова пре истека рока за подношење захтева за заштиту права, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 112. став 2. Закона о јавним набавкама.

Препоручујемо одговорним лицима Јавног предузећа да, у случају повећања обима предмета у складу са законом, врше измену уговора о јавним набавкама, под условима и на начин предвиђен Закона о јавним набавкама; да након спроведеног поступка јавне набавке, уговоре о јавним набавкама закључују под условима и у роковима прописаним одредбама Закона о јавним набавкама; да позиве за подношење понуда, као огласе из јавних набавки, објављују под условима и на начин предвиђен Закона о јавним набавкама.

5) Јавна набавка радова – Изградња јавног осветљења на Тргу шабачких жртва у Шапцу. Јавна набавка број: ЈН 17/15.

Процењена вредност јавне набавке износи 7.000 хиљада динара без ПДВ. Одговорно лице је, 30.04.2015. године, донело Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. Набавка је спроведена као отворени поступак јавне набавке. О спроведеном поступку јавног отварања достављених понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је одговорно лице Јавног предузећа, дана 10.06.2015. године, донело Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је понуда понуђача „Економистелектро“ д.о.о. Беочин са којим је, дана 29.06.2015. године, закључен уговор са уговореном вредношћу у износу од 5.026 хиљада динара без ПДВ.

Уговорне стране нису изричито уговориле примену одредби Посебних узанси о грађењу али су, одредбама члана 12. Уговора, уредили своје односе на начин из кога проистиче да су њихову примену хтеле, сагласно одредбама члана 21. став 2. Закона о облигационим односима. Уговорени рок за извођење радова је био 30 дана рачунајући од дана закључења уговора (чл. 5. Уговора). Извођач је радове извео за 81 дана, закључно са 18.09.2015. године, што је и констатовано грађевинским дневником. По писаном изјашњењу одговорног лица Јавног предузећа, до кашњења у извршењу уговорених радова је дошло због усклађивања динамике радова са осталим извођачима радова на Тргу шабачких жртава, који су били ангажовани на спољашњем уређење платоа од штампаног бетона, а стубови електро осветљења су се постављали на завршну коту тог штампаног бетона. Из наведеног се закључује да за кашњење у извршењу, кривица није на страни извођача радова. Измена уговора о извођењу радова, услед продужења уговореног рока за извођење радова, није вршена. Одредбама Уговора, уговорено је плаћање аванса у висини од 20% уговорене вредности, са обавезом да извођач радова претходно достави средство обезбеђења у виду банкарске гаранције за повраћај аванса, са роком важности који је 30 дана дужи од утврђеног рока за завршетак радова. Извођач радова је доставио тражено средство обезбеђења, са роком важности до 15.09.2015. године. Рок важности достављене банкарске гаранције за повраћај аванса, је био сагласан условима из Уговора, и тада утврђеном року завршетка радова. Имајући у виду да је рок за извођење уговорених радова продужен, и да су исти завршени 18.09.2015. године, рок важности банкарске гаранције за повраћај аванса, није продужен сагласно продужењу рока завршетка радова и условима из Уговора везаних за рок важности средства обезбеђења, самим тим није трајала најмање онолико колико је трајао рок за испуњење обавезе која је била предмет обезбеђења.

На основу ревизије презентованих докумената, утврђено је да је Јавно предузеће:

- продужило рок за извођење радова, као битног елемента уговора, а да претходно није донело одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3L Закона о јавним набавкама нити је извршило измену предметног Уговора о јавној набавци, што је супротно члану члану 6. став 3. Уговора о извођењу радова и члану 115. Закона о јавним набавкама.
- није обезбедило продужење рока важности банкарске гаранције за повраћај аванса након продужења уговореног рока за извођење радова, тако да наведено средство обезбеђења није трајало најмање онолико колико је трајао рок за испуњење обавезе која је предмет обезбеђења, што је супротно члану 14. став 1. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова.

Препоручујемо одговорним лицима Јавног предузећа да измену битних елемената уговора о јавним набавкама врше под условима и на начин предвиђен Закона о јавним набавкама и да обезбеде да прибављена средства обезбеђења у случају авансног плаћање, имају одговарајући рок трајања сагласно одредбама Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова и условима из закључених уговора о јавним набавкама.

б) Јавна набавка радова – Изградња зидане графо станице „СТ 2“ у Шапцу. Јавна набавка број: ЈН 6/15.

Процењена вредност јавне набавке износи 5.500 хиљада динара без ПДВ. Одговорно лице Јавног предузећа је, 05.03.2015. године, донело Одлуку о покретању поступка јавне

набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. Набавка је спроведена као отворени поступак јавне набавке. Благовремено је достављено десет понуда. О спроведеном поступку јавног отварања понуда сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је одговорно лице, дана 15.04.2015.године, донело Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је понуда „Сомборелектро“ д.о.о. Сомбор са подизвођачима „Електроизградња Бајина Башта“ а.д. Бајина Башта и НС „Engineering“ д.о.о. Нови Сад. Уговор о извођењу радова је закључен дана 26.05.2015. године са уговореном вредношћу у износу од 4.272 хиљаде динара без ПДВ.

