



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

**GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ
za 2021. godinu**

sačinjen u skladu sa članom 21, stav 6.
Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske
(„Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 98/05 i 20/14)

Banja Luka, oktobar 2021. godine

Sadržaj:

UVOD	1
1. Revizije koje provodi Glavna služba za reviziju	2
2. Finansijske revizije u izvještajnom periodu	4
2.1. Finansijske revizije za 2019. godinu provedene od 1.9. do 31.12.2020.	5
2.1.1. <i>Finansijske revizije opština/gradova za 2019. godinu</i>	6
2.1.2. <i>Finansijske revizije subjekata iz sektora elektroprivrede</i>	9
2.2. Finansijske revizije za 2020. godinu provedene od 1.1. do 31.8.2021.	12
2.2.1. <i>Finansijske revizije korisnika budžeta Republike</i>	13
2.2.2. <i>Finansijske revizije fondova socijalne zaštite</i>	24
2.2.3. <i>Finansijske revizije institucija iz oblasti pravosuđa</i>	26
2.2.4. <i>Finansijske revizije opština</i>	28
2.3. Angažmani na provjeri statusa datih preporuka	33
2.4. Preporuke date subjektima revizije u izvještajnom periodu	36
3. Planirane i provedene revizije učinka	38
3.1. Rezultati provedenih revizija učinka	39
3.1.1. <i>Opšti zaključci aktuelnog ciklusa revizije učinka</i>	39
3.1.2. <i>Pojedinačni izvještaji revizije učinka iz plana za 2020. god.</i>	40
3.1.3. <i>Izvodi iz pojedinačnih izvještaja revizije učinka u 2021. god.</i>	42
3.2. Rezultati naknadnog pregleda provođenja preporuka	46
3.3. Provođenje preporuka revizije učinka	47

UVOD

U skladu sa odredbama člana 21, stav 6. Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 98/05 i 20/14), Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske (u daljem tekstu: Glavna služba za reviziju) obavezna je da Narodnoj skupštini Republike Srpske podnese Godišnji revizorski izvještaj u kojem obuhvata najvažnije nalaze i preporuke iz finansijske revizije i revizije učinka za protekli izvještajni period i koji se dostavlja zajedno sa izvještajem o reviziji Konsolidovanog godišnjeg finansijskog izvještaja za korisnike budžeta Republike Srpske. Na taj način, Godišnji revizorski izvještaj za 2021. godinu se odnosi na period od 1. septembra do 31. decembra 2020. godine, odnosno na revizije provedene u skladu sa godišnjim planom revizija za 2020. godinu i na period od 1. januara do 31. avgusta 2021. godine.

Vrhovne revizorske institucije u svakoj zemlji uobičajeno imaju značajnu ulogu u reviziji sistema i procesa upravljanja javnim sredstvima. Kao takve, one kontinuirano doprinose stabilnosti sistema finansijskog upravljanja, jačanju transparentnosti i odgovornosti svih korisnika javnih sredstava u okviru sveukupne javne potrošnje. U skladu sa zakonom, Glavna služba za reviziju je u svom radu, obavezna da primjenjuje INTOSAI¹ standarde revizije i revizorske standarde Međunarodne federacije računovođa (IFAC²). Skup standarda revizije javnog sektora (u daljem tekstu: ISSAI³) dio je šireg INTOSAI okvira profesionalnih objava/saopštenja kojeg, prema najnovijoj klasifikaciji iz 2019. godine, čine: INTOSAI principi (INTOSAI-P) u koje spadaju Limska i Meksička deklaracija, kao i principi transparentnosti i odgovornosti; zatim Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI) i Smjernice ili INTOSAI *Guidance* (GUID) kao konkretnija uputstva za revizore javnog sektora u području finansijske revizije, revizije učinka, revizije usklađenosti, kao i revizije u specifičnim područjima (zaštita životne sredine, privatizacija, prevencija korupcije, pomoć u slučaju katastrofe i dr.).

U svom radu, revizori Glavne službe za reviziju se oslanjaju na metodologije koje predstavljaju osnov za profesionalno djelovanje službe i to:

- Metodologiju za finansijsku reviziju,
- Metodologiju revizije učinka i
- Metodologiju za kontrolu kvaliteta.

Ove metodologije su u najvećoj mogućoj mjeri ažurirane i usklađene sa ISSAI standardima i smjericama i drugim relevantnim standardima i pravilima sadržanim u okviru međunarodnih revizorskih standarda koji se u Republici Srpskoj primjenjuju pri provođenju eksterne javne revizije, čime je obezbijeđeno da Glavna služba za reviziju funkcioniše kao nezavisan i profesionalan institucionalni oblik parlamentarnog nadzora u Republici Srpskoj.

¹ INTOSAI je akronim naziva „The International Organisation of Supreme Audit Institutions“, odnosno Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija.

² Detaljnije na www.ifac.org.

³ ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions) je skup standarda za reviziju javnog sektora razvijen od strane INTOSAI-ja.

1. Revizije koje provodi Glavna služba za reviziju

U skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske (u daljem tekstu: Zakon), Glavna služba za reviziju je u izvještajnom periodu vršila finansijske revizije i revizije učinka, a prema ranije utvrđenom godišnjem planu revizija. U izvještajnom periodu, tj. od 1. septembra 2020. godine do 31. avgusta 2021. godine nije bilo drugih specifičnih (posebnih) revizija prema čl. 13. stav 1. tačka v) Zakona.

Glavna služba za reviziju je Zakonom ovlašćena da vrši reviziju: Narodne Skupštine Republike Srpske, Službe predsjednika Republike Srpske, Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srpske, ministarstva i drugih republičkih organa, Vijeća naroda Republike Srpske, svih drugih budžetskih institucija koje se finansiraju iz budžeta, zatim fondova i drugih vanbudžetskih institucija osnovanih posebnim zakonom, budžeta opština i gradova u Republici Srpskoj, te sredstava dodijeljenih iz budžeta institucija/organizacija i bilo kojih sredstava koja su bilo kojoj instituciji obezbijedena za realizaciju projekata od strane međunarodnih organizacija, kao zajam ili donacija za Republiku.

Finansijska revizija, prema čl. 18. Zakona, obuhvata reviziju finansijskih izvještaja i reviziju usklađenosti. Predmet finansijske revizije su finansijski izvještaji koje korisnici budžeta Republike, opština ili gradova, vanbudžetski fondovi, upravne organizacije, javna preduzeća, javne ustanove i drugi subjekti javnog sektora za jednu fiskalnu/kalendarsku godinu sačinjavaju i dostavljaju u skladu sa važećim računovodstvenim okvirom u Republici Srpskoj.

Zajedno sa finansijskom revizijom pojedinačnih subjekata, Glavna služba za reviziju provodi i reviziju usklađenosti, i shodno ISSAI 4000, o tome izražava posebno „mišljenje o usklađenosti“ koje se odnosi na to da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije iskazane u finansijskim izvještajima usklađene sa značajnim zakonskim i drugim propisima kojima su regulisane.

Rukovodstva revidiranih institucija odgovorna su za pripremu i fer prezentaciju informacija u finansijskim izvještajima. Ova odgovornost obuhvata osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, nastale usljed prevare i greške. Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, rukovodstva su, takođe, odgovorna da osiguraju da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije iskazane u finansijskim izvještajima u skladu sa propisima kojima su regulisane.

Revizorsko mišljenje o tome da li finansijski izvještaji revidiranog subjekta istinito i objektivno prikazuju, u svim materijalno značajnim aspektima, finansijsko stanje imovine i obaveza na dan bilansiranja; novčane tokove, prihode, primitke, rashode i izdatke, kao i izvršenje budžeta (za budžetske korisnike), u skladu sa propisanim okvirom finansijskog izvještavanja za javni sektor važećim u Republici Srpskoj, izražava se u standardizovanoj formi u skladu sa ISSAI, a ono može biti: nemodifikovano ili tzv. pozitivno, odnosno mišljenje bez kvalifikacija i modifikovano mišljenje koje ima tri vrste (mišljenje sa rezervom, negativno mišljenje i uzdržavajuće mišljenje).

Vrste mišljenja o usklađenosti su kao i kod mišljenja o finansijskim izvještajima, te je tako moguće da jednom subjektu za isti revidirani period bude izraženo različito mišljenje o finansijskim izvještajima i o usklađenosti, s obzirom na to da određene neusklađenosti mogu biti značajne s jednog ili drugog aspekta.

Revizija učinka je posebna vrsta revizije koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, te se tom revizijom obično obuhvata više godina i više subjekata povezanih istom temom revizije učinka. Izvještaji revizije učinka su, između ostalog, i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora, a pored nalaza koji su direktno vezani za određenu temu/predmet revizije učinka, sadrže zaključke i

preporuke koje su adresirane subjektima iz javnog sektora u skladu sa njihovim ulogama, nadležnostima i odgovornostima.

Po završetku svake revizije Glavna služba za reviziju priprema nacrt izvještaja o reviziji i dostavlja ga licu koje rukovodi institucijom radi davanja pisanih primjedbi. Rok za dostavljanje primjedbi je 15 dana po prijemu nacrta izvještaja o reviziji, a Glavna služba za reviziju dužna je da razmotri ove primjedbe i da konačan izvještaj dopuni prihvaćenim primjedbama. Konačan izvještaj dostavlja se svakoj revidiranoj instituciji i drugim korisnicima u skladu sa Zakonom, a potom se objavljuje i na internet-stranici (www.gsr-rs.org), čime svi revizorski izvještaji postaju javno dostupni.

Subjekti kojima su upućene preporuke revizije dužni su da (Glavnoj službi za reviziju, Ministarstvu finansija i nadležnom skupštinskom odboru) u roku od 60 dana od prijema konačnog izvještaja dostave akcioni plan za sprovođenje preporuka, odnosno pregled mjera i radnji koje su preduzete radi prevazilaženja propusta i nepravilnosti utvrđenih u revizorskom izvještaju.

U svim revizorskim izvještajima finansijske revizije gdje je prisutan kontinuitet u reviziji navode se nalazi i zaključci u vezi sa provođenjem preporuka datih u prethodnom izvještaju. Za subjekte i revizije koje se ne vrše u kontinuitetu Glavna služba za reviziju povremeno provodi posebne vrste angažmana na provjeri statusa ranije datih preporuka i o tome se izdaje izvještaj u obliku zaključka da li su i u kojoj mjeri date preporuke provedene.

Kod revizije učinka, provjera da li su preporuke provedene i da li su aktivnosti iz akcionih planova samih subjekata dovele do realizacije preporuka revizije, vrši se periodičnim angažovanjem u tzv. naknadnim pregledima revizije učinka, o čemu se sačinjava izvještaj.

Glavna služba za reviziju je uspostavila Registar preporuka (posebno za finansijske revizije i revizije učinka), s ciljem da se na jedinstven i sistematičan način zainteresovanim korisnicima prikažu sve preporuke koje su upućene revidiranim institucijama javnog sektora, kao i njihov status u pogledu provedenosti. Registar preporuka je dostupan na internet stranici Glavne službe za reviziju i omogućena je pretraga po različitim elementima.

2. Finansijske revizije u izvještajnom periodu

U ovom izvještajnom periodu, tj. od 1. septembra 2020. godine do 31. avgusta 2021. godine provedene su finansijske revizije u skladu sa planovima revizijskih aktivnosti za 2020. i 2021. godinu. Ukupno su, u naznačenom izvještajnom periodu, provedene 74 finansijske revizije koje, kako je to prethodno objašnjeno, obuhvataju reviziju finansijskih izvještaja i zajedno s njom reviziju usklađenosti, i to revizije:

- 28 pojedinačna korisnika budžeta Republike,
- četiri fonda socijalne zaštite,
- 22 jedinice lokalne samouprave⁴;
- 13 pravosudnih institucija u Republici Srpskoj,
- šest subjekata iz sektora elektroprivrede, te
- reviziju Konsolidovanog godišnjeg finansijskog izvještaja za korisnike prihoda budžeta Republike Srpske za 2020. godinu koji, pored podataka koji su obuhvaćeni izvještajima pojedinačnih korisnika budžeta Republike, uključuje i stanja iz finansijskih izvještaja i transakcije koje se obavljaju samo na nivou Republike.

Na osnovu provedenih finansijskih revizija za prethodno pobrojane subjekte data su sljedeća mišljenja:

- mišljenje za finansijske izvještaje:
 - pozitivno za 37 subjekta;
 - mišljenje sa rezervom za 35 izvještaja i
 - dva negativna mišljenja.
- mišljenje za usklađenost:
 - pozitivno za 39 subjekta;
 - mišljenje sa rezervom za 34 izvještaja i
 - jedno negativno mišljenje.

Kod nekih subjekata u posebnom dijelu izvještaja navedeno je i tzv. „skretanje pažnje“ na određena pitanja i situacije koji su predviđeni ISSAI 2706 i 4000, odnosno na činjenice koje nisu imale uticaja na revizijsko mišljenje, ali su u skladu sa standardima revizije revizori procijenili da je potrebno da se korisnicima finansijskih izvještaja te činjenice naglase, jer neke od njih mogu u narednom periodu imati uticaja na mišljenje o finansijskim izvještajima ili o usklađenosti poslovanja, a neke zahtijevaju sveobuhvatnija rješenja u pogledu organizacije, planiranja ili normativne regulative. Takve činjenice obično zavise od budućih radnji ili događaja koji nisu pod direktnom kontrolom subjekta revizije ili se odnose na okolnosti na koje niži budžetski korisnici nisu mogli uticati.

U nastavku su konkretnije navedeni najznačajniji nalazi i preporuke provedenih finansijskih revizija u periodu 1. septembar – 31. decembar 2020. godine (revidirani period 2019. godina) i u periodu 1. januar – 31. avgust 2021. godine (revidirani period 2020. godina).

⁴ Od kojih je 8 revizija provedeno u periodu 1.9 - 31.12.2020. godine za 2019. godinu i 14 revizija u periodu 1.1 – 31.8.2021. za 2020. godinu.

2.1. Finansijske revizije za 2019. godinu provedene od 1.9. do 31.12.2020.

U skladu sa planom revizijskih aktivnosti za 2020. godinu, u periodu od 01.09. do 31.12.2020. godine, Sektor finansijske revizije završio je 14 planiranih revizija za izvještajni period 2019. godine koje se odnose na:

- 8 jedinica lokalne samouprave i
- 6 subjekata iz sektora elektroprivrede.

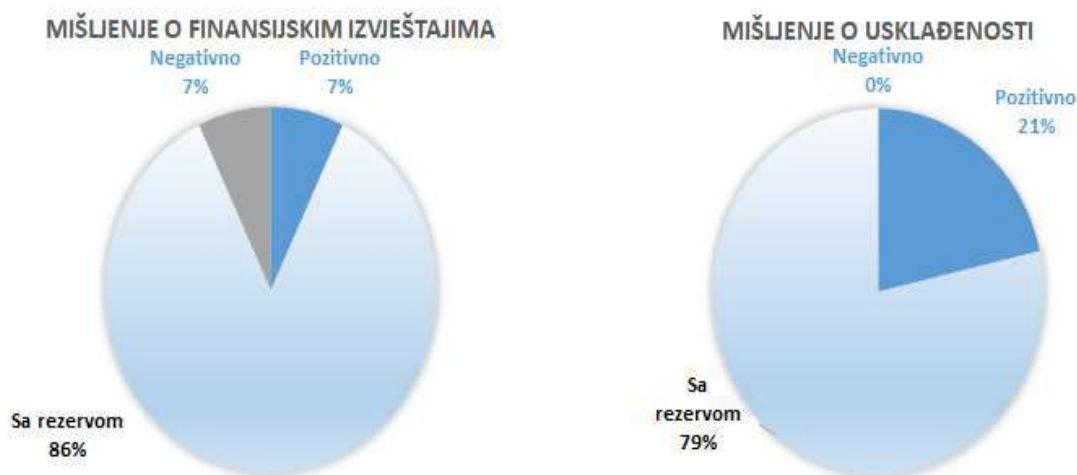
U okviru 14 obavljenih revizija u periodu od 1.9. do 31.12.2020. godine dato je ukupno 166 preporuka, od kojih: 91 za otklanjanje grešaka i nepravilnosti vezanih za finansijske izvještaje i 75 preporuka za otklanjanje uzroka neusklađenosti s propisima.

Posmatrajući broj preporuka po jednom izvještaju, prosječno veći broj preporuka daje se jedinicama lokalne samouprave, imajući u vidu da one u svoje konsolidovane finansijske izvještaje uključuju i niz nižih budžetskih korisnika, što je od uticaja na identifikovanje nepravilnosti i date preporuke.

Broj preporuka dat jedinicama lokalne samouprave u naznačenom periodu je ukupno 103, od kojih se 56 odnosi na otklanjanje grešaka i nepravilnosti vezanih za finansijske izvještaje, a 47 na usklađenost sa propisima.

Revidiranim subjektima koji pripadaju sistemu elektroprivrede Republike Srpske upućene su ukupno 63 preporuke, od kojih: 35 vezana za finansijske izvještaje i 28 koje se odnose na usklađenost.

U narednom prikazu je data struktura mišljenja za subjekte koji su revidirani u periodu 1.9. – 31.12.2020. god., a detaljnije o tim revizijama u nastavku teksta.



Grafikon br. 1: Struktura mišljenja revizora za subjekte koji su revidirani u periodu 1.9 – 31.12.2020. (revidirani period je 2019. godina)

2.1.1. Finansijske revizije opština/gradova za 2019. godinu

U periodu od 01.09. do 31.12.2020. godine objavljeno je 8 finansijskih revizija jedinica lokalne samouprave (za 2019. godinu), i to za 7 opština i jedan grad, a revizorski izvještaji su objavljeni u periodu od 8.12.2020. godine do 25.12.2020. godine.

Vrsta datih mišljenja i broj preporuka za ove JLS navedeni su u Tabeli br. 1.

Kao što se vidi iz Tabele br. 1, najveći broj revidiranih jedinica lokalne samouprave (skraćeno: JLS) je imao mišljenje sa rezervom i za finansijske izvještaje i za usklađenost s propisima (njih 5), dok je jedna opština imala negativno mišljenje vezano za finansijske izvještaje (Opština Bileća).

Pozitivno mišljenje o finansijskim izvještajima nije imala ni jedna revidirana opština, a dvije su imale pozitivno mišljenje o usklađenosti (Foča i Prnjavor).

Negativnih mišljenja o usklađenosti među ovih 8 JLS nije bilo. Prosječno je dato 13 preporuka po izvještaju za ove JLS.

Struktura datih preporuka u korelaciji je sa strukturom datih mišljenja, s tim da treba napomenuti da se kroz izvještaje opština/gradova preporuke adresiraju i odgovornim licima u nižim budžetskim korisnicima (sportski centri, vrtići, turističke organizacije i slično).

Tabela 1: Izvještaji za revidirane JLS u periodu 1.9. – 31.12.2020. godine (revidirani period je 2019. godina)

RB	Subjekt revizije	Revizijsko mišljenje		Broj datih preporuka	
		Finansijski izvještaji	Usklađenost	Finansijski izvještaji	Usklađenost
1.	Opština Čelinac	rezerva	rezerva	9	4
2.	Opština Foča	rezerva	pozitivno	7	7
3.	Opština Teslić	rezerva	rezerva	9	5
4.	Opština Čajniče	rezerva	rezerva	5	5
5.	Opština Šamac	rezerva	rezerva	6	5
6.	Opština Prnjavor	rezerva	pozitivno	5	2
7.	Opština Bileća	negativno	rezerva	7	10
8.	Grad Zvornik	rezerva	rezerva	8	9
Ukupan broj datih preporuka u konačnim izvještajima				56	47

Revizorski nalazi koji opredjeljuju **mišljenje sa rezervom o finansijskim izvještajima** za 8 revidiranih JLS i **jedno negativno mišljenje** za period 1.1. - 31.12.2019. godine su navedeni u nastavku.

Kod 7 od revidiranih 8 JLS izvršena je nepotpuna konsolidacija, što znači da u konsolidovani finansijski izvještaj nisu uključena sva javna preduzeća i ustanove koji su pod kontrolom ili nad kojim opština ima značajan uticaj (u opštinama: Čelinac, Foča, Teslić, Čajniče, Šamac, Prnjavor, Bileća). Osim toga, u opštinama Šamac, Bileća i Prnjavor i Gradu Zvornik nije iskazano ili je nepotpuno iskazano učešće u kapitalu (osnivački ulog) u subjektima gdje je osnivač opština/grad.

Kvantitativno kod 6 od 8 JLS (mada se kod pojedinih JLS pojavljuje i više od jedne ovakve greške), značajan je broj grešaka koje se odnose na pogrešnu klasifikaciju imovine i obaveza. Ova vrsta grešaka, najčešće i prvenstveno utiče na prezentaciju, bez uticaja na ukupno iskazanu imovinu ili obaveze, međutim, takvi finansijski izvještaji nisu tačni. Najčešće se radi o nepriznavanju objekata koji se daju u zakup kao investicione imovine (Čelinac, Čajniče,

Prnjavor), pogrešnoj klasifikacije potraživanja i plasmana (Čelinac, Foča, Čajniče, Zvornik) ili pogrešnoj klasifikaciji obaveza (Foča, Šamac). U Opštinama Čelinac, Šamac i Prnjavor nije izvršen prenos stalnih sredstava sa sredstava u pripremi na sredstva u upotrebi, što osim klasifikacije ima uticaj i na rashode amortizacije.

Uz to, u Opštini Šamac ulaganja u ranijem periodu u investicionu imovinu nisu evidentirana, pa je ukupna vrijednost investicione imovine manje iskazana, kao i rashod amortizacije.

Manje su iskazani rashodi po sudskim rješenjima i obaveze u opštini Foča, a u Opštini Čelinac nisu evidentirana rezerviranja po sudskim sporovima, kao ni rashodi kamata u prethodnom periodu, što je od uticaja na finansijski rezultat. U Opštini Teslić su pogrešno evidentirane transakcije po sudskom poravnanju iz 2016. godine tako da su više iskazani rashodi i obaveze po sudskom rješenju, a potcijenjeni su izdaci i ostale obaveze, uz greške na finansijskim rezultatima prethodnih i tekuće godine.

