



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

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

---

**Извјештај Главног ревизора о обављеној ревизији  
финансијских извјештаја буџетских корисника и консолидованог  
извјештаја Буџета Републике Српске  
за период 01.01. - 31.12.2003. године**

**Бања Лука, 30.09.2004. године**



## САДРЖАЈ

<b>1</b>	<b>Увод .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Предмет, циљ и обим ревизије.....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Налази .....</b>	<b>4</b>
<b>3.1</b>	<b>Провођење препорука из претходног извјештаја о обављеној ревизији.....</b>	<b>4</b>
<b>3.2</b>	<b>Рачуноводствени систем и систем интерне контроле .....</b>	<b>5</b>
<b>3.3</b>	<b>Набавке роба услуга и уступања радова.....</b>	<b>7</b>
<b>3.4</b>	<b>Биланс стања.....</b>	<b>9</b>
<b>3.5</b>	<b>Биланс успјеха .....</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>Препоруке .....</b>	<b>25</b>

## 1 Увод

На основу Плана и програма рада за 2004. годину и Закључака са Четврте сједнице Народне скупштине Републике Српске од 09. априла 2003. године, тачка 12., и Закључака са Шесте сједнице Народне скупштине од 05. уна 2003. године, тачка 2., који наводе "да већи дио ревизија јавног сектора буде обрађен до краја септембра и буде упућен у скупштинску процедуру", Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (у даљем тексту: Главна служба) извршила је ревизију финансијских извјештаја за 2003. годину: Биланса стања, Биланса успјеха, Извјештаја о извршењу буџета, те усклађености пословања Владе РС, министарстава и других буџетских корисника са релевантном законском регулативом.

Главна служба је извршила укупно 34 ревизије, сачинила 34 појединачна коначна ревизорска извјештаја које је, заједно са мишљењем, детаљним налазима, закључцима и препорукама, доставила у складу са чланом 14. став 5. Закона о ревизији јавног сектора РС (Службени гласник РС, број: 18/99 и 39/03): ревидираном клијенту, ресорном министарству, министарству финансија, Влади РС и Одбору за привреду и финансије Народне скупштине Републике Српске .

Ревизијом је обухваћено 73,54% вриједносно исказаних буџетских корисника у Буџету РС за 2003. годину, односно од планираног буџета Владе РС за 2003. годину у износу 1.020.306.806 КМ, ревидиран је износ од 750.343.512 КМ. Неревидирани износ Буџета односи се на ниже буџетске кориснике: нижи организациони дијелови министарства просвјете, министарства правде и др. код којих је ревизија у току.

У складу са нашим планом и програмом рада, приоритет ревизије дат је ревизији финансијских извјештаја и извршења буџета Владе РС и министарстава за 2003. годину, које је усвојила Народна скупштина Републике Српске. Овом ревизијом обухватили смо Консолидовани извјештај Владе РС и једанаест министарстава, четири буџетска корисника, Фонд здравственог осигурања РС и четири нижа буџетска корисника (управе).

У овој години извршили смо и ревизије финансијских извјештаја и извршења општинског буџета за 2003. годину код пет општина.

Посебне ревизије по захтијеву Народне скупштине РС или Владе РС, извршили смо код осам клијената.

Неправилности утврђене по посебим ревизијама и ревизијама општинских буџета не истичемо посебно у овом извјештају пошто се Закључак Народне скупштине односи на Извршење Буџета РС.

Ревизијом финансијских извјештаја и усклађености са релевантном законском регулативом обухваћени су следећи буџетски корисници:

1. Пресједник РС,
2. Секретеријат Владе РС,
3. Народна скупштина РС,
4. Министарство одбране РС,
5. Министарство унутрашњих послова РС,
6. Министарство просвјете и културе РС,
7. Министарство науке и технологије РС,
8. Министарство привреде, енергетике и развоја РС,

9. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде РС,
10. Министарство рада и борачко инвалидске заштите РС,
11. Министарство за избјегла и расељена лица РС,
12. Министарство финансија РС,
13. Министарство финансија РС- Консолидовани извјештај Буџета РС за 2003. год.,
14. Министарство правде РС,
15. Министарства трговине и туризма
16. Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове,
17. Републичка управа царина РС,
18. Републичка дирекција за путеве РС,
19. Републичка дирекција за воде РС,
20. Пореска управа РС и
21. Фонд здравственог осигурања РС - консолидовани извјештај за 2003. годину.