Уговорне стране нису изричито уговориле примену одредби Посебних узанси о грађењу али су, одредбама члана 12. Уговора, уредили своје односе на начин из кога проистиче да су њихову примену хтеле, сагласно одредбама члана 21. став 2. Закона о облигационим односима. Уговорени рок за извођење радова је био 40 дана од дана закључења уговора, а завршени су за 136 дана.. Извођач радова је започео радове 54 дана након закључења уговора, односно дана 22.07.2015.године када је и уведен у посао, а исте је завршио дана 12.10.2015. године, што је и констатовано у грађевинским дневником. Из писаног изјашњења одговорног лица, кашњење у извршењу није кривица извођача радова. О продужењу уговореног рока за извођење радова, није вршена измена Уговор о извођењу радова.

На основу ревизије презентованих докумената, утврђено је да је Јавно предузеће продужило рок за извођење радова као битног елемента уговора, а да претходно није донело одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3L Закона о јавним набавкама нити је извршило измену предметног Уговора о јавној набавци, што је супротно члану члану 6. став 3. Уговора о извођењу радова и члану 115. Закона о јавним набавкама.

Препоручујемо одговорним лицима Јавног предузећа, да измену битних елемената уговора о јавним набавкама, врши под условима и на начин предвиђен Закона о јавним набавкама.

7) Јавна набавка радова – Изградња тротоара у улици Милоша Обилића у Шапцу. Јавна набавка број: ЈН 40/15.

Процењена вредност јавне набавке износи 4.200 хиљада динара без ПДВ. Одговорно лице Јавног предузећа је, дана 04.09.2015. године, донело Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. Набавка је спроведена као отворени поступак јавне набавке. Благовремено су достављене четири понуде. О спроведеном поступку јавног отварања понуда сачињен је Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је одговорно лице Јавног предузећа, дана 06.10.2015. године, донело Одлуку о додели уговора. Као најповољнија, изабрана је понуда „Зета“ д.о.о. из Лучана. Уговор о извођењу радова је закључен, дана 20.10.2015. године, са уговореном вредношћу у износу од 3.765 хиљада динара без ПДВ.

Уговорне стране нису изричито уговориле примену одредби Посебних узанси о грађењу али су, одредбама члана 12. Уговора, уредили своје односе на начин из кога проистиче да су њихову примену хтеле, сагласно одредбама члана 21. став 2. Закона о облигационим односима. Уговорени рок за извођење радова је био 40 дана рачунајући од дана закључења уговора (чл. 5. Уговора). На основу констатација у грађевинском дневнику, извођач је радове извео у року.

8) Јавна набавка радова – Извођење радова на одржавању тротоара од бетона и префабрикованих бетонских елемената (бехатон плоча) у Шапцу за период од 12 месеци од дана закључења оквирног споразума. Јавна набавка број: ЈН 30/15.

Процењена вредност јавне набавке износи 7.500 хиљада динара без ПДВ. Одговорно лице Јавног предузећа је, дана 22.07.2015. године, донело Одлуку о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку. Набавка је спроведена као отворени поступак јавне набавке ради закључења оквирног споразума. Благовремено је достављена једна понуда. О спроведеном поступку јавног отварања понуда, сачињен је Записник о отварању понуда. Након тога, Комисија за јавну набавку је сачинила Извештај о стручној оцени понуда, на основу којег је одговорно лице Јавног предузећа, дана 26.08.2015. године, донело Одлуку о закључењу оквирног споразума са једним понуђачем, у трајању од 12 месеци. Као најповољнија, изабрана је понуда „Рефлекс“ д.о.о. Мајур. Оквирни споразум о утврђивању услова за закључивање појединачних уговора о јавној набавци радова-извођење радова на одржавању тротоара од бетона и префабрикованих бетонских елемената (бехатон плоча) у Шапцу за период од 12 месеци од дана закључења оквирног споразума, је закључило одговорно лице Јавног предузећа дана 31.08.2015. године.

Ризик

Уколико се настави са непоштовањем одредаба Закона о јавним набавкама јавља се ризик да набављена добра, услуге и радови не одражавају најповољнији однос цене и квалитета.

Препорука број 51

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да, приликом спровођења поступка јавне набавке и закључивања уговора на 12 месеци и краће, по коме се, због природе расхода, захтева плаћање у две буџетске године, у модел уговора у оквиру конкурсне документације унесу одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години; да након спроведеног поступка јавне набавке, уговоре о јавним набавкама закључују под условима и у роковима прописаним одредбама Закона о јавним набавкама; да повећање обим предмета набавке након закључења уговора о јавној набавци, уговарају у обиму и под условима дефинисаним одредбама Закона о јавним набавкама; да измену битних елемената уговора о јавним набавкама, врши под условима и на начин предвиђен Закона о јавним набавкама.