Takođe, u Opštini Teslić su nepotpuno iskazani tekući rashodi za lična primanja (evidentirani kao obračunski), a nije izvršeno priznavanje gubitka od umanjenja vrijednosti imovine.

U Zvorniku i Šamcu su ulaganja u nefinansijsku imovinu priznata kako rashod perioda, pa su rashodi precijenjeni, dok su potcijenjeni izdaci za nefinansijsku imovinu, odnosno vrijednost poslovnih objekata u pripremi. U Opštini Bileća su pogrešno evidentirani tekući rashodi umjesto zaliha sitnog inventara i dr.

U okviru rashoda ili prihoda vršena je pogrešna klasifikacija pojedinih rashoda ili prihoda, bez uticaja na ukupno iskazane rashode/prihode, ali od značaja za prezentaciju i ukupno razumijevanje izvršenja budžeta: Zvornik (za rashode po osnovu ugovora o djelu, kamate na zajmove i tekuće doznake) i Čajniče (za prihode od zakupa).

Sa druge strane, u Opštini Čajniče u prethodnom periodu nisu ispravno evidentirane primljene donacije, pa je potcijenjen rezultat ranijih godina u korist dugoročno razgraničenih prihoda. U Opštini Šamac, za sredstva za koja je vršena procjena vrijednosti, prilikom obračuna amortizacije nije vršeno ukidanje pripadajućeg dijela revalorizacionih rezervi.

Posljedica neprovedene korekcije nenaplaćenih potraživanja u skladu sa računovodstvenim pravilima je da su precijenjena iskazana potraživanja, a potcijenjeni rashodi od usklađivanja kratkoročnih potraživanja, što ima uticaj i na finansijski rezultat (Opština Foča; Grad Zvornik). U Opštini Foča, prihodi obračunskog karaktera su iskazani više, a kratkoročno razgraničeni prihodi manje zbog pogrešnog evidentiranja potraživanja iz stečajne mase.

U Gradu Zvornik nije ispravno klasifikovan dio prihoda obračunskog karaktera po osnovu evidentiranja nenaplaćenih potraživanja na osnovu izvještaja iz Poreske uprave, a precijenjeni su primici za iznos primljenih transfera iz prethodne godine. U Opštini Foča su precijenjeni izdaci, koji su više evidentirani po osnovu knjiženja „retencije“, odnosno zadržanog dijela isplate dobavljačima u vidu garancije.

U napomenama uz konsolidovani finansijski izvještaj nisu objelodanjene informacije vezane za stalnost poslovanja (Čelinac, Prnjavor, Bileća, Zvornik) i nisu izvršena sva objelodanjivanja kako je to zahtijevaju MRS JS i odgovarajući pravilnici, i to za opštine: Čelinac, Prnjavor, Bileća, Teslić i Grad Zvornik.

Pogrešna prezentacija u Izvještaju o novčanim tokovima (Bileća, Zvornik) najčešće je posljedica niza drugih grešaka i zbog povezanosti pozicija iz izvještaja o izvršenju budžeta, greške se odnose i na Bilans novčanih tokova.

Prisutni su i nedostaci u provođenju popisa (Teslić, Prnjavor, Bileća, Zvornik) kao jednoj od značajnih internih kontrola kojom se utvrđuje stvarno stanje imovine i obaveza, odnosno kojom se potvrđuje vjerodostojnost i potpunosti knjigovodstvenih evidencija.

Zbog neevidentiranja transakcija u bilansnoj evidenciji u Opštini Bileća manje su iskazana stalna sredstva i finansijski rezultat ranijih godina. Takođe, u Opštini Bileća pogrešno su evidentirane primljene pozajmice (iskazani prihodi od koncesionih naknada, umjesto obaveza

prema javnim preduzećima); potraživanja od „Bobar Banke u stečaju“ su u bilansu prikazani kao dugoročni zajmovi, a potraživanja za poreze, doprinose i neporeske prihode za koje je produžen rok plaćanja na osnovu izvještaja Poreske uprave nisu ispravno iskazana.

Revizijom utvrđeni nedostaci koje su **uticali na mišljenje sa rezervom o usklađenosti** kod JLS iz Tabele br. 1 navedeni su u nastavku teksta.

Odstupanja u primjeni Zakona o javnim nabavkama u značajnoj mjeri su prisutna i utiču na mišljenje o usklađenosti kod opština/gradova. Od osam revidiranih JLS, kod njih pet su date kvalifikacije i ukazano je na nepridržavanje odredbi Zakona o javnim nabavkama i to za različita odstupanja od kojih su najznačajnija: dijeljenje nabavki (Čelinac, Teslić, Šamac, Bileća); neprovođenje odgovarajućih postupaka nabavki (Teslić; Šamac); nepribavljanje bankarskih garancija (Teslić; Šamac); odstupanje nabavki od plana i provođenje nabavki koje nisu predviđene planom (Teslić, Šamac); zaključenje ugovora nakon obavljenog posla (Teslić), nesačinjavanje zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda (Čajniče); neobjavljivanje plana javnih nabavki (Teslić), kao i obavještenja i drugih informacija propisanih zakonom i podzakonskim aktima (Čajniče).

Nusklađenosti u dijelu obračuna plata i naknada odnose se na neusklađenosti internih i drugih akata koje donosi JLS sa zakonskim i drugim nadležnim propisima. Na primjer: Kolektivni ugovori za zaposlene u Opštinskoj upravi Bileća i Gradskoj upravi Zvornik nisu usklađeni sa Posebnim kolektivnim ugovorom za zaposlene u oblasti lokalne samouprave Republike Srpske, a Pravilnik o platama, naknadama i drugim primanjima u JU za predškolsko vaspitanje i obrazovanje u Bileći nije usaglašen sa Posebnim kolektivnim ugovorom za zaposlene u oblasti obrazovanja i kulture u Republici Srpskoj. Rješenje o plati funkcionera nije usaglašeno sa Odlukom o platama i drugim primanjima funkcionera Opštine Bileća u pogledu utvrđivanja koeficijenta. U Opštini Teslić, Odluka o odborničkoj naknadi za vršenje odborničke dužnosti i dužnosti u radu stalnih radnih tijela Skupštine opštine nije usklađena sa odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, u dijelu koji definiše naknadu odbornicima za mjesečno učešće u radnim tijelima.

Osim toga, u Opštini Šamac su za sistematizovana radna mjesta zaključivani ugovori o djelu što nije u skladu sa Zakonom o radu, dok su u Opštini Teslić i Gradu Zvornik rješenja o radu na određeno vrijeme produžavana u vremenskom periodu dužem od 6 mjeseci u jednoj kalendarskoj godini, suprotno Zakonu o službenicima i namještenicima u organima JLS.

Obračun naknada za topli obrok u Opštini Čajniče nije vršen u skladu sa odgovarajućim posebnim kolektivnim ugovorom, a utvrđene su neusklađenosti i kod obračuna plate za pripravnika i obračuna poreza i doprinosa na isplate po osnovu jubilarnih nagrada, ugovora o stručnom osposobljavanju, naknada članovima komisija i radnih grupa i ugovora o djelu.

Pri isplati naknada zaposlenima u Opštinskoj upravi Teslić nisu u potpunosti poštovane odredbe Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u oblasti lokalne samouprave (naknada za troškove prevoza i jubilarne nagrade). U Gradu Zvornik su putem blagajne isplaćena lična primanja zaposlenima za vjerske praznike i vršene su isplate pozajmica u vidu akontacija, što nije u skladu sa Uredbom o uslovima i načinu plaćanja gotovim novcem.

Budžet Opštine Bileća za 2019. godinu nije pripremljen i donesen u skladu sa budžetskim kalendarom, nije donesena Odluka o privremenom finansiranju i nije izvršen rebalans budžeta, što nije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske. Osim toga, Opština Bileća i Opština Čelinac nisu sačinile plan izmirenja obaveza prenesenih iz prethodnog perioda, što su bili obavezni prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj.

U Gradu Zvornik u 2019. godini nije obezbijedena saglasnost nadležnog ministarstva na program utroška namjenskih sredstava posebnih namjena od vodnih naknada, što je definisano Zakonom o vodama.

2.1.2. Finansijske revizije subjekata iz sektora elektroprivrede

Kako je navedeno, osim jedinica lokalne samouprave u drugom dijelu revizijskog ciklusa 2019/2020. godine provedene su finansijske revizije šest subjekata iz sektora elektroprivrede i to: dvije hidroelektrane, tri elektrodistributivna preduzeća i istraživačko-razvojnog centra. Vrste mišljenja i struktura preporuka data je u narednoj tabeli.

Tabela 2: Izvještaji za subjekte iz sektora elektroprivrede za revizije provedene u periodu 1.9. – 31.12.2020. godine (revidirani period je 2019. godina)

RB	Subjekt revizije	Revizijsko mišljenje		Broj datih preporuka	
		Finansijski izvještaji	Usklađenost	Finansijski izvještaji	Usklađenost
1.	ZP "Hidroelektrana na Vrbasu" a.d. Mrkonjić Grad	pozitivno	pozitivno	3	1
2.	IRCE Istočno Sarajevo	mišljenje sa rezervom uz s.p.	mišljenje sa rezervom	5	6
3.	ZP Elektro-Hercegovina a.d. Trebinje	mišljenje sa rezervom	mišljenje sa rezervom	6	5
4.	ZP Hidroelektrane na Trebišnjici a.d. Trebinje	mišljenje sa rezervom	mišljenje sa rezervom	5	4
5.	ZP Elektrodistribucija a.d Pale	mišljenje sa rezervom	mišljenje sa rezervom	8	7
6.	ZP Elektrobijeljina Bijeljina	mišljenje sa rezervom	mišljenje sa rezervom	8	5
Ukupno preporuka:				35	28

Svi navedeni pojedinačni izvještaji završeni su u periodu od 14.12. do 31.12.2020. godine i dostupni su na internet-stranici: <http://www.gsr-rs.org>.

Kod pet od šest subjekata navedenih u prethodnoj tabeli dato je mišljenje sa rezervom i za finansijske izvještaje i za usklađenost, a za jedno preduzeće su izražena oba pozitivna mišljenja. Prosječan broj (10,5) datih preporuka po izvještaju upućuje na korelaciju datih mišljenja i preporuka.

Data mišljenja o finansijskim izvještajima navedenih subjekata je uglavnom s rezervom, a kroz izvještaj o reviziji „Istraživačko razvojnog centra elektroenergetike - IRCE“ Istočno Sarajevo (kojem je dato mišljenje sa rezervom za finansijske izvještaje) skrenuta je pažnja na to da se u sistemu elektroprivrede Republike Srpske ne vrši ispravka potraživanja koja proističu iz odnosa povezanih lica koja posluju u sistemu, odnosno međusobnih odnosa Holdinga i zavisnih preduzeća, stoga su potraživanja IRCE Istočno Sarajevo na dan 31.12.2019. godine iznosila 1,4 miliona KM.

Kvalifikacije koje su uticale na mišljenje s rezervom o finansijskim izvještajima kod subjekata iz sektora elektroprivrede odnose se na:

- U ZEP „Elektro - Bijeljina“ je potcijenjen finansijski rezultat tekućeg perioda u iznosu od najmanje 6,5 miliona KM, zbog više iskazanih prihoda od ukidanja neiskorištenih dugoročnih rezervisanja i više iskazanih gubitaka po osnovu rashodovanja stalnih sredstava.
- Evidentiranje pozajmice odnosno avansne uplate prema Opštini Bileća u HE na Trebišnjici nije izvršeno u skladu sa računovodstveim pravilima, pa su aktivna vremenska razgraničenja više iskazana za 2,7 milion KM, dok su dugoročni finansijski plasmani manje iskazani za isti iznos.
- Zbog toga što nije izvršeno adekvatno evidentiranje troškova i ulaganja u građevinske objekte u periodu nastanka, u HE na Trebišnjici su manje iskazani troškovi proizvodnih

usluga i nekretnine odnosno građevinski objekti u pripremi, a tako u periodu kojem pripadaju manje su iskazane obaveze prema dobavljačima, gubitak tekuće godine i neraspoređeni dobitak ranijih godina, dok su obaveze za PDV više iskazane. Osim toga, u ZP „Elektro – Hercegovina“ više su iskazani troškovi tekućeg održavanja, a potcijenjena su stalna sredstva za dio ulaganja koja su knjižena kao rashodi tekućeg održavanja.

- Stalno sredstvo (transformator) namijenjeno prodaji u ZP „Elektro – Hercegovina“ evidentirano je vanbilansno što nije u skladu sa računovodstvenim pravilima i MSFI 5, tako da su manje iskazani stalna sredstva namijenjena prodaji i neraspoređeni dobitak ranijih godina.
- U ZP „Elektro – Hercegovina“ računovodstveni tretman preuzimanja stalnih sredstava bez nakande od kupaca električne energije i investitora nije izvršen u skladu sa odgovarajućim odredbama Pravilnika o računovodstvenim politikama, tako da su više iskazani prihodi i finansijski rezultat tekućeg perioda, a potcijenjeni su razgraničeni prihodi. Osim toga, više su iskazani troškovi tekućeg održavanja, a potcijenjena su stalna sredstva za dio ulaganja u imovinu koja su knjižena kao rashodi tekućeg održavanja.
- U ZP „Elektro – Hercegovina“ i ZP „Elektrodistribucija“ Pale, zbog „prebijanja“ pozicije odloženih poreskih sredstava sa obavezama, kao i aktivnih sa pasivnim vremenskim razgraničenjima navedene bilansne pozicije se razlikuju u odnosu na iskazane u glavnoj knjizi, to jest bilans stanja nije sačinjen u skladu sa odredbama pravilnika kojim se propisuje sadržaj i forma obrazaca finansijskih izvještaja. Osim toga, kod ZP „Elektrodistribucija“ Pale utvrđene su greške i nedostaci u Bilansu tokova gotovine (klasifikacija dijela odliva gotovine) i u Napomenama uz finansijske izvještaje (nepotpuno objelodanjivanje).
- Kratkoročna potraživanja i finansijski rezultat tekuće godine u „Elektrodistribuciji“ Pale su potcijenjeni, dok su istovremeno više iskazani rashodi po osnovu ispravke vrijednosti potraživanja, za dio ispravke nenaplaćenih potraživanja koja nije izvršena u skladu sa odredbama Pravilnika o računovodstvenim politikama MHE Holdinga „Elektroprivreda Republike Srpske“.
- Zbog toga što su u ranijem i tekućem periodu obračunate zatezne kamate iznad visine glavnog duga (što nije u skladu sa računovodstvenim politikama MHE „ERS“), u „Elektrodistribuciji“ Pale su precijenjeni kratkoročna potraživanja za 3,6 miliona KM, prihodi od zateznih kamata za preko 470 hiljada KM, kao i finansijski rezultat ranijih godina i tekuće godine. Takođe, u „Elektrodistribuciji“ Pale, precijenjena su kratkoročna, a potcijenjena dugoročno reprogramirana potraživanja od kupaca, zbog toga što je obračunata nenaplaćena kamata evidentirana u okviru kratkoročnih umjesto u okviru dugoročno reprogramiranih potraživanja.
- U „Elektrodistribuciji“ Pale nisu sve obaveze evidentirane prema načelu nastanka poslovnog događaja, tako da su u određenom dijelu potcijenjeni: oprema u pripremi, finansijski rezultat tekuće godine, troškovi doprinosa i obaveze iz poslovanja, a precijenjeni su troškovi tekućeg perioda, finansijski rezultat ranijih godina i obaveze za PDV.
- U vanbilansnoj evidenciji kod „Elektrodistribucije“ Pale nisu iskazani upisana, založna prava na pokretnim stvarima i potraživanjima po osnovu otplate dugoročnog kredita, preuzete mjenice kao instrument obezbjeđenja reprogramiranih potraživanja, date mjenice, a iskazani su bankarske garancije kojima je istekao rok važnosti i stanovi koji nisu u njihovom vlasništvu.

- Popis imovine i obaveza u ZP „Hidroelektrane na Trebišnjici“ a.d. sa stanjem na dan 31.12.2019. godine nije u potpunosti izvršen u skladu sa odgovarajućim pravilnikom o popisu.
- U IRCE Istočno Sarajevo su manje iskazani gubitak ranijih godina i revalorizacione rezerve jer je pokriće gubitka ranijih godina izvršeno na teret revalorizacionih rezervi.

Nalazi koji su uticali na **kvalifikacije po osnovu usklađenosti** sa propisima (kriterijumima revizije) kod subjekata iz Tabele 2. odnose se na:

- Javne nabavke – kod svih subjekata kojima je dato mišljenje sa rezervom postoje neusklađenosti iz oblasti primjene Zakona o javnim nabavkama:
 - ZP „Elektrodistribucija“ a.d. Pale – provođenje pregovaračkog postupka za koji nisu ispunjeni uslovi i neprovođenje postupka za određene usluge; nepotpuna primjena e-aukcije i neprovedene aktivnosti koje se odnose na imenovanje komisije, sačinjavanje zapisnika, donošenje odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, dostavljanje odluke ponuđaču i objava iste na internet stranici.
 - „Elektro – Hercegovina“ Trebinje – procedure javnih nabavki za određene usluge nisu provedene, a izbor postupka nije bio odgovarajući za dio nabavki koji je proveden putem direktnog sporazuma, jer je vršeno dijeljenje nabavki.
 - U HE na Trebišnjici, za pojedine nabavke nisu provedeni postupci, a odabir provedenih postupaka javnih nabavki za određene usluge i radove nije u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama. Kod realizacije dijela ugovora o izvršenju posla, nisu poštovane odredbe koje se odnose na dostavu bankarske garancije za dobro izvršenje posla.
 - U ZP „Elektro -Bijeljina“ provedeno je više direktnih sporazuma za nabavke istih roba i usluga dijeljenjem nabavki. Osim toga, kod dijela javnih nabavki, ponude primljene nakon isteka roka za prijem nisu vraćene ponuđaču, odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, obavještenja o dodjeli ugovora kao i sažeci obavještenja nisu objavljeni, nisu dostavljani izvještaji o provedenim postupcima i nisu objavljeni osnovni elementi ugovora.
 - U IRCE Istočno Sarajevo nisu provedeni postupci javnih nabavki za određene usluge i robe, a osim toga računanje procijenjene vrijednosti ugovora o javnoj nabavci nije zasnovano na ukupnom iznosu koji će se platiti, bez PDV-a; određene povezane nabavke (oprema, tehničko ispitivanje, tehničke usluge) čiji je predmet nabavke pod istom oznakom iz jedinstvenog rječnika javnih nabavki su provedene putem više direktnih sporazuma.
- „Elektro - Bijeljina“ nije obezbijedila tačne i pouzdane evidencije iz kojih bi se mogla identifikovati oprema-priključci koji se odnose na vlastita ulaganja i oprema-priključci koja se odnosi na donacije, što nije u skladu sa odredbama primijenjenog pravilnika o računovodstvenim politikama matičnog preduzeća.
- „Elektrodistribucija“ Pale je u ranijem i tekućem periodu obračunavala zatezne kamate za neblagovremeno plaćanje računa iznad visine glavnog duga, što nije u skladu sa Zakonom o zateznoj kamati.
- Iskazane bruto naknade angažovanim licima na projektima i bruto naknade članovima komisija u ZP „Elektro - Bijeljina“ nisu predviđene Kolektivnim ugovorom MH „ERS“, Matično preduzeće a.d. Trebinje.
- U „IRCE“ Istočno Sarajevo analitička evidencija revalorizacionih rezervi u 2019. godini kao i ranijih godina, nije usaglašena sa evidencijom u glavnoj knjizi, što nije u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji Republike Srpske.

2.2. Finansijske revizije za 2020. godinu provedene od 1.1. do 31.8.2021.

Godišnjim planom revizija za 2021. godinu, u periodu od 01.01. do 31.08.2021. godine planirano je provođenje 60 finansijskih revizija i 9 angažmana na provjeri statusa datih preporuka.

Istim planom, do kraja 2021. godine predviđeno je provođenje još 12 revizija za 2020. godinu (4 javna preduzeća, Investiciono-razvojne banke Republike Srpske i 7 jedinica lokalne samouprave) i 6 angažmana na provjeri statusa datih preporuka iz ranijeg perioda. Rezultati tih revizija i pregleda će biti prezentovani u godišnjem revizorskom izvještaju za narednu godinu.

U skladu sa planom revizijskih aktivnosti za 2021. godinu, u revizijskom ciklusu 1.1. – 31.8.2021. godine provedeno je ukupno 60 finansijskih revizija (što je za 5 revizija više u odnosu na prethodni izvještajni period), i to:

- 28 revizija korisnika budžeta Republike Srpske,
- reviziju Konsolidovanog godišnjeg finansijskog izvještaja za korisnike budžeta Republike,
- 4 revizije fondova socijalne zaštite,
- 13 pravosudnih institucija i
- 14 jedinica lokalne samouprave (opštine).

Revizija Konsolidovanog godišnjeg finansijskog izvještaja za korisnike budžeta Republike obuhvata značajne segmente budžeta, budžetskog i trezorskog poslovanja (prihodi budžeta Republike, unutrašnji dug, spoljni dug, finansijske transakcije, investicije, itd.) koji se ne susreću kod pojedinačnih budžetskih korisnika, te je ubrajanje revizije tog izvještaja u prethodni pregled samo formalnog karaktera, jer je revizija Konsolidovanog finansijskog izvještaja za korisnike budžeta Republike kompleksna revizija koja obuhvata značajne nalaze iz svih pojedinačnih izvještaja o reviziji budžetskih korisnika uz nalaze o posebnim segmentima koji se ne nalaze u tim pojedinačnim izvještajima.

Za 60 revizija finansijskih izvještaja koje su okončane u periodu od 01.01. do 31.08.2021. godine data su sljedeća mišljenja:

- mišljenje o finansijskim izvještajima: pozitivno mišljenje za 36 subjekata, mišljenje sa rezervom za 23 subjekta i jedno negativno mišljenje;
- mišljenje vezano za usklađenost: pozitivno mišljenje za 36 subjekata, mišljenje sa rezervom za 23 subjekta i jedno negativno mišljenje.