Ревизија извршења општинских буџета за 2003. годину извршена је код следећих општина:

22. Општина Нови Град,
23. Општина Лопаре,
24. Општина Модрича,
25. Општина Српски Брод и
26. Општина Бијељина.

Посебне ревизије планиране су и извршене на основу захтијева Народне скупштине и Владе РС код следећих клијената:

27. Фонд становања РС за 2002. годину,
28. Агенција за банкарство РС за 2002. годину,
29. Клинички центар Бања Лука, за 2002. годину,
30. ЗДП "Петрол"Бања Лука, за 2002. годину,
31. " Српске поште РС, за 2002. годину,
32. Бањалучка банка, а.д. Б.Лука, процес приватизације,
33. Кристал банка, а.д. Б.Лука, процес предприватизације и
34. ЈП "Српске шуме" РС за 2002. годину.

Главни ревизор је, после је проведене ревизије, изразио разумно увјеравање о финансијским извјештајима по свим значајним ставкама, да ли исти приказују објективно и истинито имовинско и финансијско стање на дан 31.12.2003. године и резултате пословања за 2003. годину за ревидиране буџетске кориснике. Такође, Главни ревизор је изразио своје мишљење о Консолидованом финансијском извјештају Буџета РС за 2003. годину, састављеном од стране Министарства финансија РС.

Утврђено је да је тачно и истинито имовинско стање средстава и извора средстава и резултат пословања за 2003. годину представљено у извјештајима код три корисника буџета РС. То су: Пресједник Републике Српске, Народна скупштина РС и Дирекција за воде РС.

Модификовано мишљење главног ревизора или мишљење са резервом са напоменама уз извјештаје дато је за једанаест буџетских корисника. То су: Секретеријат Владе РС, Министарство привреде, енергетике и развоја, Министарство финансија, Министарство науке и технологије, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство правде, Дирекција за путеве РС, Пореска управа РС, Републичка управа царина, Министарство трговине и туризма и Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове.

Код пет корисника је утврђено да финансијски извјештаји по свим материјално значајним аспектима не приказују објективно и истинито имовинско и финансијско стање и извршење буџета и нису састављени у складу са рачуноводственим стандардима и законским прописима Републике Српске. То су: Министарство одбране РС, Министарство унутрашњих послова, Министарство просвјете и културе, Министарство рада и борачко инвалидске заштите, Министарство за избјегла и расељена лица РС. Исто мишљење дато је и о Консолидованом извјештају Буџета РС.

Због чињеница наведених у Извјештају Фонда здравственог осигурања Републике Српске, Главни ревизор се уздржао од мишљења на консолидоване финансијске извјештаје Фонда.

Након проведених посебних ревизија, Главни ревизор је изразио мишљење са резервом о финансијском извјештају једног клијента: Фонд становања РС, и негативна мишљења о финансијским извјештајима седам клијената: Агенција за банкарство РС, "Клинички центар" Бања Лука, Бањалучка банка (Нова), Кристал банка (Хипо Алпе Адриа банка), ЗДП "Петрол" Бања Лука, "Српске поште РС" и ЈП "Српске шуме РС.

Након проведених ревизија општина, Главни ревизор је изразио мишљење са резервом о финансијским извјештајима Општине Нови Град и Општине Модрича. Негативно мишљење изражено је о финансијским извјештајима Општине Лопаре, Општине Српски Брод и Општине Бијељина.

У складу са чланом 17. Закона о ревизији јавног сектора, 23 ревидирана клијената су доставили примједбе на прелиминарне ревизијске извјештаје у законом допуштеном року. То су: Бањалучка банка (Нова), Кристал банка (Хипо Алпе Адриа банка), ЗДП "Петрол" Бања Лука, "Клинички центар" Бања Лука, "Српске поште РС", ЈП "Српске шуме РС, Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове, Народна скупштина РС, Агенција за банкарство РС, Министарство рада и борачко инвалидске заштите РС, Министарство за избјегла и расељена лица РС, Министарство науке и технологије РС, Министарство привреде, енергетике и развоја РС, Министарство финансија, Министарство правде, Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова, Пореска управа РС, Републичка управа царина, Министарство трговине и туризма, Министарство финансија за Консолидоване извјештаје Буџета РС, Општина Лопаре, Општина Српски Брод и Општина Бијељина,.