7. Потенцијалне обавезе

У вези са утврђивањем потенцијалних обавеза коришћени су ревизорски поступци који су се састојали у интервјуисању руководства и анализи судских спорова који су у току. Анализа судских поступака који могу резултирати потенцијалним обавезама за Град Шабац (у даљем тексту: Град) и индиректне кориснике њеног буџета вршена је на основу података достављаних од стране Правобранилаштва Града Шапца (у даљем тексту: Правобранилаштво).

Одлуком о правобранилаштву Града Шапца¹¹⁵ је уређен делокруг, положај, надлежност, уређење и организација, као и друга питања од значаја за рад Правобранилаштва. До доношења Одлуке, правни положај Правобранилаштва је био уређен Одлуком о правобранилаштву Града Шапца¹¹⁶. Правобранилаштво је заступник Града Шапца. Чланом 2. Одлуке прописано је да је

¹¹⁵ Бр. 020-221/14-14 од 17.12.2014.године

¹¹⁶„Службени лист Града Шапца“, број 40/08)

Градско правобранилаштво посебан орган Града Шапца, док Статутом Града Шапца¹¹⁷ у члану 20. где су наведени органи Града, Правобранилаштво није наведено као такво.

У наредној табели дат је преглед активних судских поступака, по врстама, у којима се Град појављује као странка у поступку и то: у парничним поступцима у својству тужиоца или туженог (самостално или као солидарно са другим правним или физичким лицима); у ванпарничним поступцима у својству предлагача или противника предлагача; у извршним поступцима у својству извршног повериоца или извршног дужника, и у стечајним поступцима. Подаци су приказани са пресеком стања мај месец 2016. године.

Табела број 65. Преглед активних судских поступака по врстама

У хиљадама динара

1	2	Парнични поступак		Ванпарнични поступак		Извршни поступак		9
		3	4	5	6	7	8	
1	Вредност спора	239.307	609.873		22.000	1.822		346.002
2	Број предмета	4	40		2	4		23

Подаци о вредности спора, односе се само на оне поступке где је она и исказана, док у одређеном броју предмета иста није исказана због правне природе поступка односно правног основа спора.

1. Парнични поступци

Правобранилаштво је, током 2015. године па до дана састављања прегледа (мај месец 2016. године), заступало Град као туженог у 40 спорова, чија је исказана вредност спорова 609.873 хиљада динара, од тога, девет спорова у којима је тужбеним захтевом одређена вредност спора у распону од 1.000 хиљада динара па до 345.876 хиљада динара. По презентованим подацима из правобранилаштва, за ове спорове је карактеристично да се већи број предмета односи на накнаду штете због пропуста у раду појединих органа Града.

На основу изјашњења Правобранилаштва издвајамо неке од значајнијих спорова веће вредности, у којима је Град тужени:

1) Поступак у правној ствари физичког лица као тужиоца, против Града као туженог првог реда и Републике Србије као тужене другог реда, вредност спора 345.876 хиљада динара.

Поступак се води против Града као туженог првог реда и Републике Србије као тужене другог реда, у правној ствари ради накнаде штете због, према наводима тужиоца, незаконито поништеног Акта о урбанистичким условима којим му је дозвољена градња на парцели уз обилазницу М19, да би касније био донет нови Акт којим му се ипак дозвољава градња. Он тужбом тражи накнаду штете због изгубљене добити у периоду од поништења Акта па до доношења новог. Вредност предметног спора, тужилац је определио на износ од 345.876 хиљада динара. Парнични поступак је у току.

2) Поступак у правној ствари физичког лица као тужиоца, против Града као туженог, вредност спора 203.789 хиљада динара.

Поступак се води против Града као туженог, у правној ствари ради поништаја уговора о продаји и исплати накнаде по том основу. Вредност предметног спора, тужилац је определио на износ од 203.789 хиљада динара. По изјашњењу Правобраниоца, Тужилац тужбом захтева поништај уговора о продаји из 1957.године и исплату накнаде за имовину која је предмет овог уговора, као и накнаду за фактички изузето земљиште и земљиште које је национализовано. Парнични поступак је у току.

¹¹⁷ "Службени лист града Шапца", број 32/08

3) Поступак у правној ствари физичких лица као тужилаца, против Града као туженог, вредност спора 22.067 хиљада динара.

Поступак се води против Града као туженог ради накнаде штете због, према наводима тужиоца, поништаја Акта о урбанистичким условима. Вредност предметног спора, тужиоци су определили на износ од 22.067 хиљада динара. Делимично је усвојен тужбени захтев и Град је правоснажном пресудом обавезан да тужиоцима исплати износ од 9.087 хиљада динара. Град је против правоснажне пресуде донете у другом степену, изјавио ревизију као ванредни правни лек. По изјављеној ревизији, поступак пред Врховним касационим судом је у току.