Skretanje pažnje na određena pitanja u skladu sa ISSAI 2706 izvršeno je uz mišljenje o finansijskim izvještajima kod Agencije za agrarna plaćanja i uz mišljenje usklađenosti za dva subjekta (Fond zdravstvenog osiguranja i Zavod za zapošljavanje).

Pozitivno mišljenje za finansijske izvještaje i za usklađenost poslovanja za 2020. godinu dato je za one finansijske izvještaje za koje nisu utvrđene značajne greške, nepravilnosti i neusklađenosti. Nivo značajnosti/materijalnosti je utvrđen u skladu sa ISSAI standardima i Metodologijom za finansijsku reviziju.

U skladu sa ISSAI 2705 – *Modifikacije mišljenja u izvještaju nezavisnog revizora*, mišljenje sa rezervom se izražava u slučajevima kada:

"revizor zaključuje, na osnovu prikupljenih revizijskih dokaza, da finansijski izvještaji u cjelini nisu bez materijalno pogrešnih iskaza. Odnosno kada revizor, nakon prikupljenih dovoljno adekvatnih revizijskih dokaza, zaključuje da su pogrešni iskazi, pojedinačno ili zajedno, materijalno značajni, ali nisu prožimajući za finansijske izvještaje ili revizor nije u mogućnosti da prikupi dovoljno adekvatnih revizijskih dokaza na kojima će zasnivati svoje mišljenje ali

zaključuje da mogući efekti neotkrivenih pogrešnih iskaza na finansijske izvještaje, ukoliko ih ima, mogu biti materijalne prirode, ali ne i sveobuhvatni."

Opštini Kozarska Dubica izraženo je negativno mišljenje i za finansijske izvještaje i za usklađenost. U skladu sa prethodno pomenutim standardom, negativno mišljenje se izražava kada revizor:

„nakon što prikupi dovoljno adekvatnih revizijskih dokaza, zaključi da pogrešni iskazi, pojedinačno ili zajedno, imaju i materijalni i prožimajući efekat na finansijske izvještaje.“

2.2.1. Finansijske revizije korisnika budžeta Republike

Na osnovu 29 provedenih finansijskih revizija kod direktnih korisnika budžeta Republike Srpske, bez Fonda PIO⁵, a uzimajući u obzir i Konsolidovani godišnji finansijski izvještaj korisnika budžeta Republike za 2020. godinu izražena su sljedeća mišljenja:

- za finansijske izvještaje:
 - pozitivno mišljenje za 23 subjekata,
 - mišljenje sa rezervom za 6 izvještaja.
- za usklađenost poslovanja:
 - pozitivno mišljenje za 21 i
 - mišljenje sa rezervom za 8 subjekata.

Negativnih mišljenja za ovu grupu subjekata nije bilo.

Pregled po budžetskim korisnicima/subjektim revizije dat je u Tabeli br. 3.

Tabela 3: Pregled provedenih finansijskih revizija kod korisnika budžeta Republike u periodu od 1.1. do 31.8.2020. godine

RB	Subjekt revizije	Revizijsko mišljenje		Broj datih preporuka	
		Finansijski izvještaji	Usklađenost	Finansijski izvještaji	Usklađenost
1.	Narodna skupština Republike Srpske	pozitivno	pozitivno	-	-
2.	Vijeće naroda	pozitivno	pozitivno	-	-
3.	Služba predsjednika	pozitivno	pozitivno	-	-
4.	Ministarstvo za evropske integracije i međun. sar.	pozitivno	pozitivno	-	1
5.	Min. prosvjete i kulture	pozitivno	pozitivno	-	1
6.	Min. uprave i lokalne samouprave	pozitivno	pozitivno	1	1
7.	MUP	pozitivno	pozitivno	2	1
8.	Ministarstvo za prostorno uređenje, građev. i ekologiju	pozitivno	pozitivno	1	2
9.	Min. za naučnotehnoški razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo	pozitivno	pozitivno	1	2
10.	Min. poljoprivrede, šumarstva i vodopriv.	pozitivno	pozitivno	2	1
11.	Agencija za agrarna plaćanja	pozitivno sa s. p.	pozitivno	2	2
12.	Ministarstvo finansija	pozitivno	pozitivno	1	3

⁵ Fond za penzijski i invalidsko osiguranje je radi konzistentnosti i uporedivosti obuhvaćen u dijelu 2.3.2. Finansijske revizije fonodova socijalne zaštite iako od 2016. godine funkcioniše u okviru trezorskog sistema Republike i sačinjava finansijske izvještaje (preglede) u skladu sa pravilima definisanim za budžetske korisnike.

GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ ZA 2021. GODINU

13.	Ministarstvo pravde	pozitivno	pozitivno	-	4
14.	Ministarstvo trgovine i turizma	pozitivno	pozitivno	2	2
15.	Min. saobraćaja i veza	pozitivno	pozitivno	2	3
16.	Minist. energetike i rudarstva	pozitivno	pozitivno	1	4
17.	Republički protokol	pozitivno	pozitivno	2	3
18.	Generalni sekretarijat Vlade	pozitivno	pozitivno	3	3
19.	Poreska uprava	pozitivno	pozitivno	4	1
20.	RUGIPP	pozitivno	rezerva	1	2
21.	Ministarstvo porodice, omladine i sporta	pozitivno	rezerva	-	4
22.	Republički sekret. za raseljena lica i migracije	pozitivno	rezerva	1	1
23.	Agencija za upravljanje oduzetom imovinom	pozitivno	rezerva	3	6
24.	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite	rezerva	pozitivno	3	2
25.	Ministarstvo privrede i preduzetništva	rezerva	rezerva	4	5
26.	Min. rada i boračko-invalidske zaštite	rezerva	rezerva	3	6
27.	Republička komisija za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti u Republici Srpskoj	rezerva	rezerva	3	6
28.	Republički zavod za geološka istraživanja	rezerva	rezerva	6	7
29.	Konsolidovani godišnji finansijski izvještaj za korisnike budžeta Republike	rezerva	pozitivno	1	2
Ukupan broj datih preporuka u konačnim izvještajima				49	75

U ovu grupu revidiranih subjekata prvenstveno spadaju oni subjekti kod kojih se finansijska revizija provodi obavezno svake godine (čl. 18. st (4) Zakona), a osim toga je revizija provedena i u: Agenciji za agrarna plaćanja, RUGiPP i Republičkom sekretarijatu za raseljena lica i migracije, te kod subjekata gdje je revizija provedena po prvi put, a to su: Republički protokol, Agencija za upravljanje oduzetom imovinom, Republička komisija za utvrđivanje sukoba interesa i Republički zavod za geološka istraživanja.



Grafikon br. 2: Mišljenje revizora dato subjektima kod kojih se revizija prema zakonu provodi svake godine

Od 24 subjekta, kod kojih se finansijska revizija provodi svake godine, oba pozitivna mišljenja (i za finansijske izvještaje i za usklađenost) izražena su za njih 17, dok su mišljenja sa rezervom data jednom subjektu za finansijske izvještaje (Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite) i za usklađenost kod tri subjekta (Ministarstvo porodice, omladine i sporta, RUGilPP, Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije), dok su za dva ministarstva izražena mišljenja sa rezervom i za finansijske izvještaje i za usklađenost (Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite i Ministarstvo privrede i preduzetništva).

Svi pojedinačni izvještaji revizije su objavljeni u periodu od 15.3. do sačinjavanja ovog izvještaja i kao takvi dostupni su na internet-stranici: <http://www.gsr-rs.org>.

Rezime nalaza u vezi sa mišljenjem o finansijskim izvještajima

Kao što je prethodno pomenuto, od 24 subjekata čiji su izvještaji predmet obavezne revizije prema čl. 18. stav 4. Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske i onih kod kojih se finansijska revizija vrši u kontinuitetu, za njih 21 izraženo je pozitivno mišljenje o finansijskim izvještajima (uz jedno skretanje pažnje). Za tri ministarstva u Vladi Republike Srpske je izraženo mišljenje sa rezervom o finansijskim izvještajima, a radi se o Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite, Ministarstvu rada i boračko-invalidske zaštite i Ministarstvu privrede i preduzetništva. Osim toga, mišljenje sa rezervom na finansijske izvještaje, kao što se može vidjeti iz Tabele br. 3 izraženo je i za Republičku komisiju za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti i Republički zavod za geološka istraživanja. U nastavku su navedeni razlozi za mišljenje sa rezervom na finansijske izvještaje za ovih pet subjekata:

- Ukupni tekući rashodi od 17,19 miliona KM u Ministarstvu rada i boračko-invalidske zaštite su klasifikovani kao ostali obračunski rashodi koji su time precijenjeni, a potcijenjene su tekuće doznake za borački dodatak, tekuće doznake za odlikovane borce, otpremnine i transfer Fondu zdravstvenog osiguranja. Navedeni rashodi nisu iskazani u skladu sa računovodstvenim pravilima za budžetske korisnike, jer se radi o tekućim rashodima koji zahtjevaju odliv novčanih sredstava, a ne o rashodima obračunskog karaktera.
- U Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite su sredstva koja su uplaćena za nabavku vakcina u ukupnom iznosu od 6,84 miliona KM evidentirana kao grantovi javnim finansijskim subjektima, umjesto kao avansi za nefinansijsku imovinu.

- Takođe, u Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite nisu evidentirane doznake na ime socijalne zaštite za sufinansiranja troškova smještaja korisnika za decembar 2020. godine, čime su ukupni rashodi i obaveze za doznake u 2020. godini manje iskazane.
- U Ministarstvu privrede i preduzetništva nisu izvršene korekcije/ispravke zajmova datih privrednim subjektima nad kojima je otvoren stečajni postupak u toku 2020. godine, tako da su niže iskazani rashodi od usklađivanja vrijednosti finansijske imovine za preko 700 hiljada KM, a nije ispravno vršena reklasifikacija dugoročno datih zajmova koji dopijevaju do godinu dana. Osim toga, na osnovu Odluke Vlade od 10.12.2020. godine o konačnom otpisu nenaplativih potraživanja, Ministarstvo je izvršilo otpis 412 hiljada KM potraživanja koja nisu bila u knjigovodstvenoj evidenciji (potencijalna imovina u osnovi kojih su sudski sporovi vođeni po osnovu naplate sredstava obezbjeđenja usljed nenamjenskog trošenja dodijeljenih sredstava).
- U Ministarstvu privrede i preduzetništva su iskazana sporna potraživanja i korekcija potraživanja po osnovu prodaje od 1,10 miliona KM, a odnose se na 798 hiljada KM nenaplaćenih potraživanja po osnovu projekata iz ranijeg perioda (greška u klasifikaciji ispravke vrijednosti potraživanja) i 300 hiljada KM koje je prethodno Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva otkupilo u ime jednog privrednog društva radi sticanja prava udjela u tom preduzeću. Ni u toku 2020. godine nije zaključen ugovor o prenosu udjela za otkupljena potraživanja i ista se dalje vode u evidenciji spornih.
- U Republičkoj komisiji za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti pojedini rashodi (za korišćenja mobilnog telefona, za reprezentaciju i režijski materijal) su evidentirani bez adekvatne knjigovodstvene isprave. Osim toga, obrazloženja uz finansijske izvještaje ne daju detaljnije informacije o rashodima roba i usluga, rashodima za lična primanja i druge nefinansijske informacije, kako je to propisano odgovarajućim pravilnicima.
- U Republičkom zavodu za geološka istraživanja su utvrđene greške u evidentiranju izdataka i nematerijalne imovine u korist rashoda, te potraživanja po osnovu refundacija, obračunskih rashoda i neevidentiranja primitaka iz transakcija sa drugim jedinicama vlasti. Pored toga, u o obrazloženjima uz finansijske izvještaje nisu objelodanjene propisane dodatne informacije o korišćenju prihoda od finansiranja posebnih projekata u skladu sa programima finansijske podrške prezentovanih u okviru fonda 05, kao i pravni osnov njihovog korišćenja, niti su izvršena posebna objavljivanja koja se odnose na bruto knjigovodstvenu vrijednost i akumuliranu ispravku vrijednosti na početku perioda za svaku klasu nekretnina, postrojenja i opreme u skladu sa zahtjevima primjenljivih računovodstvenih standarda.

Skretanje pažnje upućeno je uz pozitivno mišljenje o finansijskim izvještajima Agencije za agrarna plaćanja, kojim se ukazuje da Agencija nema uticaja na odnos između vrsta i obima, kao i načina obračuna prava na podsticaje definisanih Pravilnikom o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela, te drugim pravilnicima i odobrenih sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i sela.

Mišljenje sa rezervom koje je izraženo za Konsolidovani finansijski izvještaj korisnika budžeta Republike za 2020. godinu uključuje i greške zbog evidentiranja koja nisu vršena u skladu sa odredbama Pravilnika o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za budžetske korisnike, a koje su, iako obuhvaćene i kod budžetskih korisnika, materijalno značajne, tako da:

- Iskazani budžetski deficit tekućeg perioda u PIB⁶-u u iznosu od 333,40 miliona KM treba uvećati najmanje za 11,44 miliona KM kao rezultat manje iskazanih rashoda i transfera koji su evidentirani u okviru rashoda obračunskog karaktera od 17,19 miliona KM i više iskazanih ostalih rashoda i izdataka za nefinansijsku imovinu u iznosu od 5,75 miliona KM.

⁶ Periodični izvještaj o izvršenju budžeta.

Ukupan iskazani deficit u PIF⁷-u u iznosu od 503,61 miliona KM treba uvećati za najmanje 10,32 miliona KM (razlika između manje iskazanog deficita u PIB-u od 11,44 miliona KM i više iskazanih rashoda i izdataka za nefinansijsku imovinu na ostalim računovodstvenim fondovima u iznosu od 1,12 miliona KM).

- Iskazanu pozitivnu razliku u finansiranju od 45,72 miliona KM u obrascu PIB treba umanjiti za 17,24 miliona KM po osnovu: manje iskazanih tekućih rashoda (8,01 milion KM), izdataka za avanse (5,88 miliona KM), transfera (3,13 miliona KM) i drugih razlika od 220 hiljada KM. Takođe, iskazanu negativnu razliku u finansiranju u obrascu PIF u iznosu od 71,07 miliona KM, treba uvećati za 18,32 miliona KM, zbog razlike između manje iskazanih tekućih rashoda u iznosu od 135,54 miliona KM, izdataka po osnovu avansa od 8,08 miliona KM i drugih razlika od 34 hiljade KM, te više iskazanih transfera između različitih jedinica vlasti od 125,33 miliona KM.
- U Bilansu uspjeha za period 01.01-31.12.2020. godine iskazani negativan finansijski rezultat tekućeg perioda od 422,2 miliona KM, treba umanjiti najmanje za 6,32 miliona KM, a ukupan negativan finansijski rezultat ranijih godina u Bilansu stanja u iznosu od 986,96 miliona KM treba korigovati na niže u najmanjem iznosu od 976 hiljada KM, po osnovu prethodno utvrđenih korekcija.
- U Bilansu stanja na dan 31.12.2020. godine potcijenjena je kratkoročna finansijska imovina zbog neevidentiranih datih avansa od 5,94 miliona KM, obaveze su precijenjene za 1,81 milion KM, uz utvrđene greške u prezentovanju razgraničenja i nefinansijske imovine u tekućim i stalnim sredstvima, što je konkretno navedeno u revizorskom izvještaju.

Rezime nalaza od uticaja na mišljenje s rezervom o usklađenosti kod korisnika budžeta Republike

Mišljenje sa rezervom za usklađenost za 2020. godinu dato je za osam subjekata:

- tri ministarstava (Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite, Ministarstvo porodice, omladine i sporta i Ministarstvo privrede i preduzetništva),
- jednu republičku upravu (RU za geodetske i imovinsko-pravne poslove) i
- četiri ostala subjekta (Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije, Agencija za upravljanje oduzetom imovinom, Republička komisiju za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti i Republički zavod za geološka istraživanja).

Nalazi iz pojedinačnih izvještaja o reviziji koji su uticali na mišljenje s rezervom o usklađenosti kod navedenih budžetskih korisnika su sljedeći:

- U Ministarstvu porodice, omladine i sporta dodjela sredstava za grantove sportskim organizacijama nije vršena u skladu sa interno definisanim pravilima, u dijelu ocjenjivanja projekata prema kriterijumima i nadzora nad dodijeljenim sredstvima.
- Odstupanja od odredbi Zakona o javnim nabavkama i/ili podzakonskih akata iz oblasti javnih nabavki utvrđeni su kod više subjekata i to:
 - U Ministarstvu rada i boračko-invalidske zaštite za dio nabavki roba i usluga nisu provođeni postupci javnih nabavki; na internet-stranici ministarstva nisu objavljene odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, obavještenja o dodjeli ugovora, sažeci obavještenja o dodjeli ugovora, kao ni obrazac realizacije ugovora za svaku nabavku posebno, niti se vrši ažuriranje za svaki pojedinačni ugovor na svaka tri mjeseca, kako je propisano. Osim toga, za

⁷ Periodični izvještaj o izvršenju po računovodstvenim fondovima.

dio nabavki nisu dostavljeni izvještaji Agenciji za javne nabavke o provedenim postupcima javnih nabavki; za jednu nabavku robe koja je provedena putem konkurentskog zahtjeva, zahtjev za ponudu nije upućen na tri adrese potencijalnih ponuđača. Za nabavku koja je provedena putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja zaključen je aneks ugovora u visini 30% od osnovnog ugovora, bez prethodno donesene posebne odluke.

- Ministarstvo porodice, omladine i sporta je dva konkurentska postupka nabavke otkazalo prije otvaranja ponuda, što nije u skladu sa Zakonom. Potencijalni ponuđači su za navedene postupke izjavili žalbe Kancelariji za razmatranje žalbi, a ministarstvo je u vremenu do donošenja odluke po žalbama, provelo dva direktna sporazuma za iste predmetne nabavke.
- U Ministarstvu privrede i preduzetništva nabavka iste robe provedena je u dva odvojena postupka, a za nabavku putem konkurentskog zahtjeva u postupku žalbe, ponude kvalifikovanih ponuđača nisu ocjenjivane primjenjujući kriterijume za dodjelu ugovora utvrđene u tenderskoj dokumentaciji. Takođe, ugovor o nabavci opreme nije zaključen u roku od deset dana od dana obavještavanja učesnika postupka o izboru najpovoljnijeg ponuđača i u slučaju zaključenih okvirnih sporazuma na portalu javnih nabavki nije objavljeno obavještenje o dodjeli svih ugovora u toku 2020. godine najkasnije 30 dana po isteku kalendarske godine.
- U Agenciji za upravljanje oduzetom imovinom pogrešno je utvrđena procijenjena vrijednost javnih nabavki; određeni ugovori o javnoj nabavci su zaključeni prije donošenja odluke/rješenja o pokretanju postupka nabavke i pribavljanja pismenih prijedloga cijena od ponuđača; nakon zaključenog ugovora za obavljanje usluga iz 2019. godine sa neograničnim periodom trajanja nije zaključen ugovor za 2020. godinu. Takođe, na veb-stranici nisu objavljivani osnovni elementi ugovora.
- Republička komisija za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske nije donijela plan javnih nabavki za 2020. godinu, niti su donošene posebne odluke o pokretanju postupka javne nabavke, a nabavke roba i usluga (mobilnih telefona, goriva za motorna vozila, usluga osiguranja, poklona i reprezentacije) su vršene bez primjene odredbi Zakona o javnim nabavkama.
- Republički zavod za geološka istraživanja nije proveo postupke javnih nabavki za sve nabavljene usluge, kao ni za usluge iz Aneksa II dio B Zakona o javnim nabavkama.
- U Ministarstvu privrede i preduzetništva tokom 2020. godine zaključeno je 14 ugovora o djelu sa osam izvršilaca, a u Ministarstvu rada i boračko-invalidske zaštite sa sedam izvršilaca za poslove koji predstavljaju redovnu, osnovnu djelatnost tog ministarstva što je suprotno odredbama Zakona o radu. Ugovori o djelu za sistematizovana radna mjesta, odnosno za poslove koji su u okviru osnovne nadležnosti su zaključivani i u Republičkoj komisiji za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske i u Republički zavod za geološka istraživanja (17 ugovora o djelu sa četiri izvršioca, pet ugovora o autorskom radu sa pet izvršilaca za poslove koji predstavljaju redovnu, osnovnu djelatnost). Uz prethodno navedeno, u Ministarstvu privrede i preduzetništva poslovi i aktivnosti koji su navedeni u izvještajima o izvršenom poslu ne mogu se dovesti u vezu sa predmetom ugovora o djelu. Pored toga, u istom Ministarstvu je jednom zaposlenom od marta 2020. godine isplaćivan mjesečni dodatak na platu suprotno Zakonu o platama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske.