4) Поступак у правној ствари физичког лица као тужиоца, против Града као туженог, вредност спора 3.377 хиљада динара.

Поступак се води против Града као туженог, у правној ствари ради накнаде штете због, према наводима тужиоца, изливања воде са парцеле у својини Града због које је тужилац претрпео штету због умањења приноса на парцелу у његовом власништву. Вредност предметног спора, тужилац је определио на износ од 3.377 хиљада динара. Парнични поступак је у току.

2. Потраживања из стечајних поступака

По изјашњењу Правобраниоца, потраживања која Град има као стечајни поверилац, а која су приказана у табели, обухватају активне предмете пријављених потраживања у стечајном поступку, за која нису донета решења.

Највећи дужници за које је поднета пријава потраживања у стечајном поступку, су предузећа из бившег „Зорка“ Шабац система у укупном износу од 346.002 хиљаде динара. Наведена потраживања се односе на „потраживања по основу заштите животне средине, пореза на имовину и комуналне таксе у износу од 7.338 хиљада динара као и потраживања по основу необезбеђеног зајма у износу од 4.770 хиљада динара и камату на, хипотекама обезбеђени, зајам у износу од 243.909.863,00 динара.“ У току ревизије Правобранилац нас је обавестила да је, од укупно наведеног износа, признато 421 хиљада динара и да Град планира да поднесе тужбу ради утврђивања оспореног потраживања.

Осим наведеног, а у вези потраживања према Зорка Холдинг а.д. у стечају, посебно се истиче потраживање од 239.140 хиљада динара које је обезбеђено хипотеком. Стечајни судија Привредног суда у Ваљеву је донео Закључак о листи утврђених и оспорених потраживања, ст.бр. 28/15 од 11.04.2016.године, којим је, за предметно потраживање и у наведеном износу, Граду признато право као разлучном повериоцу.

Препоручујемо одговорним лицима града Шапца да посвете дужну пажњу судским споровима у којима је град, који због висине износа (око 20% буџета) могу угрозити обављање законом утврђених надлежности града и његових органа и организација.

**КОНСОЛИДОВАНИ ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈИ ЗАВРШНОГ РАЧУНА
БУЏЕТА ГРАДА ШАПЦА ЗА 2015. ГОДИНУ**

Број: 400-954/2016-04

Београд, 12. децембар 2016. године

САДРЖАЈ:

1. Консолидовани Биланс стања града Шапца на дан 31.12.2015. године - Образац 1
.....5

Консолидовани финансијски извештаји завршног рачуна буџета града Шапца за 2015. годину

1023	021200	Залихе производње				
1024	021300	Роба за даљу продају	74	263	122	141
1025	022000	ЗАЛИХЕ СИТНОГ ИНВЕНТАРА И ПОТРОШНОГ МАТЕРИЈАЛА (1026 + 1027)	10,162	15,463	4,880	10,583
1026	022100	Залихе ситног инвентара	8,943	14,896	4,880	10,016
1027	022200	Залихе потрошног материјала	1,219	567		567
1028	100000	ФИНАНСИЈСКА ИМОВИНА (1029 + 1049 + 1067)	4,682,552	4,468,751	191	4,468,560
1029	110000	ДУГОРОЧНА ФИНАНСИЈСКА ИМОВИНА (1030 + 1040)	2,459,734	2,432,957		2,432,957
1030	111000	ДУГОРОЧНА ДОМАЋА ФИНАНСИЈСКА ИМОВИНА (од 1031 до 1039)	2,459,734	2,432,957		2,432,957
1031	111100	Дугорочне домаће хартије од вредности, изузев акција				
1032	111200	Кредити осталим нивоима власти				
1033	111300	Кредити домаћим јавним финансијским институцијама				
1034	111400	Кредити домаћим пословним банкама				
1035	111500	Кредити домаћим јавним нефинансијским институцијама				
1036	111600	Кредити физичким лицима и домаћинствима у земљи				
1037	111700	Кредити домаћим невладиним организацијама				
1038	111800	Кредити домаћим нефинансијским приватним предузећима				
1039	111900	Домаће акције и остали капитал	2,459,734	2,432,957		2,432,957
1040	112000	ДУГОРОЧНА СТРАНА ФИНАНСИЈСКА ИМОВИНА (од 1041 до 1048)				
1041	112100	Дугорочне стране хартије од вредности, изузев акција				
1042	112200	Кредити страним владама				
1043	112300	Кредити међународним организацијама				
1044	112400	Кредити страним пословним банкама				
1045	112500	Кредити страним нефинансијским институцијама				
1046	112600	Кредити страним невладиним организацијама				
1047	112700	Стране акције и остали капитал				
1048	112800	Страни финансијски деривати				
1049	120000	НОВЧАНА СРЕДСТВА, ПЛЕМЕНИТИ МЕТАЛИ, ХАРТИЈЕ ОД ВРЕДНОСТИ, ПОТРАЖИВАЊА И КРАТКОРОЧНИ ПЛАСМАНИ (1050 + 1060 + 1062)	958,515	569,203	191	569,012
1050	121000	НОВЧАНА СРЕДСТВА, ПЛЕМЕНИТИ МЕТАЛИ, ХАРТИЈЕ ОД ВРЕДНОСТИ (од 1051 до 1059)	405,988	25,783		25,783
1051	121100	Жиро и текући рачуни	405,400	24,237		24,237
1052	121200	Издвојена новчана средства и акредитиви	26	76		76
1053	121300	Благајна	562	33		33
1054	121400	Девизни рачун				
1055	121500	Девизни акредитиви				
1056	121600	Девизна благајна				
1057	121700	Остала новчана средства		1,437		1,437
1058	121800	Племенити метали				
1059	121900	Хартије од вредности				
1060	122000	КРАТКОРОЧНА ПОТРАЖИВАЊА (1061)	70,956	86,608	191	86,417
1061	122100	Потраживања по основу продаје и друга потраживања	70,956	86,608	191	86,417
1062	123000	КРАТКОРОЧНИ ПЛАСМАНИ (од 1063 до 1066)	481,571	456,812		456,812
1063	123100	Краткорочни кредити	468,434	454,484		454,484
1064	123200	Дати аванси, депозити и кауције	1,106	2,235		2,235
1065	123300	Хартије од вредности намењене продаји				
1066	123900	Остали краткорочни пласмани	12,031	93		93
1067	130000	АКТИВНА ВРЕМЕНСКА РАЗГРАНИЧЕЊА (1068)	1,264,303	1,466,591		1,466,591
1068	131000	АКТИВНА ВРЕМЕНСКА РАЗГРАНИЧЕЊА	1,264,303	1,466,591		1,466,591