- U Republičkoj upravi za geodetske i imovinsko-pravne poslove tokom 2020. godine, na određeno vrijeme, zbog privremeno povećanog obima posla bio je zaposlen 91 izvršilac na period duži od šest mjeseci, što nije u skladu sa Zakonom o državnim službenicima.
- I u Republičkom sekretarijatu za raseljena lica i migracije su zaključivani su ugovori o radu na određeno vrijeme na period duži od šest mjeseci, a pored toga su dva zaposlena u toku 2020. godine stekli svojstvo pripravnika raspoređivanjem prvi put na radna mjesta sa priznatim višim stepenom stručne spreme, pri čemu je raspored izvršen na popunjena radna mjesta i na neodređeno vrijeme bez provođenja javnog konkursa, što nije u skladu sa Zakonom o državnim službenicima.
- U toku 2020. godine zbog povećanog obima posla u Republičkom zavodu za geološka istraživanja dva zaposlena su bez javnog konkursa zasnovala radni odnos na određeno vrijeme na period duži od šest mjeseci, što nije u skladu sa Zakonom o državnim službenicima. Uz to, nakon provedene konkursne procedure zasnovan je radni odnos sa namještenikom koji ne ispunjava uslove u pogledu završenog fakulteta i radnog iskustva u traženom stepenu obrazovanja zahtijevane Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Zavodu. Takođe, vršilac dužnosti direktora Republičkog zavoda za geološka istraživanja je na radno mjesto zamjenika direktora rasporedio državnog službenika, suprotno odredbama Zakona o republičkoj upravi.
- Službena putovanja u inostranstvo v. d. direktora Republičkog zavoda za geološka istraživanja vršena su bez rješenja resornog ministarstva, što nije u skladu sa odredbama Zakona o republičkoj upravi i Uredbe o naknadama za službena putovanja za zaposlene u javnom sektoru Republike Srpske.
- U Republičkoj komisiji za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske (u daljem tekstu: Komisija) primijenjeni koeficijent za obračun plate predsjednika Komisije je veći od koeficijenta utvrđenog odlukom Administrativne komisije Narodne skupštine, odnosno rješenjem o utvrđivanju plate za predsjednika Komisije utvrđen je koeficijent koji nije u skladu sa odredbama izmijenjenog Zakona o porezu na dohodak, a predsjedniku Komisije su vršene i isplate ostalih ličnih primanja (naknade) na osnovu odluka koje nisu odobrene od strane Administrativne komisije NSRS. Takođe, za članove Komisije utvrđene su i isplaćene naknade sa većim koeficijentima odnosno u većim iznosima u odnosu na odluku Administrativne komisije Narodne skupštine. Osim toga, suprotno odredbama Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u organima uprave Republike Srpske, a prema odlukama predsjednika Komisije vršeno je uvećanje plate po osnovu dodatnog rada za zaposlene u stručnoj službi, kao i isplate naknada zaposlenim u stručnoj službi (povodom 8. marta, za posebne rezultate u radu, u slučaju teže bolesti).
- U Agenciji za upravljanje oduzetom imovinom obračun i isplata naknada troškova prevoza za dolazak na posao i povratak sa posla nije vršen u skladu sa odredbama Uputstva o načinu obračuna naknade troškova prevoza zaposlenih u organima uprave Republike Srpske.
- Projekat „Primjena okolinskih izotopa“ Republički zavod za geološka istraživanja finansirao je dijelom iz prihoda namijenjenih za druge projekte, bez pribavljanja saglasnosti resornog ministarstva, što nije u skladu sa Zakonom o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2020. godinu.
- U Agenciji za upravljanje oduzetom imovinom prilikom popisa imovine i obaveza i usklađivanja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem nije popisana tuđa imovina (hangar), nisu sačinjene popisne liste za obaveze, pojedine popisne liste ne sadrže

potpis odgovornog lica, u popisnu komisiju je imenovano lice zaduženo za upravljanje oduzetom imovinom, a izvještaji o popisu ne sadrže minimalno propisane elemente.

Preporuke date korisnicima budžeta Republike

Kao što se može vidjeti u Tabeli br. 3, u pojedinačnim izvještajima o provedenoj finansijskoj reviziji korisnika budžeta Republike za 2020. godinu date su ukupno 124 preporuke, od kojih se 49 odnosi na otklanjanje grešaka u finansijskim izvještajima i 75 preporuka koje se odnose na usklađenost.

Pri tome, tri subjekta nisu dobila ni jednu preporuku revizije, dok je za četiri subjekata upućeno po devet preporuka (Ministarstvo privrede i preduzetništva, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite, Agencija za upravljanje oduzetom imovinom i Republička komisija za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske), dok je jedan subjekt (Republički zavod za geološka istraživanja) dobio ukupno 13 preporuka. Imajući u vidu da se radi o većem broju provedenih revizija i u određenim slučajevima novim subjektima revizije (čiji finansijski izvještaji su bili po prvi put obuhvaćeni revizijom), veći broj datih preporuka je bio i očekivan.

Karakteristično je da se od ukupnog broja preporuka još uvijek značajan broj odnosi na popis imovine i obaveze, odnosno na dosljednu primjenu pravilnika kojim su regulisani način i rokovi vršenja popisa (preporuka kod 11 od 22 subjekta), te šest preporuka koje se odnose na pripremu obrazloženja uz finansijske izvještaje čiji je sadržaj definisan Pravilnikom o finansijskom izvještavanju za budžetske korisnike.

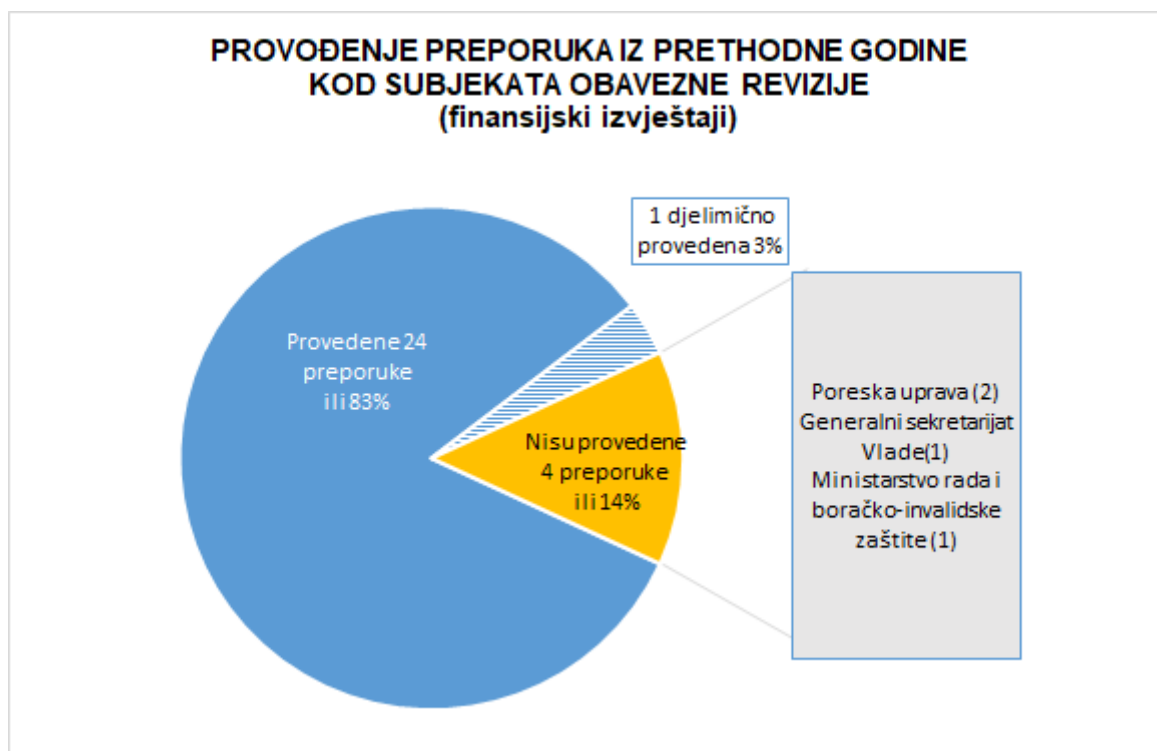
U izvještaju o finansijskoj reviziji Konsolidovanog godišnjeg izvještaja za korisnike budžeta Republike Srpske data je preporuka da se sredstva od putarina i GSM licenci koja se prenose javnim preduzećima „Autoputevi Republike Srpske“ i „Putevi Republike Srpske“ evidentiraju u okviru grantova u skladu sa budžetskim klasifikacijama i kontnim planom za budžetske korisnike.

Preostale preporuke se odnose na:

- Evidentiranje unaprijed plaćenih rashoda (avansi) u skladu sa odredbama važećih pravilnika za budžetske korisnike (3 preporuke), te priznavanje kao unaprijed plaćenih rashoda uplata za investiciono održavanje, a da se nakon informacije o stvarnom utrošku i analize, izvrši priznavanje ulaganja i trošenja akontacija za investiciono održavanje (2 preporuke);
- Obračunsko iskazivanje transfera između budžetskih jedinica različitog nivoa vlasti u skladu sa pravilnikom za budžetske korisnike (2 preporuke), a da se za obaveze po osnovu transfera iz ranijeg perioda preduzmu odgovarajuće mjere za postupanje u skladu sa računovodstvenim politikama (1 preporuka);
- Evidentiranje obaveza i rashoda u skladu sa načelom nastanka poslovnog događaja i sačinjavanje i kontrolu knjigovodstvenih isprava u skladu sa Pravilnikom o računovodstvu za budžetske korisnike (2);
- Evidentiranje obračunskih rashoda u skladu sa odredbama Pravilnika o budžetskim klasifikacijama, sadržini računa i primjeni kontnog plana za budžetske korisnike (1);
- Evidentiranje naplaćenih potraživanja koja su ranije korigovana u okviru primitaka i odgovarajućeg korektivnog konta u skladu sa odredbama Pravilnika o računovodstvu (1);
- Procjenu preostalog vijeka trajanja stalnih sredstava u upotrebi, a čija je sadašnja vrijednost svedena na nulu (1), kao i evidentiranje i utvrđivanje revalorizacione vrijednosti stalnih sredstava u upotrebi čija je knjigovodstven vrijednost svedena na nulu (1);

- Potrebu analize stanja stalnih sredstava u pripremi i postupanje u skladu sa odredbama Pravilnika o računovodstvu za budžetske korisnike (1);
- Prenos ulaganja u tuđu imovinu na instituciju u čijoj nadležnosti je subjekt u čiju imovinu se vrši ulaganje (1);
- Kontrolu i usaglašavanje potraživanja po osnovu koncesionih naknada i njihova naplata (1);
- U cilju potpune realizacije projekta i namjensko trošenje sredstava, definisanje međusobnih prava/obaveza putem ugovora o dodjeli sredstava granta (1);
- Evidentiranje isplata po ugovoru o djelu u skladu sa propisanom budžetskom klasifikacijom i kontnim planom (1);
- Evidentiranje primitaka iz transakcija sa drugim nivoima vlasti u skladu sa propisanom budžetskom klasifikacijom i računovodstvenim politikama (1);
- Pribavljanje neophodne dokumentacije, te zatvaranje konta vanbilansne evidencije kada prestane mogući uticaj poslovnih događaja po osnovu kojih su nastale evidencije (npr. mjenice ili bankarske garancije) - 2 preporuke;
- Iskazivanje zateznih kamata za kašnjenje u plaćanju obaveza u skladu sa odgovarajućim budžetskim klasifikacijama i kontnim planom (1); iskazivanje rashoda vezanih za djelatnost i rashoda za dobrovoljno penzijsko osiguranje na teret poslodavca u okviru računovodstvenog Fonda 01 (1 preporuka) i ispravna klasifikacija rashoda za održavanje licenci (1).
- Reklasifikacija datih dugoročnih zajmova koji dospijevaju do godinu dana na kratkoročne, uz procjenu naplativosti i po potrebi korekciju/ispravku zajmova koji su dospjeli i nisu naplativi (1);
- Planiranje i izvršenje budžeta po osnovu subvencija za razvoj poljoprivrede i sela u skladu sa propisanom budžetskom klasifikacijom i ostalim odredbama važećeg pravilnika (1);
- Potrebu definisanja organizacionog mjesta priznavanja trajno oduzete imovine shodno Zakonu o oduzimanju imovine koja je proistekla izvršenjem krivičnih djela i zahtjevima MRS JS (1 preporuka).

Preporuke koje se odnose na finansijske izvještaje, a koje revizori daju subjektima kod kojih se revizija provodi kontinuirano iz godine u godinu su uglavnom provedene, uz izuzetak preporuke Ministarstvu rada i boračko-invalidske zaštite koja se ponavlja, te jedne preporuke Generalnom sekretarijatu Vlade i dvije preporuke Poreskoj upravi Republike Srpske iz prethodne godine, što je ilustrovano Grafikonom br. 3.



Grafikon br. 3: Provođenje preporuka vezanih za finansijske izvještaje subjekata kod kojih se revizija provodi svake godine

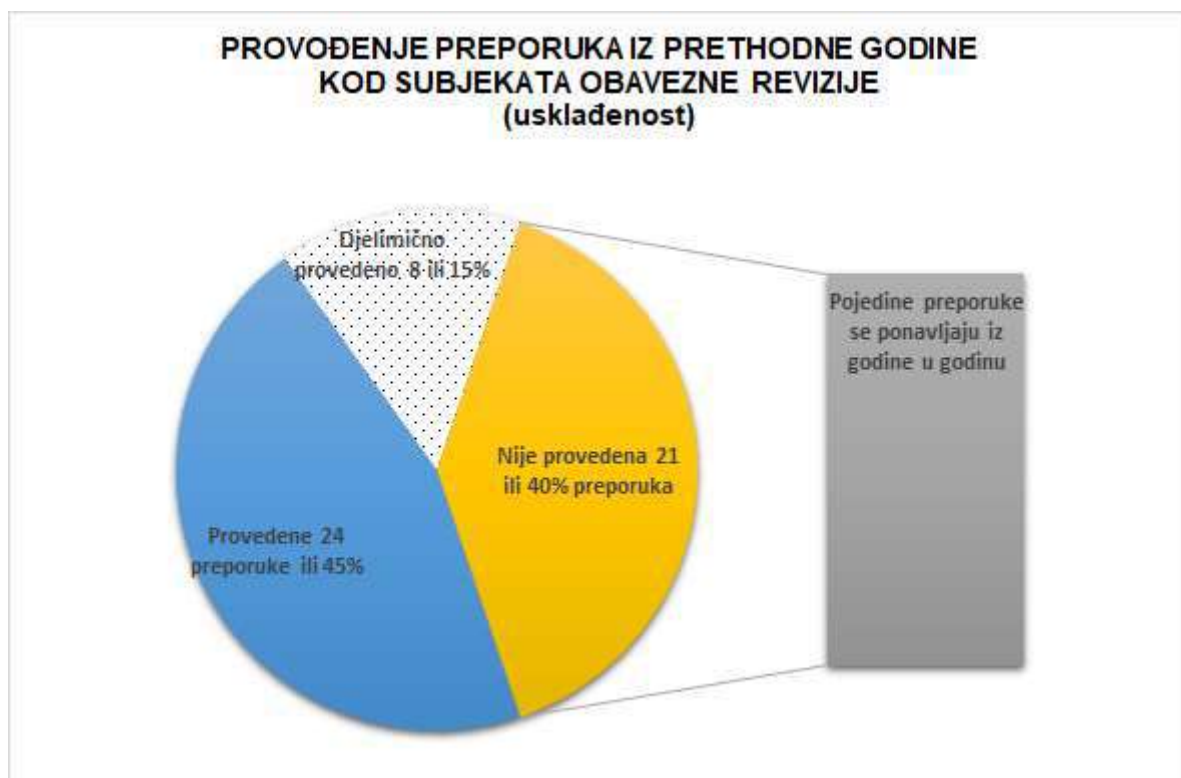
Preporuke vezane za usklađenost poslovanja, njih ukupno 73 koje su date za 25 pojedinačnih korisnika budžeta odnose se na sljedeće:

- Potpunu primjenu odredbi Zakona o javnim nabavkama i procedura propisanih podzakonskim aktima, a u odnosu na konkretne nalaze/odstupanja koji su utvrđeni kod subjekta (16 preporuka);
- Obavezu da se istovremeno uz budžetski zahtjev Ministarstvu finansija dostavi i nacrt kadrovskog plana u skladu sa Pravilnikom o načinu izrade i sadržaju kadrovskog plana u republičkim organima uprave (14 preporuka);
- Poštovanje odredbi Zakon o radu (čl. 205) prilikom zaključivanja ugovora o djelu sa fizičkim licima (9 preporuka);
- Prijem zaposlenih na određeno vrijeme da sa vrši u skladu sa Zakonom o državnim službenicima (9 preporuka), uključujući i angažovanje pripravnika i privremeni raspored zbog povećanog obima posla;
- Utvrđivanje i primjenu kriterijuma, procedura i postupaka u vezi sa dodjelom grantova i namjenskih sredstava (4 preporuke);
- Obračun i isplata otpremnina i novčanih pomoći uz primjenu odredbi Zakona o doprinosima i Zakona o porezu na dohodak (1), obračun naknada za rad na državni praznik i druge dane kada se po zakonu ne radi uz primjenu PKU za zaposlene u organima uprave Republike Srpske (1);
- Obračun i isplata plata rukovodiocu organa u skladu sa odlukom nadležnog tijela, a obračun i isplata plate zaposlenima u skladu sa Zakonom o platama za zaposlene u organima uprave i Posebnim kolektivnim ugovorom za zaposlene u organima uprave Republike Srpske (2 preporuke);
- Sadržaj i popunjavanje putnih naloga (2) i poštovanje Uredbe o naknadama za službena putovanja za zaposlene u javnom sektoru Republike Srpske (3);

- Donošenje internih akata kojima se definišu pravo i ograničenje upotrebe službenih vozila, mobilnih telefona i reprezentacije (1), kao i usklađivanje internih akata vezanih za navedene rashode sa smjernicama i zaključcima Vlade Republike Srpske (2);
- Primjenu Uputstva o načinu obračuna troškova prevoza zaposlenih u organima uprave Republike Srpske (1);
- Imenovanje vršioca dužnosti u skladu sa zakonom (1);
- Donošenje opštih akata kojima se uređuju pitanja od značaja za uspostavljanje i funkcionisanje sistema knjigovodstva i računovodstva prema Zakonu o računovodstvu i reviziji Republike Srpske (1);
- Uspostavljanje i provođenje redovne i potpune kontrole knjigovodstvenih isprava u skladu sa definisanim pravilima (1) i ovjeravanje ulazne knjigovodstvene dokumentacije po principu dvojnog potpisa (1);
- Usaglašavanje pomoćnih knjiga sa GKT (1);
- Uspostavljanje integralnog računovodstvenog sistema kao podrške za evidentiranje i računsku obradu zahtjeva krajnjih korisnika i evidencija o dodijeljenim i isplaćenim sredstvima (1);
- Usaglašavanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa zahtjevima Zakona o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru (1) i
- Korišćenje prihoda od finansiranja posebnih projekata u skladu sa programima finansijske podrške i vršenje preraspodjele sredstava za posebne projekte u skladu sa odredbama Zakona o izvršenju budžeta (1).

Dvije preporuke koje se odnose na usklađenost, a koje su date u okviru revizije Konsolidovanog finansijskog izvještaja za korisnike budžeta Republike su vezane za to da se: poreski dug utvrđen rješenjem o odgađanju poreskog duga obezbijedi propisanim sredstvima obezbjeđenja i da se prava na odgađanje poreskog duga ostvaruju u skladu sa odredbama Zakona o odgođenom plaćanju poreskog duga; i da se međusobno usklade odluka Vlade Republike Srpske o određivanju prioriternih projekata sa raspodjelom sredstava i Prijedlog programa javnih investicija, te da se od strane nosilaca projekata obezbijedi blagovremeno pravdanje utrošenih sredstava. Ove preporuke se ponavljaju i predstavljaju preporuke iz prethodnog izvještaja koje nisu provedene.

U poređenju sa preporukama vezanim za finansijske izvještaje, preporuke koje se odnose na usklađenost a date su budžetskim korisnicima kod kojih se revizija provodi svake godine, provedene su u znatno manjoj mjeri (Grafikon br. 4). Tako je od ukupno 53 date preporuke za 2019. godinu, a koje se odnose na usklađenost, provedeno i djelimično provedeno oko 60%, odnosno nije provedeno 40% tih preporuka.



Grafikon br. 4: Provođenje preporuka vezanih za usklađenost kod subjekata kod kojih se revizija provodi svake godine

Budući da se kod ovih subjekata ne provode posebni angažmani radi provjere statusa ranije datih preporuka, nego se ta provjera vrši u toku revizije tekuće godine, nalazi i zaključci o provedenim preporukama se jasno iznose u posebnom dijelu svakog pojedinog izvještaja o reviziji. Pojedini subjekti dosljedno provode revizorske preporuke, dok se kod jednog dijela budžetskih korisnika iste ili slične preporuke vezane za usklađenost ponavljaju, odnosno nisu preduzete aktivnosti da se utvrđene neusklađenosti otklone. Detaljne informacije o statusu ranije datih preporuka za sve subjekte revizije dostupni su u Registru preporuka finansijske revizije na internet-stranici <http://www.gsr-rs.org>.

2.2.2. Finansijske revizije fondova socijalne zaštite

U izvještajnom periodu su u skladu sa planom provedene finansijske revizije četiri fonda socijalne zaštite za 2020. godinu, i to: Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (u daljem tekstu: Fond PIO), Fonda zdravstvenog osiguranja, Zavoda za zapošljavanje i Fonda za dječiju zaštitu.

Tabela br. 4: Pregled finansijskih revizija fondova socijalne zaštite za 2020. godinu i izraženih revizorskih mišljenja

RB	Subjekt revizije	Revizijsko mišljenje		Broj datih preporuka	
		Finansijski izvještaji	Usklađenost	Finansijski izvještaji	Usklađenost
1.	Fond PIO	pozitivno	pozitivno	0	0
2.	Fond zdravstvenog osiguranja	pozitivno	pozitivno sa s.p.	3	1
3.	Fond za dječiju zaštitu	pozitivno	pozitivno	1	0
4.	Zavod za zapošljavanje	pozitivno	pozitivno sa s.p.	3	3

Svi izvještaji o finansijskoj reviziji fondova socijalne zaštite za 2020. godinu objavljeni su u periodu od 19.3. do 16.6.2021. godine. Mišljenja o finansijskim izvještajima i mišljenja koja se odnose na usklađenost za četiri navedena fonda socijalne zaštite su pozitivna, uz skretanje pažnje kod Fonda zdravstvenog osiguranja i Zavoda za zapošljavanje.