Консолидовани финансијски извештаји завршног рачуна буџета града Шапца за 2015. годину

		(од 1069 до 1071)				
1069	131100	Разграничени расходи до једне године	72,769	102,926		102,926
1070	131200	Обрачунати неплаћени расходи и издаци	1,189,308	1,182,900		1,182,900
1071	131300	Остала активна временска разграничења	2,226	180,765		180,765
1072		УКУПНА АКТИВА (1001 + 1028)	6,097,282	7,425,676	854,633	6,571,043
1073	351000	ВАНБИЛАНСНА АКТИВА	694	368		368
		ПАСИВА				
1074	200000	ОБАВЕЗЕ (1075 + 1099 + 1118 + 1173 + 1198 + 1212)		1,395,621		1,567,783
1075	210000	ДУГОРОЧНЕ ОБАВЕЗЕ (1076 + 1086 + 1093 + 1095 + 1097)		723,391		559,360
1076	211000	ДОМАЋЕ ДУГОРОЧНЕ ОБАВЕЗЕ (од 1077 до 1085)		723,391		559,360
1077	211100	Обавезе по основу емитованих хартија од вредности, изузев акција				
1078	211200	Обавезе по основу дугорочних кредита од осталих нивоа власти				
1079	211300	Обавезе по основу дугорочних кредита од домаћих јавних финансијских институција				
1080	211400	Обавезе по основу дугорочних кредита од домаћих пословних банака		722,924		559,203
1081	211500	Обавезе по основу дугорочних кредита од осталих домаћих кредитора		135		
1082	211600	Обавезе по основу дугорочних кредита од домаћинстава у земљи		332		
1083	211700	Дугорочне обавезе по основу домаћих финансијских деривата				
1084	211800	Дугорочне обавезе по основу домаћих меница				
1085	211900	Дугорочне обавезе за финансијске лизинге				157
1086	212000	СТРАНЕ ДУГОРОЧНЕ ОБАВЕЗЕ (од 1087 до 1092)				
1087	212100	Дугорочне стране обавезе по основу емитованих хартија од вредности, изузев акција				
1088	212200	Обавезе по основу дугорочних кредита од страних влада				
1089	212300	Обавезе по основу дугорочних кредита од мултилатералних институција				
1090	212400	Обавезе по основу дугорочних кредита од страних пословних банака				
1091	212500	Обавезе по основу дугорочних кредита од осталих страних кредитора				
1093	213000	ДУГОРОЧНЕ ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ ГАРАНЦИЈА (1094)				
1094	213100	Дугорочне обавезе по основу гаранција				
1095	214000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ ОТПЛАТЕ ГЛАВНИЦЕ ЗА ФИНАНСИЈСКИ ЛИЗИНГ (1096)				
1096	214100	Обавезе по основу отплате главнице за финансијски лизинг				
1097	215000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ ОТПЛАТА ГАРАНЦИЈА ПО КОМЕРЦИЈАЛНИМ ТРАНСАКЦИЈАМА (1098)				
1098	215100	Обавезе по основу отплата гаранција по комерцијалним трансакцијама				
1099	220000	КРАТКОРОЧНЕ ОБАВЕЗЕ (1100 + 1109 + 1116)		10,130		10,533
1100	221000	КРАТКОРОЧНЕ ДОМАЋЕ ОБАВЕЗЕ (од 1101 до 1108)				400
1101	221100	Краткорочне домаће обавезе по основу емитованих хартија од вредности, изузев акција				
1102	221200	Обавезе по основу краткорочних кредита од осталих нивоа власти				400
1103	221300	Обавезе по основу краткорочних кредита од домаћих јавних финансијских институција				
1104	221400	Обавезе по основу краткорочних кредита од домаћих пословних банака				

Консолидовани финансијски извештаји завршног рачуна буџета града Шапца за 2015. годину

1105	221500	Обавезе по основу краткорочних кредита од осталих домаћих кредитора		
1106	221600	Обавезе по основу краткорочних кредита од домаћинстава у земљи		
1107	221700	Краткорочне обавезе по основу домаћих финансијских деривата		
1108	221800	Краткорочне обавезе по основу домаћих меница		
1109	222000	КРАТКОРОЧНЕ СТРАНЕ ОБАВЕЗЕ (од 1110 до 1115)		
1110	222100	Краткорочне стране обавезе по основу емитованих хартија од вредности, изузев акција		
1111	222200	Обавезе по основу краткорочних кредита од страних влада		
1112	222300	Обавезе по основу краткорочних кредита од мултилатералних институција		
1113	222400	Обавезе по основу краткорочних кредита од страних пословних банака		
1114	222500	Обавезе по основу краткорочних кредита од осталих страних кредитора		
1115	222600	Краткорочне обавезе по основу страних финансијских деривата		
1116	223000	КРАТКОРОЧНЕ ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ ГАРАНЦИЈА (1117)	10,130	10,133
1117	223100	Краткорочне обавезе по основу гаранција	10,130	10,133
1118	230000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ РАСХОДА ЗА ЗАПОСЛЕНЕ (1119 + 1125 + 1131 + 1137 + 1141 + 1147 + 1153 + 1161 + 1167)	1,725	6,673
1119	231000	ОБАВЕЗЕ ЗА ПЛАТЕ И ДОДАТКЕ (од 1120 до 1124)		107
1120	231100	Обавезе за нето плате и додатке		77
1121	231200	Обавезе по основу пореза на плате и додатке		8
1122	231300	Обавезе по основу доприноса за пензијско и инвалидско осигурање на плате и додатке		15
1123	231400	Обавезе по основу доприноса за здравствено осигурање на плате и додатке		6
1124	231500	Обавезе по основу доприноса за незапосленост на плате и додатке		1
1125	232000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ НАКНАДА ЗАПОСЛЕНИМА (од 1126 до 1130)	207	562
1126	232100	Обавезе по основу нето накнада запосленима	199	553
1127	232200	Обавезе по основу пореза на плате за накнаде запосленима	8	9
1128	232300	Обавезе по основу доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за накнаде запосленима		
1129	232400	Обавезе по основу доприноса за здравствено осигурање за накнаде запосленима		
1130	232500	Обавезе по основу доприноса за незапосленост за накнаде запосленима		
1131	233000	ОБАВЕЗЕ ЗА НАГРАДЕ И ОСТАЛЕ ПОСЕБНЕ РАСХОДЕ (од 1132 до 1136)	513	299
1132	233100	Обавезе по основу нето исплата награда и осталих посебних расхода	324	189
1133	233200	Обавезе по основу пореза на награде и остале посебне расходе	82	110
1134	233300	Обавезе по основу доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за награде и остале посебне расходе	107	
1135	233400	Обавезе по основу доприноса за здравствено осигурање за награде и остале посебне расходе		
1136	233500	Обавезе по основу доприноса за случај незапослености за награде и остале посебне расходе		
1137	234000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ СОЦИЈАЛНИХ	3	22

Консолидовани финансијски извештаји завршног рачуна буџета града Шапца за 2015. годину