Skretanje pažnje se odnosi na neusaglašenost zakonskih propisa u pogledu broja i imenovanja članova upravnog odbora. Naime:

- Zakonom o zdravstvenom osiguranju i Statutom Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske definisano je da upravni odbor ima devet članova, a članom 16. Zakona o sistemu javnih službi je definisano da upravni odbor ima tri ili pet članova.
- Zakonom o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti definisano je da upravni odbor Zavoda za zapošljavanje ima pet članova, od kojih tri imenuje i razrješava Vlada Republike Srpske nakon provedene konkursne procedure, a po jednog člana imenuju reprezentativni sindikati i reprezentativna organizacija poslodavaca Republike Srpske. Članom 16. Zakona o sistemu javnih službi definisano je da Vlada Republike Srpske imenuje i razrješava članove upravnog odbora ustanove čiji je ona osnivač ili suosnivač. Procedura imenovanja članova UO koje imenuju reprezentativni sindikati i organizacija poslodavaca Republike Srpske nije definisana važećom regulativom.

Preporuke fondovima socijalne zaštite

Ukupno je fondovima socijalne zaštite na osnovu revizije za 2020. godinu upućeno 11 preporuka, od čega 7 za finansijske izvještaje i 4 za usklađenost. Pri tome, Fondu PIO za 2020. godinu, kao i prethodne godine, nisu date preporuke revizora.

Fond za dječiju zaštitu je proveo sve tri preporuke koje su date u prethodnom izvještaju o reviziji (jedna za finansijske izvještaje i dvije za usklađenost).

Uz pozitivna mišljenja Fondu za dječiju zaštitu za 2020. godinu data je jedna preporuka u vezi primijenjenog tretmana objelodanjenih potencijalnih obaveza i usklađivanje računovodstvene politike uz objavljivanje dodatnih informacija u napomenama.

Fondu zdravstvenog osiguranja prethodne godine dato je osam preporuka (dvije za finansijske izvještaje i pet vezano za usklađenost). Provedeno je sedam preporuka, a nije provedena preporuka vezane za popis imovine i obaveza. Od ukupno četiri date preporuke za 2020. godinu Fondu zdravstvenog osiguranja, jedna koje se odnose na finansijske izvještaje se ponavlja (vezane za popis), a tri preostale preporuka se odnose na: planiranje i provođenje postupaka javnih nabavki u skladu sa članom 15. Zakona o javnim nabavkama, i objavljivanje osnovnih elemenata ugovora u skladu sa uputstvom; objelodanjivanje (u napomenama uz finansijske izvještaje) svih dodatnih informacija o izdacima i primicima kako se zahtijeva Pravilnikom o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika i MRS JS 1; te na propisivanje kriterijuma materijalnosti za ispravke greške iz prethodnog perioda i definisanje računovodstvenog tretmana obaveza po osnovu refundacija naknade neto plate za vrijeme privremene nesposobnosti za rad, kako je definisano Pravilnikom o računovodstvu za budžetske korisnike;

Zavodu za zapošljavanje dato je šest preporuka, po tri za finansijske izvještaje i za usklađenost, a to su preporuke vezane za: blagovremeno dostavljanje Upravnom odboru godišnjeg izvještaja o popisu; preispitivanje iskazane vrijednosti stalnih sredstava u pripremi na svaki dan bilansiranja i knjiženje na osnovu toga; evidentiranje u vanbilansnoj evidenciji; organizovanje rada Jedinice za internu reviziju u skladu sa Zakonom o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru; provođenje nabavki u skladu sa članom 18. Zakona o javnim nabavkama i objavljivanje osnovnih elemenata ugovora u skladu sa uputstvom; usklađivanje budžetskih sredstava i izdataka kako je to definisano Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske i odobravanje sredstva podsticaja za zapošljavanje u skladu sa utvrđenom bodovnom listom.

Od osam preporuka koje su date Zavodu za zapošljavanje prilikom revizije za prethodnu godinu pet preporuka je provedeno, a djelimično su provedene tri i to preporuke da se: na dan bilansiranja preispita iskazana vrijednost nefinansijske imovine u stalnim sredstvima u pripremi i ista prizna u skladu sa važećim računovodstvenim propisima; organizuje Jedinice za internu reviziju u skladu sa Zakonom o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru i preporuka vezana za odobravanje sredstava podsticaja za zapošljavanje u skladu sa utvrđenom bodovnom listom.

2.2.3. Finansijske revizije institucija iz oblasti pravosuđa

Godišnjim planom revizija za 2021. godinu u izvještajnom periodu je planirano provođenje finansijskih revizija 13 institucija iz oblasti pravosuđa u Republici Srpskoj i to po prvi put u dva okružna suda, dva okružna privredna suda i dva okružna tužilaštva, te sedam osnovnih sudova.

U tabeli br. 5. prikazana su mišljenja data ovim institucijama i broj preporuka vezano za finansijske izvještaje i za usklađenost.

Svi izvještaji finansijskih revizija za navedene subjekte objavljeni su u periodu od 12.3. do 26.5.2021. godine i dostupni su na internet-stranici: <http://www.gsr-rs.org>.

Za 13 revidiranih finansijskih izvještaja institucija iz oblasti pravosuđa izraženo je sedam mišljenja sa rezervom i šest pozitivnih mišljenja, pri čemu su samo za jednu instituciju (Okružni sud Istočno Sarajevo) oba mišljenja sa rezervom, dok je kod ostalih drugo mišljenje pozitivno, što se može vidjeti u Tabeli br. 5.

Tabela br. 5: Pregled finansijskih revizija kod pravosudnih institucija za 2020. godinu i izraženih revizorskih mišljenja

RB	Subjekt revizije	Revizorsko mišljenje		Broj datih preporuka	
		Finansijski izvještaji	Usklađenost	Finansijski izvještaji	Usklađenost
1.	Okružni privredni sud Bijeljina	pozitivno	pozitivno	0	1
2.	Okružni privredni sud Trebinje	pozitivno	pozitivno	1	3
3.	Okružno javno tužilaštvo Doboj	mišljenje sa rezervom	pozitivno	1	2
4.	Okružno javno tužilaštvo Prijedor	pozitivno	pozitivno	2	3
5.	Okružni sud Istočno Sarajevo	mišljenje sa rezervom	mišljenje sa rezervom	5	3
6.	Okružni sud Trebinje	mišljenje sa rezervom	pozitivno	8	3
7.	Osnovni sud Šamac	pozitivno	pozitivno	2	3
8.	Osnovni sud Vlasenica	pozitivno	pozitivno	0	3
9.	Osnovni sud Sokolac	pozitivno	mišljenje sa rezervom	4	5
10.	Osnovni sud Trebinje	pozitivno	pozitivno	1	1
11.	Osnovni sud Srebrenica	pozitivno	mišljenje sa rezervom	2	4

GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ ZA 2021. GODINU

12.	Osnovni sud Višegrad	pozitivno	mišljenje sa rezervom	1	5
13.	Osnovni sud Prnjavor	mišljenje sa rezervom	pozitivno	8	1
Ukupna broj datih preporuka				35	37

Mišljenje o finansijskim izvještajima za revidirane pravosudne institucije

Mišljenje sa rezervom o finansijskim izvještajima Okružnog javnog tužilaštva Doboj, Okružnih sudova u Istočnom Sarajevu i Trebinju i Osnovnog suda u Prnjavoru rezultat je utvrđenih nedostataka koji su ukratko navedeni u nastavku.

U Okružnom javnom tužilaštvu Doboj i Okružnom sudu Istočno Sarajevo manje su iskazani primljeni grantovi, jer evidentiranje doznačenih sredstava sa uslovom za utrošak istih nije izvršeno prema Pravilniku o računovodstvu, računovodstvenim politikama i računovodstvenim procjenama za budžetske korisnike, pri čemu je u OJT Doboj povrat neutrošenog dijela grant sredstava evidentiran kao rashodi po osnovu korišćenja roba i usluga, iako isti nisu nastali.

U okružnom sudu Istočno Sarajevo više je iskazana nefinansijska imovina u stalnim sredstvima za dio za koji nije vršena amortizacija ulaganja na tuđim nekretninama i opremi u ranijim periodima. Dugoročno razgraničeni prihodi u Okružnom sudu u Istočnom Sarajevu su precijenjeni za iznos od 1,16 miliona KM, jer primljene neuslovljene pomoći nisu evidentirane u skladu sa dopunjenom instrukcijom Ministarstva finansija iz 2017. godine. Više su iskazani primici za naknade plata za vrijeme bolovanja koji se refundiraju od fondova obaveznog socijalnog osiguranja, jer su evidentirani na obračunskoj osnovi, a manje su iskazani izdaci za naknade plata za vrijeme bolovanja koji se refundiraju.

U Okružnom sudu Trebinje neamortizovana vrijednost objekta koji je ustupljen Gradu Trebinje i neamortizovana vrijednost opreme koja je na osnovu odluke predsjednika Suda otpisana su iskazane kao rashod amortizacije, a ne kao ostale pomoći date u naturi i gubici po osnovu rashodovanja imovine.

Osnovni sud u Prnjavoru nije postupao u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjem sudskom poslovanju, jer obrazac/pregled izrečenih i naplaćenih novčanih kazni, troškova krivičnog postupka, paušala i oduzete imovinske koristi nije sačinjen na osnovu podatka iz Dnevnika novčanih kazni, troškova krivičnog postupka, paušala i oduzete imovinske koristi, već na osnovu podataka iz GKT i nije za 2020. godinu sačinjen i dostavljen nadležnom ministarstvu obrazac/pregled sudskih pologa.

Osim toga, u Osnovnom sudu u Prnjavoru nije uspostavljena pomoćna knjiga nefinansijske imovine u stalnim sredstvima, što nije u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji Republike Srpske, prilikom obračuna amortizacije za 2020. godinu za poslovne objekte i računarsku opremu nisu primijenjene godišnje amortizacione stope definisane Pravilnikom o primjeni godišnjih amortizacionih stopa za budžetske korisnike, a vrijednosti neproizvedene stalne imovine i revalorizacionih rezervi su manje iskazane, jer nije izvršeno evidentiranje procijenjene vrijednosti licenci primljenih od Ministarstva finansija.

U osnovnom sudu u Prnjavoru su pogrešno klasifikovani rashodi po osnovu pripravnosti-dežurstva, tako da su rashodi za bruto naknade zaposlenih više, a rashodi za bruto plate manje iskazani.

Mišljenje o usklađenosti za revidirane institucije pravosuđa

Mišljenje sa rezervom o usklađenosti izraženo je za Okružni sud Istočno Sarajevo i za tri osnovna suda, u: Sokocu, Srebrenici i Višegradu.

Osnov za mišljenje sa rezervom o usklađenosti kod Okružnog suda Istočno Sarajevo i Osnovnom sudu u Višegradu je rezultat odstupanja pri obračunu nagrade za rad advokata – branioca angažovanih po službenoj dužnosti, koji je definisan Tarifom o nagradama i naknadi

troškova za rad advokata, jer u pojedinim slučajevima za koje je to propisano, nije vršeno umanjenje za 50%, što nije u skladu sa stavom II Odluke o određivanju visine nagrade i naknade advokatima angažovanim po službenoj dužnosti u krivičnom postupku, dok je u pojedinim predmetima, na obračunati iznos nagrade za vrijeme – branioca angažovanih po službenoj dužnosti, vršeno uvećanje za paušalnu nagradu od 25%, što nije u skladu sa Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad advokata.

Pored toga, u Osnovnom sudu u Višegradu obračun naknada za rad advokata – branioca angažovanih po službenoj dužnosti u krivičnom postupku, po osnovu pređenih kilometara vlastitim vozilima u pojedinim predmetima, vršen je u visini od 30% od cijene 1 l goriva za svaki pređeni kilometar, što nije u skladu sa Uredbom o naknadi troškova u krivičnom postupku.

U Osnovnom sudu u Višegradu nisu provedene odgovarajuće procedure popisa imovine i obaveza, tako da redovan godišnji popis imovine i obaveza nije proveden u skladu sa odredbama odgovarajućeg pravilnika.

U Osnovnom sudu u Sokocu osnov za mišljenje sa rezervom se odnosi na zapošljavanje izvršioca na neodređeno vrijeme bez raspisivanja javnog konkursa i pribavljene saglasnosti nadležnog ministarstva, što nije u skladu sa odredbama Zakona o sudovima Republike Srpske, kao i na odstupanja u primjeni Zakona o javnim nabavkama (za pojedine nabavke nisu provedene procedure javnih nabavki, nisu donošene odluke ili rješenja o pokretanju postupaka javnih). Osim toga, u Osnovnom sudu u Sokocu, kao i u Osnovnom sudu u Srebrenici vršeno je dijeljenje nabavki (za nabavke istih usluga provedena dva direktna sporazuma) i nisu sačinjeni i dostavljeni Agenciji za javne nabavke izvještaji o postupcima direktnog sporazuma, te na internet stranici nisu objavljivani osnovni elementi ugovora, što je definisano zakonom.

Preporuke date institucijama pravosuđa za revidiranu 2020. godinu

Na osnovu provedene finansijske revizije za 2020. godinu kod 13 institucija iz oblasti pravosuđa u Republici Srpskoj, date su ukupno 72 preporuke (prosječno 5,5 preporuka po izvještaju), od kojih se 35 odnosi na finansijske izvještaje, a 37 je preporuka koje su vezane za usklađenost.

Preporuke vezane za finansijske izvještaje se pretežno odnose na: priznavanje rashoda u periodu nastanka; otklanjanje odstupanja od propisanih procedura pri popisu imovine i obaveza; kompletnost objavljivanja u obrazloženjima uz finansijske izvještaje; način evidentiranja grantova (uslovljenih donacija); evidentiranje pojedinih izdataka i primitaka; vrednovanje nefinansijske imovine i obračun amortizacije; priznavanje i vrednovanje zemljišta uspostavu određenih pomoćnih evidencija; računovodstveni tretman dugoročno razgraničenih prihoda, obaveza i rezervisanja i dr.

Preporuke koje se odnose na usklađenost u najvećoj mjeri su vezane za sljedeće: primjenu određenih odredbi Zakona o javnim nabavkama; uspostavu pomoćnih evidencija za sudske takse, novčane kazne i troškove krivičnog postupka; donošenje internih akata ili njihovu dopunu, kao i za ključne poslovne procese uspostavljanje kontrolnih mehanizama koji se odnose na zahtjeve Zakona o sistemu internih finansijskih kontrola i podzakonskih akata; obračun nagrada i naknada advokatima po službenoj dužnosti u skladu sa propisanim tarifama i donesenim odlukama; angažovanje lica po osnovu ugovora o djelu shodno odredbama Zakona o radu.

2.2.4. Finansijske revizije opština

Godišnjim planom revizija u izvještajnom periodu 1.1 - 31. 8. 2021. godine je planirano provođenje 14 finansijskih revizija jedinica lokalne samouprave, a to su opštine: Šipovo, Kozarska Dubica, Laktaši, Pale, Trnovo, Ugljevik, Brod, Vukosavlje, Krupa na Uni, Oštra Luka, Istočni Drvar, Novi Grad, Kalinovik i Berkovići. Svi pojedinačni izvještaji su završeni u periodu od 28.7. do 31.8.2021. godine i dostupni su na internet-stranici: <http://www.gsr-rs.org>.

GODIŠNJI REVIZORSKI IZVJEŠTAJ ZA 2021. GODINU

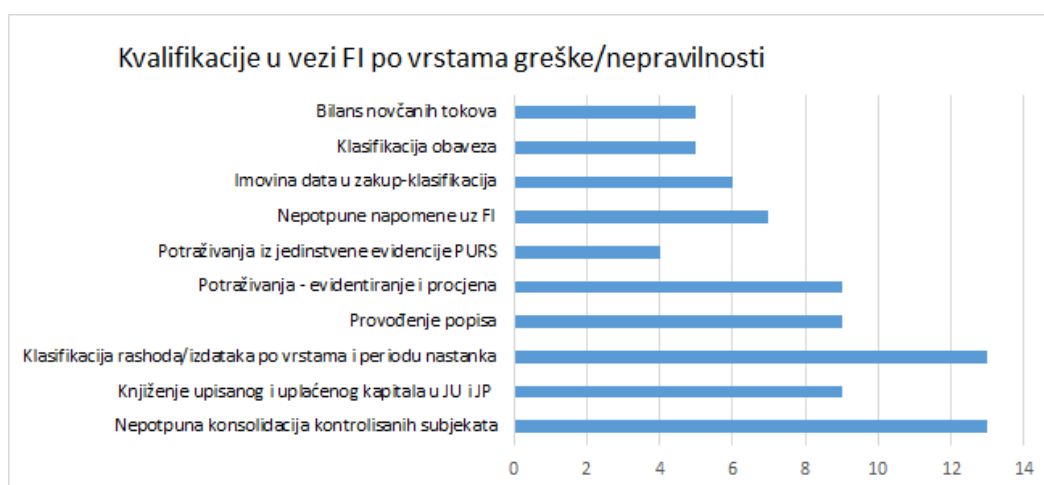
Tabela br. 6: Pregled finansijskih revizija opština provedenih do 31.8.2021. za 2020. godinu

RB	Subjekt revizije	Revizijsko mišljenje		Broj datih preporuka	
		Finansijski izvještaji	Usklađenost	Finansijski izvještaji	Usklađenost
1.	Opština Krupa na Uni	rezerva	rezerva	6	2
2.	Opština Istočni Drvar	rezerva	rezerva	6	6
3.	Opština Berkovići	rezerva	rezerva	7	8
4.	Opština Oštra Luka	rezerva	rezerva	8	8
5.	Opština Laktaši	rezerva	pozitivno	4	1
6.	Opština Šipovo	rezerva	rezerva	6	4
7.	Opština Brod	rezerva	rezerva	10	5
8.	Opština Kozarska Dubica	negativno	negativno	16	11
9.	Opština Pale	rezerva	rezerva	6	10
10.	Opština Vukosavlje	rezerva	pozitivno	7	3
11.	Opština Trnovo	rezerva	rezerva	9	7
12.	Opština Kalinovik	rezerva	rezerva	7	8
13.	Opština Ugljevik	rezerva	rezerva	7	8
14.	Opština Novi Grad	rezerva	rezerva	2	7
Ukupan broj datih preporuka u izvještajima za JLS				101	81

Od 14 revidiranih opština za 2020. godinu oba pozitivna mišljenja nije dato ni jednoj od opština, a negativno mišljenje i za finansijske izvještaje i za usklađenost izraženo je za Opštinu Kozarska Dubica.

Što se tiče mišljenja o finansijskim izvještajima kod svih preostalih 13 revidiranih opština ono je sa rezervom. Uz to, opštinama Vukosavlje i Laktaši izraženo je pozitivno mišljenje o usklađenosti, a za 10 preostalih revidiranih JLS za 2020. godinu je dato mišljenje sa rezervom o usklađenosti.

Najučešće greške od uticaja na mišljenje o finansijskim izvještajima kod revidiranih opština, a odnose se na nalaze navedene u nastavku grupisane prema određenom zajedničkom obilježju, što je prikazano i Grafikonom br. 5.



Grafikon br. 5: Greške/nepravilnosti sa uticajem na mišljenje o FI kod revidiranih JLS u periodu 1.1 – 31.8.2021.

U 13 od 14 revidiranih opština prilikom sačinjavanja konsolidovanog finansijskog izvještaja za 2020. godinu nije izvršena konsolidacija kako je propisano Pravilnikom o računovodstvu, jer opština nije izvršila uključivanje neto imovine/kapitala svih kontrolisanih javnih ustanova i javnih preduzeća u u konsolidovani bilans stanja. Pored toga, kod pojedinih opština nije iskazano ili je potcijenjeno učešća u kapitalu i trajni izvori za iznos neevidentiranih osnivačkih ulaganja, upisanog i uplaćenog kapitala u javne ustanove niže budžetske korisnike (Ugljevik, Novi Grad, Kalinovik, Pale, Trnovo, Kozarska Dubica, Berkovići i Krupa na Uni), dok u opštini Brod nije izvršeno umanjeno imovine za vrijednost učešća u preduzeću nad kojim je okončan stečajni postupak.

Iako su prema usvojenom računovodstvenom okviru sastavni dio obaveznog seta finansijskih izvještaja, a njihov sadržaj je bliže definisan računovodstvenim standardima, kao i Pravilnikom o finansijskom izvještavanju budžetskih korisnika, napomene uz finansijske izvještaje ne sadrže sve propisane informacije (za opštine: Istočni Drvar, Šipovo, Brod, Kozarska Dubica, Vukosavlje, Trnovo, Kalinovik).

U opštinama Kozarska Dubica, Kalinovik, Trnovo, Vukosavlje, Šipovo, Oštra Luka, Berkovići, Istočni Drvar i Krupa na Uni popis imovine i obaveza na dan 31.12.2020. godine nije organizovan i izvršen (djelimično ili u potpunosti) u skladu sa odredbama Pravilnika o načinu i rokovima vršenja popisa i usklađivanja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem imovine i obaveza.

U Opštini Ugljevik stvarno nastali rashodi u iznosu više od 523 hiljade KM (rashodi za lična primanja, rashodi po osnovu korišćenja roba i usluga, doznake na ime socijalne zaštite) i izdaci su iskazani kao ostali rashodi obračunskog karaktera, što nije u skladu sa definisanim budžetskim klasifikacijama i kontnim planom za budžetske korisnike jer se radi o tekućim rashodima koji zahtjevaju odliv novčanih sredstava, a ne o rashodima obračunskog karaktera.

Greške u klasifikaciji i evidentiranju rashoda i izdataka (po vrstama, u okviru revidirane godine) ili po periodu nastanka (što je od uticaja na rezultat tekuće i prethodnih godina) odnose se na sljedeće: greške u evidentiranju rashoda za lična primanja (Istočni Drvar, Kozarska Dubica), greške u klasifikaciji rashoda za subvencije i grantove (Kozarska Dubica, Brod), klasifikacija grantova i rashoda za usluge po vrstama i po periodu nastanka (Trnovo) ili klasifikacija rashoda za usluge održavanja kao komunalnih usluga (Kalinovik); izdaci za nefinansijsku imovinu (Krupa na Uni, Istočni Drvar) ili avansi (Kozarska Dubica) su priznati kao rashodi što je od uticaja i na finansijski rezultat. Sa druge strane dio rashoda održavanja je priznat kao izdaci (Kalinovik) ili uopšte nisu evidentirani izdaci po osnovu u ulaganja i primljeni transferi (Brod), odnosno izdaci za ulaganja na tuđim nekratninama i vrijednost nekretnina i opreme precijenjena je iznos koji je trebalo da je iskazan kao tekući kapitalni grantovi (Ugljevik). U Opštini Pale u okviru stalnih sredstava na dan bilansiranja je izvršeno evidentiranje ulaganja od 1 milion KM u infrastrukturu subjekta Olimpijskog centra „Jahorina“, a.d. Pale, iako ulaganje nije ispunilo uslove za priznavanje u poslovnim evidencijama opštine Pale, već se po nalazu revizije radi o kapitalnim grantovima.