		ДОПРИНОСА НА ТЕРЕТ ПОСЛОДАВЦА (од 1138 до 1140)		
1138	234100	Обавезе по основу доприноса за пензијско и инвалидско осигурање на терет послодавца		12
1139	234200	Обавезе по основу доприноса за здравствено осигурање на терет послодавца	3	9
1140	234300	Обавезе по основу доприноса за случај незапослености на терет послодавца		1
1141	235000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ НАКНАДА У НАТУРИ (од 1142 до 1146)		
1142	235100	Обавезе по основу нето накнада у природи		
1143	235200	Обавезе по основу пореза на накнаде у природи		
1144	235300	Обавезе по основу доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за накнаде у природи		
1145	235400	Обавезе по основу доприноса за здравствено осигурање за накнаде у природи		
1146	235500	Обавезе по основу доприноса за случај незапослености за накнаде у природи		
1147	236000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ СОЦИЈАЛНЕ ПОМОЋИ ЗАПОСЛЕНИМА (од 1148 до 1152)	69	
1148	236100	Обавезе по основу нето исплата социјалне помоћи запосленима	42	
1149	236200	Обавезе по основу пореза на социјалну помоћ запосленима	5	
1150	236300	Обавезе по основу доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за социјалну помоћ запосленима	15	
1151	236400	Обавезе по основу доприноса за здравствено осигурање за социјалну помоћ запосленима	6	
1152	236500	Обавезе по основу доприноса за случај незапослености за социјалну помоћ запосленима	1	
1153	237000	СЛУЖБЕНА ПУТОВАЊА И УСЛУГЕ ПО УГОВОРУ (од 1154 до 1160)	703	5,683
1154	237100	Обавезе по основу нето исплата за службена путовања		2,472
1155	237200	Обавезе по основу пореза на исплате за службена путовања		1,341
1156	237300	Обавезе по основу нето исплата за услуге по уговору	324	1,421
1157	237400	Обавезе по основу пореза на исплате за услуге по уговору	163	449
1158	237500	Обавезе по основу доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за услуге по уговору	213	
1159	237600	Обавезе по основу доприноса за здравствено осигурање за услуге по уговору	3	
1160	237700	Обавезе по основу доприноса за случај незапослености за услуге по уговору		
1161	238000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ ПОСЛАНИЧКИХ ДОДАТАКА (од 1162 до 1166)	230	
1162	238100	Обавезе за нето исплаћени посланички додатак	145	
1163	238200	Обавезе по основу пореза на исплаћени посланички додатак	37	
1164	238300	Обавезе по основу доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за посланички додатак	48	
1165	238400	Обавезе по основу доприноса за здравствено осигурање за посланички додатак		
1166	238500	Обавезе по основу доприноса за случај незапослености за посланички додатак		

Консолидовани финансијски извештаји завршног рачуна буџета града Шапца за 2015. годину

1167	239000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ СУДИЈСКИХ ДОДАТАКА (од 1168 до 1172)		
1168	239100	Обавезе за нето исплаћени судијски додатак		
1169	239200	Обавезе по основу пореза на исплаћени судијски додатак		
1170	239300	Обавезе по основу доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за судијски додатак		
1171	239400	Обавезе по основу доприноса за здравствено осигурање за судијски додатак		
1172	239500	Обавезе по основу доприноса за случај незапослености за судијски додатак		
1173	240000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ ОСТАЛИХ РАСХОДА, ИЗУЗЕВ РАСХОДА ЗА ЗАПОСЛЕНЕ (1174 + 1179 + 1184 + 1189 + 1192)	170,054	132,686
1174	241000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ ОТПЛАТЕ КАМАТА И ПРАТЕЋИХ ТРОШКОВА ЗАДУЖИВАЊА (од 1175 до 1178)	154,773	115,570
1175	241100	Обавезе по основу отплате домаћих камата	154,773	115,570
1176	241200	Обавезе по основу отплате страних камата		
1177	241300	Обавезе по основу отплате камата по гаранцијама		
1178	241400	Обавезе по основу пратећих трошкова задуживања		
1179	242000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ СУБВЕНЦИЈА (од 1180 до 1183)		98
1180	242100	Обавезе по основу субвенција нефинансијским предузећима		
1181	242200	Обавезе по основу субвенција приватним финансијским предузећима		
1182	242300	Обавезе по основу субвенција јавним финансијским установама		98
1183	242400	Обавезе по основу субвенција приватним предузећима		
1184	243000	ОБАВЕЗЕ ПО ОСНОВУ ДОНАЦИЈА, ДОТАЦИЈА И ТРАНСФЕРА (од 1185 до 1188)		
1185	243100	Обавезе по основу донација страним владама		
1186	243200	Обавезе по основу донација међународним организацијама		
1187	243300	Обавезе по основу трансфера осталим нивоима власти		
1188	243400	Обавезе по основу донација организацијама обавезног социјалног осигурања		
1189	244000	ОБАВЕЗЕ ЗА СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ (1190 + 1191)		
1190	244100	Обавезе по основу права из социјалног осигурања код организација обавезног социјалног осигурања		
1191	244200	Обавезе по основу социјалне помоћи из буџета		
1192	245000	ОБАВЕЗЕ ЗА ОСТАЛЕ РАСХОДЕ (од 1193 до 1197)	15,281	17,018
1193	245100	Обавезе по основу донација невладиним организацијама	52	
1194	245200	Обавезе за остале порезе, обавезне таксе и казне	356	2,145
1195	245300	Обавезе по основу казни и пенала по решењима судова	13,017	13,017
1196	245400	Обавезе по основу накнаде штете за повреде и штете услед елементарних непогода		
1197	245500	Обавезе по основу накнаде штете или повреда нанетих од стране државних органа	1,856	1,856
1198	250000	ОБАВЕЗЕ ИЗ ПОСЛОВАЊА (1199 + 1203 + 1206 + 1208)	429,555	592,238
1199	251000	ПРИМЉЕНИ АВАНСИ, ДЕПОЗИТИ И КАУЦИЈЕ (од 1200 до 1202)	47,353	718
1200	251100	Примљени аванси	453	718
1201	251200	Примљени депозити	46,900	