U Opštini Kozarska Dubica nisu iskazani izdaci po osnovu izmirenja obaveza iz ranijeg perioda i nije vršeno priznavanje i odmjeravanje gubitaka od umanjenja vrijednosti pa su ukupni rashodi i izdaci manje iskazani u revidiranoj godini.

Greške u klasifikaciji prihoda utvrđene su u opštinama Krupa na Uni (po dva osnova), Oštra Luka i Šipovo. Usljed greške u početnom priznavanju imovine (zemljište) u Opštini Berkovići manje su iskazani obračunski prihodi u korist trajnih izvora. U Opštini Ugljevik obračunski prihodi su niže iskazani, jer nije izvršeno priznavanje donacija/pomoći u naturi i ranije ispravljenih dugoročnih potraživanja po osnovu sudskog poravnjenja, a u Opštini Vukosavlje nisu iskazani prihodi od zakupa i rente za ambulantu porodične medicine.

Opštine Kozarska Dubica, Istočni Drvar, Oštra Luka i Trnovo nisu izvršile prenos sredstava u pripremi na sredstva u upotrebi u revidiranom periodu i ranije, što je od uticaja kako na ispravno iskazivanje imovine, tako i na rashode amortizacije. Istovremeno u Opštini Trnovo dio

sredstava u pripremi je stavljen u upotrebu prije primopredaje izvršenih radova (most, dio puta i javna rasvjeta).

Greške u klasifikaciji stalne imovine odnose se na to da imovina koja se daje u zakup nije evidentirana kao investicijska imovina u opštinama: Vukosavlje, Trnovo, Oštra Luka, Krupa na Uni i Kalinovik, dok je u Opštini Šipovo pogrešno evidentirana procjenjena vrijednost zemljišta kao investicijska imovina. U Opštini Istočni Drvar je nematerijalna imovina (projekti ispitivanje voda, zaštite izvorišta, strategija razvoja, regulacioni i prostorni plan) pogrešno klasifikovani u okviru stalnih sredstava.

Greške u iskazanoj vrijednosti stalne imovine su različite i odnose se na sljedeće: U Opštini Kalinovik je evidentirana nematerijalna imovina (šumsko-privredna osnova) čije je važenje isteklo, a nije evidentirana vrijednost zemljišta po preuzimanju bivše kasarne na području te opštine; u bilansima Opštine Trnovo evidentirana je vrijednost stanova koji treba da je u vanbilansnoj evidenciji, a vrijednost imovine koja je svedena na nulu i još uvijek se koristi nije revalorizovana; u Opštini Šipovo nije vršena procjena rezidualne vrijednosti i vijeka trajanja imovine koja se koristi pa je iskazana je negativna vrijednost računarske i komunikacione opreme.

Greške u klasifikaciji i evidentiranju obaveza su sljedeće: nisu evidentirane sve obaveze (Krupa na Uni), dio dugoročnih kreditnih obaveza nije reklasifikovan na kratkoročne koje dopijevaju do godinu dana (Brod, Krupa na Uni), pogrešno je klasifikovan dio obaveza po vrstama (Brod, Oštra Luka); u opštini Novi Grad više su iskazane obaveze prema dobavljačima i sredstva u pripremi jer rezervisanje budžetskih sredstava planirano za nabavku nije ispravno evidentirano.

U opštinama Oštra Luka, Šipovo, Istočni Drvar, Kozarska Dubica i Vukosavlje evidentiranje nastalih i naplaćenih poreskih i neporeskih potraživanja nisu u potpunosti izvršena u skladu sa odgovarajućim uputstvom i evidencijom Poreske uprave, pa su utvrđene greške u visini iskazanih prihoda od usklađivanja vrijednosti imovine, rashoda po osnovu usklađivanja, te dugoročnih i kratkoročnih potraživanja, spornih potraživanja i iskazane vrste i korekcije potraživanja za nenaplaćene poreze, doprinose i neporeske prihode.

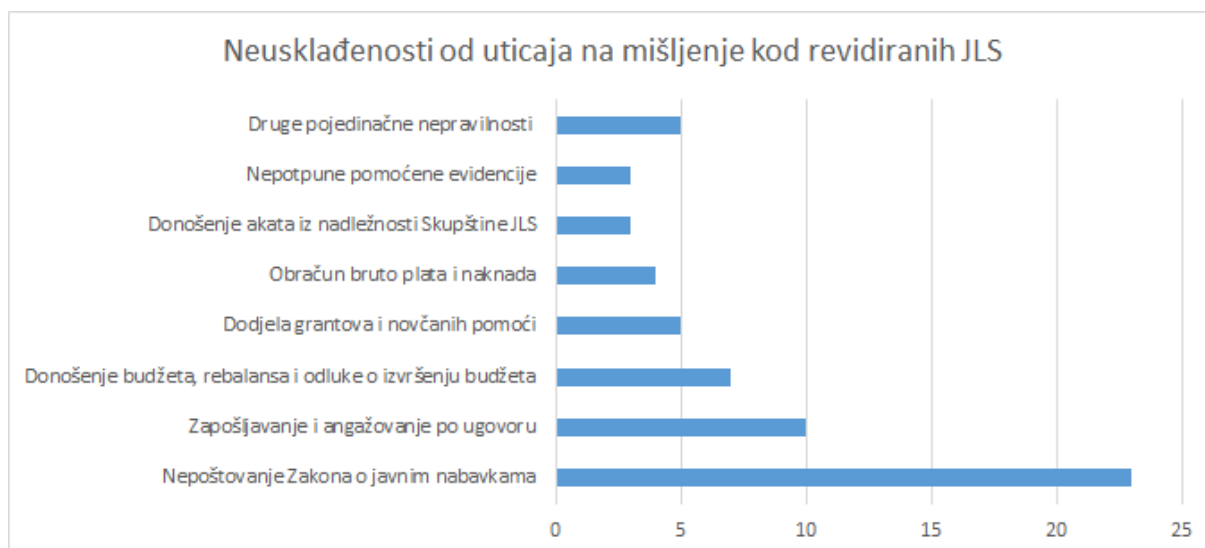
U opštinama Laktaši i Ugljevik nije izvršena procjena naplativosti i korekcija vrijednosti potraživanja koja nisu naplaćena u periodu dužem od 12 mjeseci, usljed čega je precijenjen finansijski rezultat ranijih godina (Laktaši), odnosno rashodi od usklađivanja vrijednosti imovine (Ugljevik). U opštinama Krupa na Uni i Vukosavlje dio potraživanja je pogrešno klasifikovan po vrsti potraživanja, a u opštini Kalinovik po ročnosti.

Pogrešna prezentacija u Izvještaju o novčanim tokovima najčešće je posljedica nekih drugih grešaka i zbog povezanosti pozicija iz izvještaja o izvršenju budžeta, greške se odnose i na Bilans novčanih tokova (opštine Berkovići, Laktaši, Šipovo, Kozarska Dubica i Trnovo).

Osim toga: revalorizacije rezerve su precijenjene a potcijenjen finansijski rezultat ranijih godina u Opštini Kozarska Dubica (zbog greške u knjiženja transakcije ulaganja u povećanje vlasničkog učešća u akcijama Komunalac a.d.) i u Opštini Oštra Luka (zbog pogrešno primijenjenih računovodstvenih politika u vezi formiranja vlastitih izvora u ranijem periodu). U Opštini Trnovo u vanbilansnoj evidenciji nisu evidentirane vrijednosti primljenih mjenica i garancija, dok su u Opštini Novi Grad vanbilansna aktiva i pasiva više iskazane.

Najznačajniji nalazi od uticaja na mišljenje o usklađenosti kod revidiranih opština

Kao što se može vidjeti na Grafikonu br. 6, odstupanja u primjeni Zakona o javnim nabavkama u značajnoj mjeri su prisutna i utiču na mišljenje o usklađenosti kod jedinica lokalne samouprave.



Grafikon br. 6: Neusklađenosti s propisima sa uticajem na mišljenje o usklađenosti kod revidiranih JLS u periodu 1.1 -31.8.2021.

Od 14 revidiranih opština, kod devet su date kvalifikacije i ukazano na više vrsta nepravilnosti vezanih za javne nabavke (Krupa na Uni, Istočni Drvar, Berkovići, Brod, Kozarska Dubica, Trnovo, Pale, Kalinovik, Novi Grad) i to za različita odstupanja kao što su: neprovođenje pojedinih postupaka nabavki; dijeljenje nabavki; provedene su nabavke koje nisu predviđene planom i za koje nisu donesene posebne odluke o pokretanju postupka; nepribavljanje bankarskih garancija; neobjavljivanje plana nabavki; neobjavljivanje svih potrebnih elemenata ugovora, obavještenja i drugih propisanih informacija i drugo.

Nuskladenosti u dijelu zapošljavanja u JLS najčešće se odnose na: zapošljavanje na određeno vrijeme duže od šest mjeseci u kalendarskoj godini, što nije u skladu sa Zakonom o službenicima i namještenicima u organima JLS (Opštine: Istočni Drvar, Oštra Luka, Novi Grad, Ugljevik), zatim zaključivanje ugovora o djelu, o dopunskom radu ili ugovora o privremenim i povremenim poslovima za poslove koji predstavljaju redovnu, osnovnu djelatnost opštinske uprave, što nije u skladu sa odredbama Zakona o radu (Ugljevik – opština i niži budžetski korisnik, Novi Grad, Oštra Luka, Istočni Drvar), kao i zapošljavanje pripravnika bez konkursne procedure (Novi Grad).

U Opštini Kozarska Dubica nisu obračunati porezi i doprinosi za naknade biračkim odborima, stručni nadzor, ugovor o djelu, naknade fizičkim licima angažovanim na pomoći prilikom pandemije i naknade zaposlenima za 8. mart, jubilarne nagrade i naknade za posebne rezultate u radu. U Opštini Trnovo obračun plata funkcionerima nije vršen prema kriterijumima iz Zakona o statusu funkcionera jedinica lokalne samouprave i Odluke o platama i drugim primanjima funkcionera. Osim toga, koeficijenti za obračun plata zaposlenih u JU Centar za kulturu Trnovo niži od onih iz Zakona o platama zaposlenih u oblasti kulture, međutim zaposlenima je u toku 2020. godine obračunat topli obrok i regres u bruto iznosu što nije u skladu sa pomenutim zakonom, kojim je definisano da su naknade za topli obrok i regres uračunate u iznos osnovne plate i ne mogu se posebno iskazivati.

Kod pojedinih opština revizijom su utvrđeni nedostaci u vezi dodjele grant sredstava, bilo da je u pitanju nedonošenje opštinskog akta kojim se definišu kriterijumi i postupak dodjele grantova ili grantovi nisu dodjeljivani po osnovu javnog poziva, a korisnici grantova nisu podnosili izvještaj o utrošku sredstava (Kozarska Dubica, Kalinovik, Istočni Drvar, Šipovo).

U pojedinim opštinama nisu poštovani prioriteti plaćanja po Odluci o izvršenju budžeta (Berkovići, Kozarska Dubica), nije sačinjen plan izmirenja neizmirenih obaveza iz ranijeg perioda (Berkovići, Ugljevik) ili su vršene preraspodjele u budžetu u okviru rashoda bez odluke načelnika (Kalinovik), a u jednoj opštini za 2020. godinu načelnik opštine nije predložio i

Skupština opštine nije donijela rebalans budžeta u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske i shodno tome nije vršeno usklađivanje budžetskih sredstva i izdataka (Ugljevik).

Izvršenje budžeta u opštini Ugljevik nije realizovano u skladu sa odredbama Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske, u pogledu planirane budžetske likvidnosti u okviru operativnih finansijskih planova i stvaranju obaveza i korišćenju sredstava za namjene i do visine raspoloživih sredstava u budžetu prema utvrđenim prioritetima.

Pojedine opštinske skupštine nisu donijele akte iz njihove nadležnosti kao što su: Strategija razvoja lokalnih puteva i Program razvoja sporta, kriterijumi raspodjele, kategorizacija sporta (Šipovo), zatim Program namjenskog utroška sredstava prikupljenih od naknada po osnovu prodaje šumskih drvnih sortimenata za 2020. godinu, Program korišćenja sredstava od naknada za vode (Kozarska Dubica), dok opština Kalinovik nije izdavala rješenja za komunalne naknade u 2020. godini i prethodnim godinama, što nije u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima.

Osim navedenih nepravilnosti koje karakterišu više lokalnih zajednica ili su značajne po svom uticaju na finansijske izvještaje, revizijom je utvrđeni i veći broj pojedinačnih grešaka i odstupanja koji su detaljno navedeni u pojedinačnim izvještajima (nepotpune ili neusaglašene pomoćne evidencije, nepopunjavanje putnih naloga za vozila, greške pri isplati dnevnica, nedostaci u blagajničkom poslovanju, pravdanju računa za gorivo i slično).

2.3. Angažmani na provjeri statusa datih preporuka

S obzirom na to da se revizije finansijskih izvještaja jedinica lokalne samouprave, javnih preduzeća, javnih ustanova i nekih drugih institucija javnog sektora ne vrše svake godine, Glavna služba za reviziju je u skladu sa raspoloživim resursima i planiranim aktivnostima vršila provjeru statusa datih preporuka, odnosno provjeru njihove realizacije i sačinjeni su posebni izvještaji o tome.

Angažman radi pružanja uvjeravanja ograničenog stepena uključuje provođenje postupaka u cilju pribavljanja dovoljnih i adekvatnih revizijskih dokaza o tome da su preporuke provedene na način kako je to preporučeno. U tom smislu, prilikom angažmana na provjeri statusa datih preporuka ne daje se mišljenje revizora, već zaključak koji, na osnovu Međunarodnog standarda angažovanja na osnovu kojih se pruža uvjeravanje (ISAE 3000), može biti: pozitivan, negativan, sa rezervom ili se revizori mogu uzdržati od zaključka.

U posmatranom izvještajnom periodu provedeno je ukupno 18 angažmana na provjeri statusa datih preporuka, po devet u periodu od 1.9. do 31.12.2020. i od 1.1. do 31.7.2021. godine, i to za:

- šest domova zdravlja: Kotor Varoš, Šipovo, Modriča, Bileća, Čelinac i Brod,
- četiri opštine: Kostajnica, Ribnik, Kupres i Istočni Stari Grad,
- četiri javne ustanove: „Vode Srpske“, Studentski centar „Nikola Tesla“ Banjaluka i Centri za socijalni rad Banjaluka i Zvornik,
- tri javna preduzeća: „Pošte Srpske“, „Protivgradna preventiva“ Gradiška i „Akvana“ Banjaluka, i
- jednu agenciju: APIF.

U Tabeli br. 7 je pregled rezultata angažmana na provjeri statusa datih preporuka.

Tabela 7: Pregled angažmana na provjeri statusa preporuka po revizorskim izvještajima iz 2017, 2018. i 2019. godine

RB	Naziv subjekta kod kojeg je vršena provjera	Zaključak	Revizorski izvještaj
1.	Opština Kostajnica	rezerva	RV054-19 za 2018. godinu
2.	Dom zdravlja Kotor Varoš	pozitivan	RV054-18 za 2017. godinu
3.	JU Studentski centar "Nikola Tesla" Banja Luka	rezerva	RV037-19 za 2018. godinu
4.	Dom zdravlja Šipovo	pozitivan	RV051-18 za 2017. godinu
5.	JU Vode Srpske	negativan	RV039-19 za 2018. godinu
6.	Opština Ribnik	negativan	RV044-19 za 2018. godinu
7.	Opština Istočni Stari Grad	rezerva	RV012-18 za 2017. godinu
8.	Opština Kupres	negativan	RV051-19 za 2018. godinu
9.	Dom zdravlja Modriča	negativan	RV059-18 za 2017. godinu
10.	JU Centar za socijalni rad Banja Luka	rezerva	RV054-17 za 2016. godinu
11.	Pošte Srpske, a.d. Banja Luka	pozitivan	RV061-17 za 2016. godinu
12.	JP Akvana, a.d. Banja Luka	rezerva	RV064-17 za 2016. godinu
13.	JP Protivgradna preventiva, Gradiška	pozitivan	RV062-17 za 2016. godinu
14.	APIF – Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge	rezerva	RV062-19 za 2018. godinu
15.	Dom zdravlja Čelinac	rezerva	RV040-17 za 2016. godinu
16.	Dom zdravlja Bileća	negativan	RV009-17 za 2016. godinu
17.	Dom zdravlja Brod	rezerva	RV053-20 za 2019. godinu
18.	JU Centar za socijalni rad Zvornik	negativan	RV059-17 za 2016. godinu

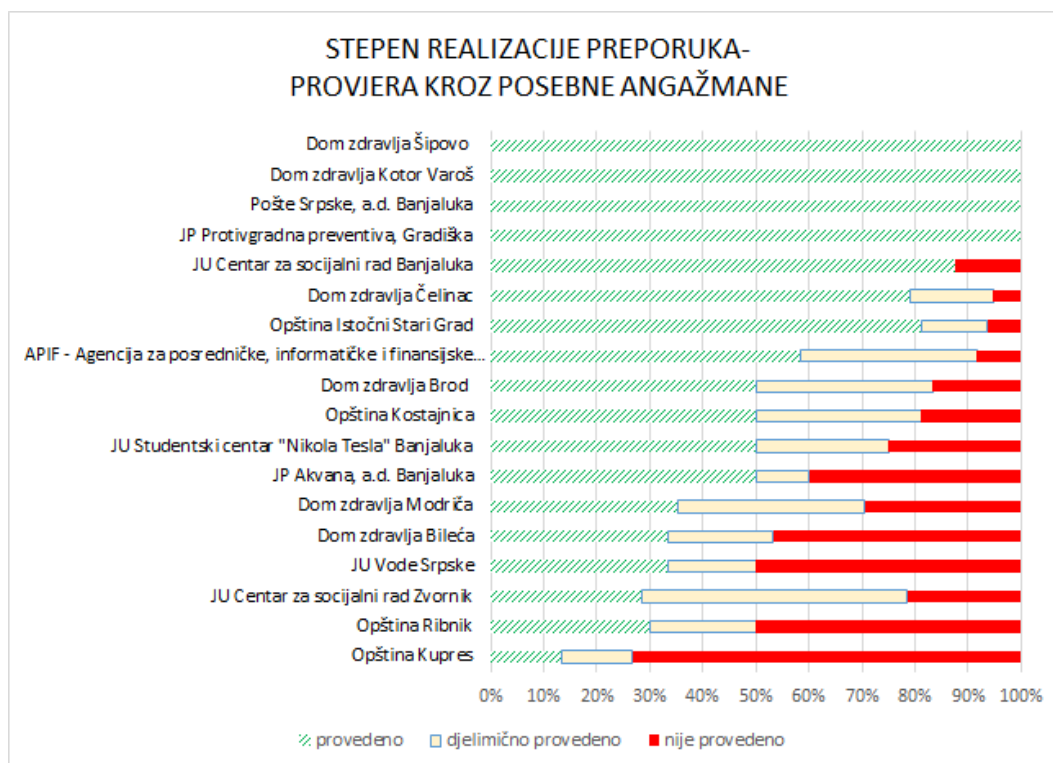
Negativan zaključak o statusu ranije datih preporuka finansijske revizije upućuje na to da subjekat revizije nije proveo više od polovine datih preporuka. Zaključak sa rezervom je upućen onim subjektima koji su proveli više od polovine datih preporuka, ali ne sve.

Iz Grafikona br 7. se može vidjeti da je nešto više od jedne petine subjekata finansijske revizije kod kojih je proveden poseban angažman i izvršena provjera statusa datih preporuka provela sve date preporuke, ali je zabrinjavajuće da gotovo svaki treći subjekt nije proveo ili je u nezatnoj mjeri proveo date preporuke. Značajan je broj i onih subjekata kod kojih su preporuke provedne „(nad)polovično“, ali ipak ne u mjeri da se mogu smatrati u potpunosti provedenim.



Grafikon br. 7: Vrste zaključka o provođenju preporuka finansijske revizije kroz angažmane na provjeri statusa preporuka u izvještajnom periodu

U Grafikonu br. 8. je prikazano procentualno učešće provedenih, djelimično provedenih i neprovedenih preporuka u ukupno datim preporukama za ovih 18 subjekata iz kojeg se jasno vidi da su četiri subjekta (Domovi zdravlja u Šipovu i Kotor Varoši, te „Pošte Srpske“ i „Protivgradna preventiva“ Gradiška) proveli sve date preporuke. Zaključak sa rezervom, zbog toga što su proveli više od polovine datih preporuka, iskazan je za: opštine Kostajnica i Istočni Stari Grad, domove zdravlja u Čelincu i Brodu, zatim za javne ustanove Centar za socijalni rad Banjaluka i Studentski centar „Nikola Tesla“ Banjaluka, te za APIF i JP „Akvana“ Banjaluka.



Grafikon br. 8: Prikaz % učešća provedenih, djelimično provedenih i neprovedenih preporuka u ukupno datim preporukama za subjekte kod kojih su revizori naknadno angažovani na provjeri preporuka

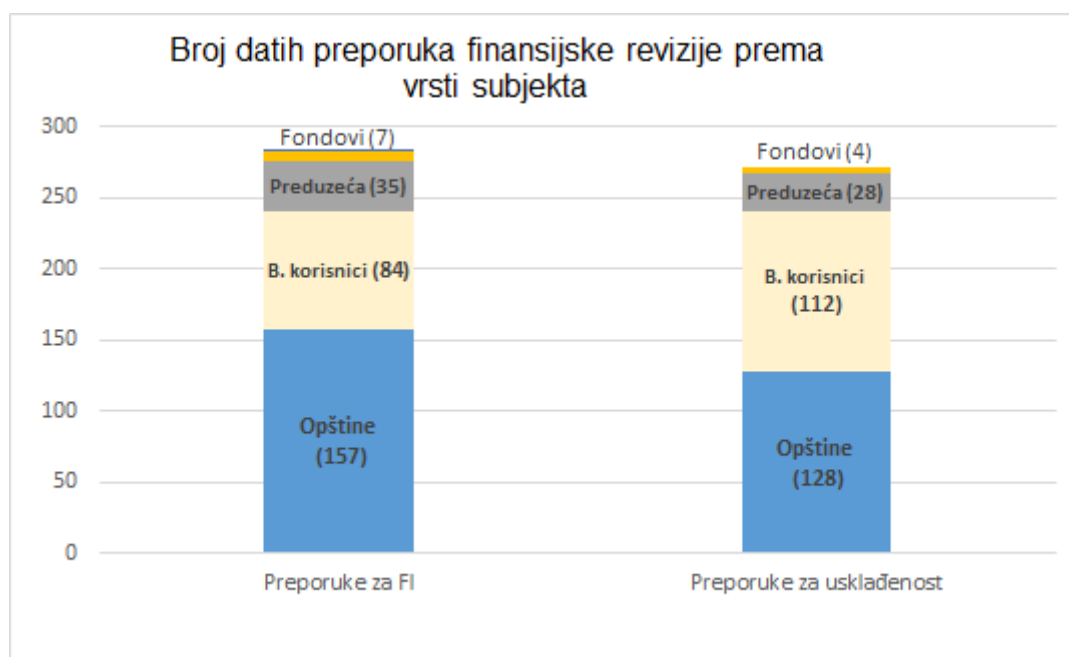
Subjekti kod kojih je negativan zaključak o statusu preporuka su dvije opštine (Ribnik i Kupres), dva doma zdravlja (Modriča i Bileća) i dvije javne ustanove (Centar za socijalni rad Zvornik i „Vode Srpske“). Revizije na osnovu kojih je vršena provjera statusa preporuka su provedene za 2016, 2017. ili 2018. godinu, tako da su ovi subjekti objektivno imali dovoljno vremena za provođenje preporuka.

Kao što je to i ranije pomenuto, provjera provođenja preporuka kod subjekata kod kojih se revizija provodi godišnje ili za koje se zbog ograničenih kapaciteta ne provode posebni angažmani vrši se u okviru svake revizije i o tome se navodi u posebnom poglavlju revizorskog izvještaja.

2.4. Preporuke date subjektima revizije u izvještajnom periodu

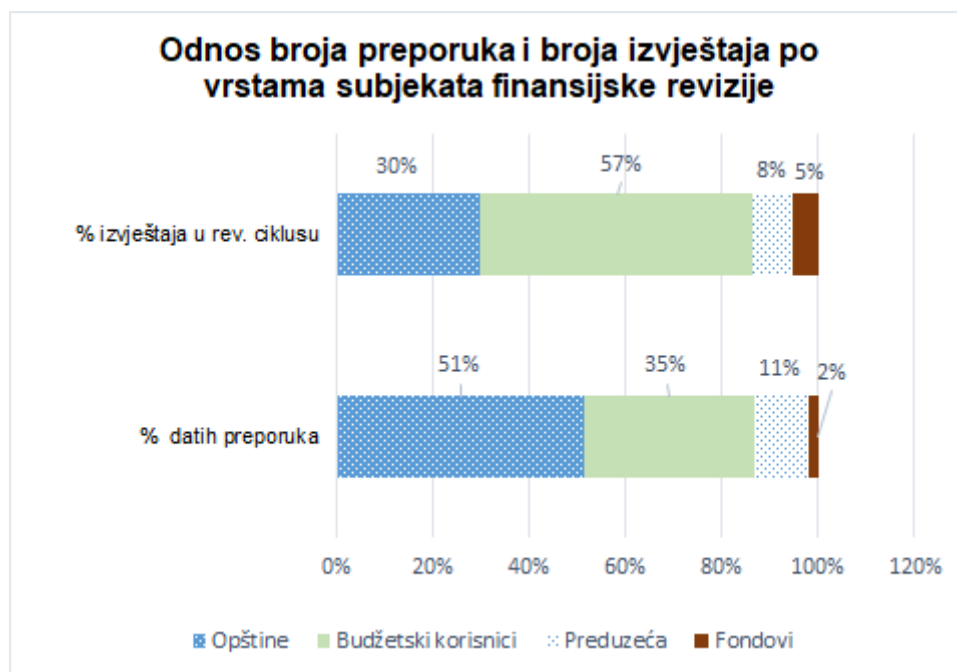
U okviru izdatih revizijskih izvještaja finansijske revizije u periodu od 01.09.2020. do 31.08.2021. godine Glavna služba za reviziju dala je ukupno 555 preporuka ili prosječno 7,36 preporuka po jednom revizorskom izvještaju, od čega 283 vezano za otklanjanje nepravilnosti i grešaka uočenih u finansijskim izvještajima i 272 vezano za otklanjanje uzroka neusklađenosti sa propisima.

Prikaz broj datih preporuka, vezanih za finansijske izvještaje i za usklađenost, po vrstama revidiranih subjekata dat je u Grafikonu br. 9.



Grafikon br. 9: Date preporuke finansijske revizije po vrstama subjekata

Nešto više od polovine ukupno datih preporuka, tačnije 285 preporuka, u ovom izvještajnom periodu je upućeno jedinicama lokalne samouprave (kroz 22 izvještaja finansijske revizije uključujući 8 revizija u periodu od 01.09. do 31.12.2020. godine i 14 koje su provedene u 2021. godini). Kompleksnost finansijske revizije jedinica lokalne samouprave (konsolidovani FI; provođenje revizija svakih 3 – 4 godine) jasno se ogleda i u obimu utvrđenih nedostataka, ali i u broju i strukturi datih preporuka. Prosječno 13 preporuka po jednom izvještaju JLS, ukazuje na to da je potrebno jačati i unapređivati sistem finansijskog izvještavanja i interne finansijske kontrole u opštinama/gradovima.



Grafikon br. 10: Prikaz % učešća pojedine kategorije subjekata finansijske revizije u broju revizorskih izvještaja i ukupno datim preporukama

Prema podacima iz javno dostupnog registra revizorskih preporuka⁸, status svih provjerenih preporuka finansijske revizije je sljedeći:

- 57,32% odnosi se na potpuno provedene preporuke,
- 20,00% na djelimično provedene,
- 21,15% na preporuke koje nisu provedene, dok je
- 1,53% preporuka koje nisu bile provodive usljed promjenjenih okolnosti za njihovo provođenje.

Glavna služba za reviziju raspolaže sa ograničenim kapacitetom da u revizorskom ciklusu koji slijedi godini u kojoj je vršena finansijska revizija provjeri status svih datih preporuka, što predstavlja poseban problem u vezi sa preporukama datim subjektima kod kojih se revizija provodi neredovno (javne ustanove, javna preduzeća, jedinice lokalne samouprave i dr). Ukoliko se izuzmu preporuke date u tekućem revizijskom ciklusu, od dosad ukupno datih preporuka, počevši od preporuka za fiskalnu 2012. godinu, zaključno sa krajem avgusta 2021. godine provjeren je status 66,65% svih preporuka. Preporuke finansijske revizije za koje još nije izvršena provjera odnose se na revidirani period 2016, 2017, 2018. i 2019 godine (respektivno: 125, 225, 302 i 266 preporuka). Zajedno sa preporukama koje su date kroz izvještaje u ovom revizijskom ciklusu to iznosi ukupno 1473 preporuke finansijske revizije za koje će biti potrebno izvršiti naknadnu provjeru.

U ovom izvještajnom periodu od datih 555 preporuka finansijske revizije dio se odnosi na revidirani period 2019. godine (166 preporuka) i za 2020. godinu (389 preporuka). S obzirom na to da se iz godine u godinu smanjuje ukupan broj preporuka datih subjektima kod kojih se revizije provode svake godine, a veći je broj subjekata kod kojih se revizija provodi po prvi put, to se i udio u ukupnom broju preporuka datih subjektima gdje se revizija vrši u diskontinuitetu relativno povećava i samim tim utiče na iskazani procenat ukupne provjere, odnosno realizacije preporuka.

⁸ Dostupan na internet stranici Glavne službe za reviziju www.gsr-rs.org.

3. Planirane i provedene revizije učinka

U skladu sa opredjeljenjima iz Strategije razvoja Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske za period 2014 – 2020. godina, i u skladu sa kapacitetima Glavne službe za reviziju, u revizijskom ciklusu 2020/2021. godina planirano je provođenje sedam revizija učinka. U Tabeli br 8. dat je pregled planiranih revizija učinka, vremenski period koji je obuhvaćen revizijom i broj institucija javnog sektora obuhvaćenih revizijom.

Tabela br 8: Pregled planiranih revizija učinka i obima revizije

Red. br.	Oznaka revizije	Naziv revizije učinka	Broj IJS obuhvaćenih revizijom	Period obuhvaćen revizijom
1	RU 001-20	Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj	13	2016-2020
2	RU 002-20	Javni linijski prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju	8	2016-2020
3	RU 003-20	Upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne samouprave	15	2017-2020
4	RU 004-20	Usklađenost srednjeg obrazovanja sa potrebama tržišta rada	28	2018-2020
5	RU 005-20	Eksploatacija riječnog materijala kao segment integralnog uređenja i zaštite vodotoka rijeke Drine ⁹	7	2017-2020
6	RU 006-20	Funkcionisanje sistema socijalnog stanovanja	9	2018-2020
7	RU 007-20	Upravljanje željezničko-drumskim prelazima	10	2016-2020
Ukupan broj revizijom obuhvaćenih institucija javnog sektora (IJS)			90	

Izborom područja revizije i tema koje su predmet revizije učinka, Glavna služba za reviziju je u funkciji ostvarivanja opštih ciljeva utvrđenih strategijama i politikama vlasti Republike Srpske i u funkciji unapređenja opšteg i finansijskog upravljanja u javnom sektoru Republike Srpske. Da bi se ispunio opšti cilj revizije učinka, ona kroz proces revizije obuhvata više institucija javnog sektora koje imaju određene uloge, nadležnosti i odgovornosti povezane se revizijskim problemom koji je predmet revizije u dužem vremenskom periodu.

Revizijski ciklus je započeo u periodu septembar 2020. – januar 2021. godine i do pisanja ovog izvještaja okončane su tri revizije učinka. Osim toga, u ovom revizijskom ciklusu završene su i revizije učinka „Efikasnost protivgradne zaštite u Republici Srpskoj“ i „Planiranje i izvještavanje u javnim preduzećima“ koje su otpočele i provedene u skladu sa Godišnjim planom revizija za 2020. godinu. Svih pet revizija učinka koje su okončane u ovom izvještajnom ciklusu predstavljene su u Tabeli br. 9.

Rezultati pojedinačnih revizija prezentovani su putem izvještaja revizije učinka koji sadrže detaljne nalaze, zaključke i preporuke. Izvještaji revizije učinka su javni dokumenti i, u skladu sa odredbama Zakona, dostavljeni su: Narodnoj skupštini Republike Srpske – Odboru za reviziju, Predsjedniku Republike Srpske, Vladi Republike Srpske, Ministarstvu finansija i institucijama koje su obuhvaćene revizijom.

⁹ Ova revizija učinka se provodi kao paralelna revizija sa Državnom revizorskom institucijom Republike Srbije na osnovu Sporazuma o profesionalnoj saradnji između DRI Srbije i Glavne službe za reviziju i Sporazuma o paralelnim revizijama učinka između ove dvije revizorske institucije, a u skladu sa INTOSAI profesionalnim objavama.

Institucije obuhvaćene revizijom su se izjasnile na nacrtu izvještaja revizije učinka u formi komentara, i veoma afirmativno o temama revizije učinka i izvještajima revizije učinka. Primjedbe koje su dostavile institucije obuhvaćene revizijom, razmotrene su sa dužnom pažnjom, a osnovane i dokumentovane primjedbe prihvaćene i uključene u konačne revizorske izvještaje.

Tabela br. 9: Pregled provedenih revizija učinka, broja preporuka, institucija obuhvaćenih revizijom i primjedbi institucija obuhvaćenih revizijom

Red. br.	Naziv revizije učinka	Broj datih preporuka	Broj IJS kojima su dostavljeni izvještaji	Broj IJS koje su dostavile primjedbe
1.	Efikasnost protivgradne zaštite u Republici Srpskoj	7	11	1
2.	Planiranje i izvještavanje u javnim preduzećima	5	7	2
3.	Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj	6	13	3
4.	Javni linijski prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju	6	8	0
5	Upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne samouprave	5	18	0
Ukupno		29	57	6

Svi konačni izvještaji revizije učinka su javno dostupni na internet stranici www.gsr-rs.org. Ostale planirane revizije učinka se provode u skladu sa Planom revizija i njihovo finaliziranje planirano je u periodu oktobar - novembar 2021. godine.

3.1. Rezultati provedenih revizija učinka

3.1.1. Opšti zaključci aktuelnog ciklusa revizije učinka

Iz pojedinačnih izvještaja aktuelnog revizijskog ciklusa proizilaze opšti zaključci koji su karakteristični za veći broj provedenih revizija učinka:

- Određene pretpostavke za uspješno funkcionisanje institucija, procesa i aktivnosti u njihovoj nadležnosti nisu u potpunosti ispunjene a posebno u dijelu postojanja, kompletnosti i usklađenosti strateškog i pravnog okvira.
- Predlaganju i kreiranju mjera sistemskog i operativnog karaktera ne prethodi analiza i evaluacija postojećeg stanja, niti su se periodično vršile analize i evaluacije postignutih rezultata primjenom mjera sistemskog i operativnog karaktera i uticaja na ispunjavanje postavljenih ciljeva.
- Planiranje se provodi bez efektivne komunikacije i koordinacije između učesnika u procesu planiranja. Proces planiranja rezultira planovima koji su različiti, međusobno neusklađeni, neuporedivi i nisu u funkciji upravljanja procesima i aktivnostima u javnom sektoru.
- Značajan uticaj na provođenje određenih procesa i aktivnosti koji su bili predmet revizije učinka imaju nerješeni imovinsko-pravni odnosi i način rješavanja imovinsko-pravnih odnosa.
- Institucije javnog sektora na istom nivou organizovanja (posebno jedinice lokalne samouprave i javna preduzeća) imaju različite pristupe i prakse u primjeni pravnih normi, administrativnih postupaka i procedura, provođenju istih ili sličnih aktivnosti što se odražava na njihovo uspješno funkcionisanje i korišćenje resursa.

- Nedovoljna je koordinacija između institucija koje imaju nadležnosti i odgovornosti u pogledu planiranja, organizovanja i provođenja određenih procesa i aktivnosti u javnom sektoru, u cilju racionalne upotrebe resursa.
- Monitoring nad procesima i aktivnostima institucija javnog sektora nema karakteristike organizovane i sistemske aktivnosti i ne doprinosi unapređenju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.
- Institucije javnog sektora, a posebno jedinice lokalne samouprave, ne posjeduju potpune, pouzdane i ažurirane evidencije, baze podataka i registre, sa relevantnim podacima i informacijama bitnim za upravljanje procesima i aktivnostima.
- Interni kapaciteti za kontrolu, reviziju i monitoring nisu u dovoljnoj mjeri razvijeni kako bi njihovo djelovanje bilo u funkciji unapređenja ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.
- Postojeći način izvještavanja nije orijentisan ka učinku. Izvještaji i informacije institucija javnog sektora ne sadrže podatke i informacije o korišćenju resursa, ostvarenim rezultatima, postignutim ciljevima, uticaju rezultata na postizanje utvrđenih ciljeva, implementaciji usvojenih strategija i politika.

Na osnovu nalaza revizije, opštih i posebnih zaključaka, kreirane su i upućene preporuke institucijama javnog sektora na kratkoročnoj i dugoročnoj osnovi čijim provođenjem je moguće unaprijediti organizaciju, funkcionisanje i upravljanje javnim sektorom, usluge javnog sektora učiniti kvalitetnijim i korisnički orijentisanim, a javnu odgovornost podići na jedan viši nivo.

Putem pet izvještaja revizije učinka Glavna služba za reviziju ponudila je ukupno 29 preporuka Vladi Republike Srpske, ministarstvima, i drugim institucijama javnog sektora koje su nadležne i odgovorne za upravljanje procesima i aktivnostima koji su bili predmet revizije učinka.

3.1.2. Pojedinačni izvještaji revizije učinka iz plana za 2020. godinu

Kao što je navedeno i kod prezentacije rezultata rada finansijske revizije, jedan dio revizijskog ciklusa se odvija u prethodnoj godini, tako da revizije koje su predviđene planom revizija za 2020. godinu, a koje su okončane u periodu od 1. septembra do 31. decembra 2020. godine spadaju u revizije o kojima se izvještava u ovom Godišnjem izvještaju. U naznačenom periodu, prezentovana su dva izvještaja revizije učinka:

„Efikasnost protivgradne zaštite u Republici Srpskoj“

Cilj ove revizije učinka je da ispita da li sistem protivgradne zaštite efikasno funkcioniše na prostoru Republike Srpske u cilju smanjenja šteta od grada.

Nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Razvoju i modernizaciji sistema protivgradne zaštite nisu prethodile neophodne analize ekonomske opravdanosti širenja sistema protivgradne zaštite na kompletnu teritoriju Republike Srpske.
- Provođenje Projekta razvoja i modernizacije sistema protivgradne zaštite započeto je u 2014. godini i još uvijek je u toku. Tokom realizacije navedenog projekta nije vršena evaluacija toka i dinamike građevinskih aktivnosti, što je uticalo na efikasnost izgradnje i funkcionalnost sistema protivgradne zaštite.
- Zabrane dejstva sistema protivgradne zaštite od strane Agencije za pružanje usluga u vazdušnoj plovidbi BiH, kao i zabrane dejstva u pograničnom pojasu sa Republikom Srbijom i Republikom Hrvatskom, uticale su na efikasnost protivgradne zaštite.
- Zalihe protivgradnih raketa tokom posmatranog perioda konstantno su bile ispod nivoa utvrđenog Strategijom razvoja protivgradne zaštite Republike Srpske, što je uticalo na efikasnost navedenog sistema.

- Jedinice lokalne samouprave nisu u potpunosti i na jedinstven način provodile procjenu šteta od grada, tako da ne postoje ukupni i pouzdani podaci o ovim štetama, obuhvaćenim poljoprivrednim površinama i poljoprivrednim kulturama zahvaćenim gradom.
- U okviru postojećih izvora finansiranja naknade za protivgradnu zaštitu koje plaćaju pravna i fizička lica vlasnici, korisnici ili uživaoci poljoprivrednog zemljišta nisu na zadovoljavajućem nivou. Znatno dio poljoprivrednog zemljišta koje se obrađuje nije registrovan, što umnogome umanjuje potencijal ove naknade.
- Izdvajanje sredstava za finansiranje sistema protivgradne zaštite iz Agrarnog budžeta Republike Srpske konstantno je povećavano, a finansijska sredstva namijenjena za nabavku protivgradnih raketa bila su na istom nivou. S druge strane, broj dana dejstva i broj ispaljenih protivgradnih raketa u posmatranom periodu značajno je povećan.
- Pasivne mjere zaštite od grada u posmatranom periodu u kontinuitetu je sufinansiralo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, a sporadično i neznatno veoma mali broj jedinica lokalne samouprave.
- Finansiranje podsticaja za izgradnju protivgradnih mreža tokom posmatranog perioda karakterisao je nedovoljan broj zahtjeva korisnika, što je prouzrokovalo nizak nivo realizacije planiranih sredstava za ovu podsticajnu mjeru.
- Osiguranje poljoprivrednih kultura još uvijek je nedovoljno prisutno, na šta ukazuju podaci da je osiguranjem od prirodnih nepogoda obuhvaćeno 2–3% obradivih registrovanih poljoprivrednih površina.

Na osnovu nalaza revizije, osnovni zaključak je da sistem protivgradne zaštite nije uspostavljen na kompletnom području Republike Srpske i da njegovo funkcionisanje prate određeni kontrolisani i nekontrolisani rizici koji utiču na efikasnost sistema. Preporuke su upućene: Vladi Republike Srpske, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, javnom preduzeću „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška i jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa njihovim ulogama, nadležnostima i odgovornostima.

„Planiranje i izvještavanje u javnim preduzećima“

Cilj ove revizije učinka bio je da se ispita da li se procesi planiranja i izvještavanja u javnim preduzećima organizuju i provode na efikasan način.

Nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Planovi poslovanja javnih preduzeća obuhvaćenih revizijom nisu kompletni i nisu bili u skladu sa zahtjevima propisanim Zakonom o javnim preduzećima. Posebno je izražen nedostatak planskih finansijskih izvještaja i izvora finansiranja planiranih kapitalnih ulaganja. Organi javnih preduzeća usljed nedostatka ovih planskih dokumenata nisu bili u mogućnosti sagledati planirani imovinski, prinosni i finansijski položaj preduzeća.
- Godišnji planovi poslovanja javnih preduzeća usvajaju se kasno, u prvom ili drugom kvartalu poslovne godine na koju se odnose. Bilo je pojava da se godišnji planovi usvajaju i u drugom polugodištu poslovne godine, što je imalo uticaja na efikasnost drugih poslovnih procesa i aktivnosti.
- Trogodišnji i godišnji planovi poslovanja nisu u potpunosti usklađeni sa strateškim i razvojnim dokumentima, prisutna je neusklađenost između godišnjih i trogodišnjih planova, kao i u okviru godišnjih planova. Ova neusklađenost se posebno odražava na planiranje i provođenje investicionih aktivnosti.
- U javnim preduzećima nije organizovano kontinuirano praćenje provođenja plana poslovanja i rezultata koji se postižu provođenjem tog plana. Monitoring se uglavnom

provodi kvartalno i rezultira izvještajima koji ne sadrže potpune i pouzdane podatke o realizaciji plana poslovanja i mjerama koje preduzimaju organi javnih preduzeća.