Консолидовани финансијски извештаји завршног рачуна буџета града Шапца за 2015. годину

1202	251300	Примљене кауције		
1203	252000	ОБАВЕЗЕ ПРЕМА ДОБАВЉАЧИМА (1204 + 1205)	345,538	551,859
1204	252100	Добављачи у земљи	345,538	551,809
1205	252200	Добављачи у иностранству		50
1206	253000	ОБАВЕЗЕ ЗА ИЗДАТЕ ЧЕКОВЕ И ОБВЕЗНИЦЕ (1207)		
1207	253100	Обавезе за издате чекове и обвезнице		
1208	254000	ОСТАЛЕ ОБАВЕЗЕ (1209 до 1211)	36,664	39,661
1209	254100	Обавезе из односа буџета и буџетских корисника	29,192	17,637
1210	254200	Остале обавезе буџета		12,238
1211	254900	Остале обавезе из пословања	7,472	9,786
1212	290000	ПАСИВНА ВРЕМЕНСКА РАЗГРАНИЧЕЊА (1213)	60,766	266,293
1213	291000	ПАСИВНА ВРЕМЕНСКА РАЗГРАНИЧЕЊА (од 1214 до 1217)	60,766	266,293
1214	291100	Разграничени приходи и примања	1,206	14,066
1215	291200	Разграничени плаћени расходи и издаци	367	1,843
1216	291300	Обрачунати ненаплаћени приходи и примања	35,953	44,371
1217	291900	Остала пасивна временска разграничења	23,240	206,013
1218	300000	КАПИТАЛ, УТВРЂИВАЊЕ РЕЗУЛТАТА ПОСЛОВАЊА И ВАНБИЛАНСНА ЕВИДЕНЦИЈА (1219 + 1229 - 1230 + 1231 - 1232 + 1233 - 1234)	4,701,661	5,003,260
1219	310000	КАПИТАЛ (1220)	4,196,211	4,542,282
1220	311000	КАПИТАЛ (1221 + 1222 - 1223 + 1224 + 1225 - 1226 + 1227 + 1228)	4,196,211	4,542,282
1221	311100	Нефинансијска имовина у сталним средствима	1,297,044	1,633,688
1222	311200	Нефинансијска имовина у залихама	703	1,820
1223	311300	Исправка вредности сопствених извора нефинансијске имовине, у сталним средствима, за набавке из кредита		
1224	311400	Финансијска имовина	2,460,386	2,433,436
1225	311500	Извори новчаних средстава	2,395	2,388
1226	311600	Утрошена средства текућих прихода и примања од продаје нефинансијске имовине у току једне године	68	68

Консолидовани финансијски извештаји завршног рачуна буџета града Шапца за 2015. годину

Ознака ОП	Број конта	Опис	Износ	
			Претходна година	Текућа година
1	2	3	4	5
1227	311700	Пренета неутрошена средства из ранијих година	3,656	3,567
1228	311900	Остали сопствени извори	432,095	467,451
1229	321121	Вишак прихода и примања – суфицит	503,953	
1230	321122	Мањак прихода и примања – дефицит		90,420
1231	321311	Нераспоређени вишак прихода и примања из ранијих година	1,671	551,339
1232	321312	Дефицит из ранијих година	174	
		ПРОМЕНЕ У ВРЕДНОСТИ И ОБИМУ		
1233		ПОЗИТИВНЕ ПРОМЕНЕ У ВРЕДНОСТИ И ОБИМУ (1235 + 1237 - 1236 - 1238)		59
1234		НЕГАТИВНЕ ПРОМЕНЕ У ВРЕДНОСТИ И ОБИМУ (1236 + 1238 - 1235 - 1237)		
1235	330000	ДОБИТИ КОЈЕ СУ РЕЗУЛТАТ ПРОМЕНЕ ВРЕДНОСТИ - ПОТРАЖНИ САЛДО		
1236	330000	ДОБИТИ КОЈЕ СУ РЕЗУЛТАТ ПРОМЕНЕ ВРЕДНОСТИ - ДУГОВНИ САЛДО		
1237	340000	ДРУГЕ ПРОМЕНЕ У ОБИМУ - ПОТРАЖНИ САЛДО		59
1238	340000	ДРУГЕ ПРОМЕНЕ У ОБИМУ - ДУГОВНИ САЛДО		
1239		УКУПНА ПАСИВА (1074 + 1218)	6,097,282	6,571,043
1240	352000	ВАНБИЛАНСНА ПАСИВА	694	368

Датум, 31.05.2016. . године

Лице одговорно за
попуњавање обрасца