- Javna preduzeća nemaju metodologiju planiranja, monitoringa i izvještavanja. Planiranje, izvještavanje i monitoring se provode po ranije uspostavljenim praksama, a planovi i izvještaji se u pogledu kvaliteta nisu mijenjali u posmatranom periodu.
- Kapaciteti javnih preduzeća, angažovani na poslovima planiranja i izvještavanja, u pojedinim preduzećima su nedovoljni, nisu organizovani na način koji osigurava efikasno planiranje i izvještavanje i kvalitet planova i izvještaja.
- Planiranje i izvještavanje u javnim preduzećima, pored nedovoljnih i neorganizovanih resursa, karakteriše nedovoljna razmjena podataka, informacija i praksi, neodgovarajuća informatička podrška, nekompletna i neusklađena interna regulativa i neefektivni kontrolni mehanizmi.
- Javna preduzeća nisu poštovala strukturu i sadržaj godišnjeg izvještaja o poslovanju propisane Zakonom o računovodstvu i reviziji Republike Srpske.
- Godišnji izvještaji o poslovanju se usvajaju kasno, uglavnom u trećem ili četvrtom kvartalu tekuće godine za prethodnu poslovnu godinu. S obzirom na vrijeme usvajanja i sadržaj, godišnji izvještaji nisu u funkciji unapređenja planiranja u narednim planskim ciklusima i mjerenja uspješnosti javnih preduzeća.
- Aktivnosti organa javnih preduzeća prilikom razmatranja, donošenja i usvajanja planova i izvještaja nisu rezultirale efikasnijim procesom planiranja i izvještavanja i potpunijim i kvalitetnijim planovima i izvještajima.

Provedena revizija pokazala je da procesi planiranja i izvještavanja u javnim preduzećima nisu organizovani i provedeni na efikasan način, što je imalo uticaja i na efikasnost svih drugih poslovnih procesa i aktivnosti u javnim preduzećima.

Na osnovu prezentovanih nalaza i utvrđenih zaključaka, revizija je uputila preporuke Vladi Republike Srpske i javnim preduzećima, u skladu sa njihovim ulogama, nadležnostima i odgovornostima.

3.1.3. Izvodi iz pojedinačnih izvještaja revizije učinka u 2021. god.

Revizija učinka „Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj“

Cilj ove revizije učinka je da se ispita efikasnost i efektivnost mjera i aktivnosti na podsticanju rađanja djece, te da se na osnovu ispitivanja ponude preporuke čija implementacija od strane nadležnih institucija može unaprijediti odgovor Republike Srpske na „fenomen nedovoljnog rađanja“.

Nalazi, zasnovani na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, pokazuju sljedeće:

- Rađanje djece u Republici Srpskoj ne omogućava prosto obnavljanje stanovništva. Stopa ukupnog fertiliteta u Republici Srpskoj je, u periodu od 2003. do 2020. godine, uz manje varijacije, bila na nivou oko 1,3 rođene djece po ženi u njenom fertilnom periodu života, što je ispod stope od 2,1 djeteta po ženi koja obezbjeđuje prostu reprodukciju stanovništva.
- Od 2002. godine prirodni priraštaj u Republici Srpskoj je negativan, odnosno svake godine više ljudi umre nego što se rodi djece. U posmatranom periodu 2016 - 2020. godina, u Republici Srpskoj je skoro 30.000 više umrlih lica u odnosu na broj živorođenih.
- Vlada Republike Srpske je u svojim programsko-planskim aktima postavila „demografsku obnovu Republike Srpske“ kao jedan od najvažnijih dugoročnih

nacionalnih i političkih ciljeva i prioriteta. Nakon usvajanja Politike razvoja stanovništva, nadležne institucije su preduzele određene mjere i aktivnosti u cilju pokušaja rješavanja problema „nedovoljnog rađanja“.

- Mjere koje imaju pronatalitetni karakter su definisane u kompleksnom pravnom okviru, koji je bio podložan čestim izmjenama i dopunama u posmatranom periodu, što je značajno otežavalo njihovo poznavanje, razumijevanje i povjerenje u podršku Republike podsticanju rađanja od strane potencijalnih korisnika.
- Funkcionisanje nadležnih institucija u oblasti populacione i pronatalitetne politike u praksi se značajno razlikuje od onog definisanog u pravnom okviru Republike Srpske, te komunikacija i koordinacija između nadležnih institucija nije na zadovoljavajućem nivou.
- U Republici Srpskoj je trenutno u primjeni 30 mjera koje imaju direktan ili indirektan pronatalitetni karakter iz različitih oblasti. Mjere nisu sistematizovane ni u jednom zvaničnom aktu Republike Srpske, niti su jasno definisani svrha i ciljevi koji se žele njima postići, kao ni indikatori za praćenje njihove uspješnosti.
- Od 30 mjera koje imaju pronatalitetni karakter, 11 mjera se ostvaruje po automatizmu, dok njih 16 se ostvaruje po zahtjevu korisnika, a 3 po konkursnoj proceduri.
- Za realizaciju mjera koje imaju pronatalitetni karakter u periodu 2016 -2020. godina je izdvojeno oko 940 miliona KM, od čega je oko 80% finansirano iz sredstava prikupljenih u sistemu obaveznih doprinosa.
- Uvođenje mjera koje imaju pronatalitetni karakter od strane nadležnih institucija Republike Srpske je najčešće bio rezultat „ad hoc“ pristupa bez adekvatnih analiza i evaluacija.
- Ostvarivanje pojedinih prava definisanih u mjerama koje imaju pronatalitetni karakter su pratili brojni problemi u primjeni, najčešće institucionalne i finansijske prirode.
- Nadležne institucije u prethodnom periodu nisu dale adekvatan značaj provođenju pronatalitetnih mjera nefinansijskog karaktera, pa su mjere edukativne i promotivne prirode bile ograničenog obima, trajanja i uticaja.
- Praćenje i analiza uspješnosti mjera koje imaju pronatalitetni karakter od strane nadležnih institucija nije vršena na adekvatan način. Informisanje Narodne skupštine i Vlade Republike Srpske o demografskoj situaciji je bilo sporadično, dok je izvještavanje o uspješnosti mjera koje imaju pronatalitetni karakter izostalo.

Osnovni zaključak ove revizije je da postoji potreba za sistematizacijom, redefinisanjem i unapređenjem mjera za podsticanje rađanja kako bi se postigli postavljeni ciljevi u pogledu održivog demografskog razvoja u Republici Srpskoj.

Revizija je kroz ovaj izvještaj uputila preporuke: Vladi Republike Srpske, Ministarstvu porodice, omladine i sporta, te ostalim nadležnim institucijama koje imaju uloge, nadležnosti i odgovornosti u pogledu usmjeravanja demografskog razvoja Republike Srpske.

Revizija učinka „Javni linijski prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju“

Cilj ove revizije je davanje odgovora na pitanje da li postojeći način upravljanja javnim prevozom putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju u jedinicama lokalne samouprave doprinosi unapređenju njegovog funkcionisanja, povećanju kvaliteta prevozne usluge i boljoj iskorišćenosti raspoloživih resursa.

Nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, dovoljnim i pouzdanim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Na nivou Republike Srpske ne postoje strateški i planski dokumenti u oblasti javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika u drumskom saobraćaju koji bi predstavljali jednu od osnova za izradu dugoročnih razvojnih dokumenata na nivou jedinica lokalne samouprave, na kojim bi se zasnivala organizacija i upravljanje javnim gradskim i prigradskim prevozom.
- Jedinice lokalne samouprave nemaju uspostavljene pouzdane i potpune evidencije i baze podataka o osnovnim karakteristikama i drugim pokazateljima stanja i funkcionalnosti sistema javnog gradskog i prigradskog prevoza.
- Javni gradski i prigradski prevoz putnika organizovan je i obavlja se u šest od osam gradova u Republici Srpskoj, i to: Banjaluci, Prijedoru, Doboju, Istočnom Sarajevu, Zvorniku i Trebinju, dok je u Bijeljini i Gradišci javni prevoz putnika organizovan samo u prigradskom saobraćaju.
- Na teritoriji osam gradova u Republici Srpskoj, 2019. godine, javni gradski prevoz se obavljao na 58 gradskih i 174 prigradske linije, ukupne dužine oko 5,5 hiljada km. Na gradskim i prigradskim linijama realizovano je oko 13,7 miliona km na godišnjem nivou. U posmatranom periodu, u većini gradova, nisu zabilježene promjene u broju i strukturi linija javnog gradskog i prigradskog prevoza.
- Broj korisnika javnog gradskog i prigradskog prevoza u 2011. godini iznosio je blizu 18 miliona, da bi na kraju 2019. godine bio manji za 3% ili za 600 hiljada korisnika.
- Stepenn uređenosti autobuskih stajališta je na relativno niskom nivou, naročito izvan uže gradske jezgre. Pored toga veliki broj stajališta ne posjeduje osnovne elemente u pogledu određene komunalne opreme.
- U većini gradova usluga vršenja javnog prevoza putnika sa prevoznicima nije regulisana ugovorom. U tri od osam gradova (Banja Luka, Prijedor i Trebinje) javni prevoz lica je regulisan ugovorima, dok u najvećem broju slučajeva osnov prevoznicima za vršenje prevoza putnika predstavlja rješenje o registraciji redova vožnje.
- Jedinice lokalne samouprave nisu provodile kontinuirane aktivnosti na identifikovanju ključnih razloga niske potražnje stanovništva za uslugama javnog gradskog i prigradskog prevoza i nisu vršile potrebne analize stanja i funkcionalnosti sistema javnog prevoza, na osnovu kojih bi planirale i preduzimale mjere na planu unapređenja sistema javnog prevoza putnika.
- Aktivnosti inspekcijских organa, prvenstveno saobraćajne inspekcije u nadzoru i kontroli nad funkcionisanjem javnog prevoza, provodile su se u malom obimu i bez značajnijeg uticaja na funkcionisanje javnog prevoza.
- Aktivnosti komunalne policije, u smislu nadzora i kontrole funkcionisanja javnog prevoza i njegovih pojedinih elemenata, praktično da se nisu provodile ili su svedene na minimum bez odgovarajućih efekata u cilju unapređenja javnog prevoza.
- Sredstva za subvencionisanje javnog prevoza bila su planirana u budžetima pet od osam gradova. Dodjela sredstava na ime subvencija prevoza vršila se prema različitim kriterijumima.
- Politikom subvencionisanja cijene javnog prevoza, usmjerenom na putnika, kroz visinu cijene vozne karte i njenu stabilnost, može se pozitivno uticati na obim tražnje za uslugom autobusnog prevoza u gradskom i prigradskom saobraćaju. S druge strane, postojeća visina cijene i skroman asortiman karata, kao i postojeći nivo integracije mreže linija ne obezbjeđuju uslove u kojima bi se javnom autobuskom prevozu dala prednost u odnosu na prevoz putničkim automobilom.

- Izvještavanje o stanju i funkcionisanju javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika nije bilo orjentisano na praćenje uspješnosti funkcionisanja javnog prevoza putnika.

Na osnovu prezentovanih nalaza, revizija je zaključila da postojeći način upravljanja javnim gradskim i prigradskim prevozom putnika ne obezbjeđuje efikasno funkcionisanje javnog prevoza putnika, te da postoji izražena potreba za unapređenjem funkcionisanja ove komunalne djelatnosti.

Na osnovu prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija je uputila preporuke jedinicama lokalne samouprave koje na svojoj teritoriji imaju organizovan javni linijski prevoz putnika, o neophodnim promjenama u samoj organizaciji i upravljanju javnim gradskim i prigradskim prevozom kako bi se unaprijedilo njegovo funkcionisanje.

Revizija učinka: Upravljanje nekretninama jedinica lokalne samouprave

Cilj ove revizije je da se pruži odgovor na pitanje da li jedinice lokalne samouprave (JLS) efikasno upravljaju nekretninama i da se na osnovu provedene revizije ponude preporuke čijim provođenjem će se unaprijediti upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne samouprave.

Nalazi, zasnovani na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Jedinice lokalne samouprave raspolažu brojnim strateško-razvojnim i drugim planskim dokumentima kojima su se opredijelile za efikasno upravljanje nekretninama. U okviru istih planirani su pojedinačni projekti i aktivnosti na upravljanju nekretninama, iako nisu definisani jasni i mjerljivi ciljevi praćeni konkretnim mjerama i aktivnostima koji se odnose na upravljanje nekretninama.
- Jedinice lokalne samouprave su pristupale donošenju različitih internih regulatornih dokumenata. Interni regulatorni dokumenti su kreirani sa adekvatnim i djelimično adekvatnim sadržajem u polovini posmatranih JLS, dok druga polovina raspolaže dokumentima koji nisu kreirani sa adekvatnim sadržajem ili uopšte ne raspolažu internim regulatornim dokumentima.
- Upravljanje nekretninama je u nadležnosti više organizacionih jedinica u okviru JLS u kojima nisu jasno podijeljene nadležnosti i odgovornosti i nije uspostavljena odgovarajuća koordinacija u pogledu razmjene podataka i informacija.
- Podaci i informacije o nekretninama se nalaze u većem broju nepovezanih, neusklađenih, nesistematizovanih i neažuriranih evidencija JLS, što ukazuje da nisu uspostavljene jedinstvene i funkcionalne baze podataka i registri sa svim podacima o nekretninama.
- Rezultati revizije pokazuju da među JLS, ali i u okviru istih JLS, postoje izražene razlike u vlasništvu i evidentiranju nekretnina koje koriste javne ustanove za iste namjene.
- Upravljanje nekretninama prate rizici i problemi kao što su neriješeni imovinsko-pravni odnosi, dugotrajnost i neizvjesnost postupaka upisa vlasništva, sudski sporovi, neriješeni odnosi između JLS i drugih entiteta javnog sektora u pogledu upravljanja nekretninama.
- U većini od posmatranih JLS nisu jasno uređeni odnosi po pitanju upravljanja, korištenja i održavanja nekretnina koje su u njihovom vlasništvu, a koje koriste javne ustanove za svoje potrebe.
- Nije ujednačena praksa kod provođenja pojedinačnih projekata između JLS, kao i projekata koje provodi ista JLS. Kako nisu uradile identifikaciju svih nekretnina koje nisu u funkciji i koje se ne koriste i identifikaciju svih potreba za nekretninama, isto ukazuje da u većem dijelu jedinica lokalne samouprave nisu jasno utvrđeni

kriterijumi za izbor prioriteta i redosleda rješavanja nekorištenog i nedostajućeg prostora.

- Nekretnine namijenjene komercijalnoj upotrebi su tokom 2020. godine iznajmljivane u 60% posmatranih jedinica lokalne samouprave putem javnog oglasa, javnim nadmetanjem – licitacijom ili pribavljanjem pismenih ponuda, a u 40% jedinica lokalne samouprave, koje najčešće raspolažu sa manjim brojem nekretnina, su iznajmljivane neposrednom pogodbom.
- JLS imaju različite prakse ugovaranja sa korisnicima nekretnina namijenjenih komercijalnoj upotrebi. Nekretnine su iznajmljivane: sa ugovorenom zakupninom, bez ugovorene zakupnine i sa ugovorenom zakupninom pod posebnim uslovima.
- U posmatranom periodu ukupni rashodi i izdaci za nekretnine u većini JLS imaju trend rasta, a prihodi i primici od nekretnina trend pada. U pojedinim jedinicama lokalne samouprave nisu praćeni i analizirani troškovi i izdaci, prihodi i primici i druge koristi od nekretnina, te opravdanost odabranog načina ulaganja u nekretnine (pribavljanje i izgradnja, rekonstrukcija i adaptacija, promjena namjene postojećih nekretnina, iznajmljivanje, prodaja nekretnina i dr.), odnosno rješavanja nekorištenih i nedostajućih nekretnina.

Osnovni zaključak ove revizije je da u jedinicama lokalne samouprave nisu obezbijeđene sve potrebne pretpostavke za efikasno upravljanje nekretninama. Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije koje su upućene Vladi Republike Srpske i jedinicama lokalne samouprave.

3.2. Naknadni pregledi provođenja preporuka

Glavna služba za reviziju je u drugoj polovini 2020. godine provela dva naknadna pregleda provođenja ranije datih preporuka i to iz izvještaja:

- „Prevenција poplava“ i
- “Upravljanje uslugama predškolskog vaspitanja i obrazovanja“.

Institucije javnog sektora kojima su upućene preporuke, shodno Zakonu o reviziji javnog sektora Republike Srpske, bile su u obavezi da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja revizije učinka sačine i dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru vlastiti akcioni plan za provođenje preporuka, a radi praćenja provođenja datih preporuka. Naknadni pregledi imaju za cilj utvrđivanja da li su institucije javnog sektora preduzele mjere i aktivnosti u pogledu provođenja preporuka revizije učinka.

Od ukupno devet preporuka koje su bile predmet provjere četiri su provedene, dvije djelimično provedene, za dvije preporuke je provođenje u toku i jedna nije provedena.

Tabela br.10. Status preporuka na osnovu naknadnih pregleda revizije učinka

RB	Institucije kojima su upućene preporuke	Broj preporuka	Status preporuka
1.	Revizija učinka „Prevenција od poplava“ – ukupno 5 preporuka		
	Vlada Republike Srpske, resorno ministarstvo	4	provedena (1), djelimično provedena (1), provođenje u toku (1), nije provedena (1)
	JU Vode Srpske	1	djelimično provedena

2.	Revizija učinka „Upravljanje uslugama predškolskog vaspitanja i obrazovanja“ – ukupno 4 preporuke		
	Vlada Republike Srpske, resorno ministarstvo	2	provedene (2)
	JLS	1	provođenje u toku (1)
	Ustanove predškolskog vaspitanja i obrazovanja	1	provedena (1)

Naknadni pregledi provođenja preporuka pokazuju da su institucije javnog sektora uz redovne poslovne aktivnosti preduzimale i aktivnosti na provođenju preporuka iz izvještaja revizije učinka. Preduzetim mjerama i aktivnostima preporuke iz dva izvještaja revizije učinka nisu u potpunosti provedene, i postoji potreba da se njihovo provođenje intenzivira radi unapređenja procesa i aktivnosti koji su bili predmet revizije.

3.3 Provođenje preporuka revizije učinka

Javni registar preporuka revizije učinka uspostavljen je 2014. godine, a redizajniran je 2020. godine i predstavlja sadržajno značajniju informacionu osnovu kako reviziji, tako i zainteresovanim korisnicima. Uspostavljanje registra preporuka je u funkciji podizanja kvaliteta revizije učinka kao i pružanja nove dodatne vrijednosti za javni sektor Republike Srpske u cjelini i institucije obuhvaćene revizijom.

Analizom registra preporuka revizije učinka iz revizijskog ciklusa 2019/2020. godina može se vidjeti stanje donesenih akcionih planova (AP) što je prikazano u Tabeli 11.

Zajedničkim aktivnostima institucija obuhvaćenih revizijom i Glavne službe za reviziju povećan je broj i kvalitet akcionih planova za provođenje preporuka revizije učinka, u odnosu na prethodne revizijske cikluse, što može biti jedan od pokazatelja opredjeljenosti za provođenje preporuka revizije učinka.

Tabela br. 11. Pregled broja institucija obveznika izrade akcionog plana (AP) i broja institucija koje su AP sačinile i dostavile Glavnoj službi za reviziju

RB	Oznaka revizije	Naziv revizije učinka	Broj IJS obveznika AP	Broj IJS koje su dostavile AP
1	RU 001-19	Funkcionisanje sistema životne sredine	21	9
2	RU 002-19	Uspostavljanje poslovnih zona u Republici Srpskoj	12	12
3	RU 003-19	Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u Republici Srpskoj putem zakupa	7	5
4	RU 004-19	Upravljanje javnom rasvjetom u Republici Srpskoj	18	8
5	RU 005-19	Efikasnost protigradne zaštite u Republici Srpskoj	11	7
6	RU 006-19	Planiranje i izvještavanje u javnim preduzećima	6	6
Ukupno			75	47

Glavna služba za reviziju usljed nedovoljnih kapaciteta revizije učinka nije u kontinuitetu mogla da provodi naknadne preglede na provjeri provođenja preporuka. U prethodnom periodu

uključujući i ovaj revizijski ciklus provedeno je sedam naknadnih pregleda i provjereno je 57 preporuka revizije učinka i rezultati provjere su prikazani Grafikonom br. 11.

Status preporuke	Broj preporuka
Potpuno provedena	16
Djelimično provedena	20
Provođenje u toku	8
Nije provedena	13
Ukupno provjerene preporuke	57



Grafikon br. 11: Status preporuka revizije učinka nakon izvršene naknadne provjere

Iako je izostala potpuna reakcija nadležnih institucija na izvještaje revizije učinka u pogledu izrade akcionih planova, provedene su određene aktivnosti nakon provedenih revizija učinka uz aktivno učešće predstavnika Glavne službe za reviziju i institucija obuhvaćenih revizijom, koje ukazuju na značaj provedenih revizija učinka:

- Konferencija na temu Planiranje i izvještavanje u javnim preduzećima održana 31.05.2021. godine u Banja Luci u organizaciji Centra civilnih inicijativa uz podršku Ambasade Švedske u BiH, a povod je provedena revizija učinka Planiranje i izvještavanje u javnim preduzećima. Na konferenciji su pored predstavnika Glavne službe za reviziju učestvovali predstavnici Odbora za reviziju Narodne skupštine Republike Srpske, Vlade Republike Srpske i javnih preduzeća.
- Radionica na temu Zapošljavanje lica sa invaliditetom, održana 16.06.2021. godine u Banja Luci u organizaciji Udruženja omladine sa invaliditetom, a povezana je sa revizijom učinka Profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje lica sa invaliditetom. Na radionici su pored predstavnika Glavne službe za reviziju učestvovali i poslodavci iz javnog sektora.

Broj: 01/0106-459/21

U Banjoj Luci, oktobar 2021. godine

Glavni revizor

Jovo Radukić