Главни ревизор је детаљно разматрао достављене примједбе на прелиминарне извјештаје. Главни ревизор је прихватио примједбе које су биле основане и документоване, и у коначном извјештају кориговао налазе из прелиминарног извјештаја. Већина примједби и приговора од стране буџетских корисника је неоснована, није документована и углавном се своде на образложења и појашњења или правдања по утврђеним налазима. Такве примједбе Главни ревизор није прихватио.

Извјештаје ревизије са негативним мишљењем, Главни ревизор је доставио писмено надлежном органу (Републичко јавно тужилаштво РС).

## 2 Предмет, циљ и обим ревизије

Основа за планирање и извршење ревизије у складу са међународним ревизијским стандардима за јавне институције - ИНТОСАИ и стандардима ревизије Републике Српске је члан 14. Закона о ревизији јавног сектора РС. Ови стандарди нам налажу да

се у разумној мјери увјеримо да финансијски извјештаји који су предмет ревизије не садрже материјално значајне грешке.

**Предмет ревизије** су финансијски извјештаји за 2003. годину: биланс стања, биланс успјеха, извјештај о извршењу буџета, те усклађеност пословања Владе РС и њених министарстава и других ревидираних клијената са релевантном законском регулативом.

**Циљ ревизије** је да изрази мишљење да ли финансијски извјештаји, који су предмет ревизије, у материјално значајном смислу објективно и истинито приказују финансијско и имовинско стање на дан 31.12.2003. године, резултате пословања и законску усклађеност пословања Владе РС, министарстава и буџетских корисника у њиховој надлежности, намјенско трошење средстава и да ли су финансијски извјештаји сачињени у складу са Рачуноводственим стандардима РС и позитивним законским прописима.

**Обим ревизије** обухвата оцјену организације и функционисања рачуноводственог система и система интерних контрола, процјену имовинског и финансијског стања Буџета РС, резултата пословања Владе РС, министарстава и других буџетских корисника у њиховој надлежности, на бази провјере путем узорака, провјеру извора финансирања и извршења буџета за 2003. годину, те законску усклађеност обављених финансијских трансакција и њихову документованост.

С обзиром да се ревизија обављала провјерама на бази узорака и да постоје инхерентна ограничења рачуноводственог система и система интерних контрола, постоји могућност да поједине материјално значајне грешке могу остати неоткривене.

### **3        Налази**

#### **3.1       Провођење препорука из претходног извјештаја о обављеној ревизији**

Министарство финансија је почетком октобра 2003. године доставило Главном ревизору План и програм мјера и активности за провођење препорука датих у ревизорском извјештају за 2002 годину, а које су се односиле на бројне неправилности у функционисању рачуноводственог система, система интерних контрола и финансијског извјештавања. У складу са Планом и програмом, Министарство финансија је радило на провођењу већине датих препорука. Крајњи ефекти проведених активности су следећи:

- Министарство финансија је за кориснике прихода буџета РС донијело Правилник о рачуноводственим политикама, Правилник о финансијском извјештавању и Правилник о интерним контролним поступцима у Министарству финансија, који је требао да буде основа буџетским корисницима за израду властитих правилника. По узору на овај правилник, правилници о интерним контролним поступцима код буџетских корисника дефинишу поступке интерних контрола код пријема и уноса финансијске документације, али не дефинишу у потпуности контролне поступке на нивоу праћења основних процеса пословања. Њиховим усвајањем није у потпуности постигнут циљ повећања ефикасности пословања, заштите имовине и поузданост финансијског извјештавања.

- Сектор за јавне набавке је током године проводио контролу примјене Закона о поступку набавке роба, услуга и уступања радова, али су и даље присутни бројни пропусти код буџетских корисника у провођењу законске процедуре набавке, што се директно одразило на неефикасност трошења јавних средстава.
- Трезор је, у циљу ефикаснијег управљања новчаним средствима, радио на контроли и попису стања новчаних средстава на јединственим рачунима трезора и одвојеним рачунима буџетских корисника.
- Иако су усаглашавања обавеза и потраживања од стране буџетски корисника обављена, проведене независне конфирмације код повјерилаца и дужника већих буџетских корисника показују значајна одступања од исказаних у књигама буџетских корисника.
- По препорукама претходне ревизије, Министарство финансија је закључило уговоре са предузећима који су корисници кредитних средстава, одобрених 2002. године из буџета, али није закључило уговоре са крајњим корисницима за све преузете кредите од банака путем вансудских поравнања и за репрограмираних кредитних државних предузећима (активности су у току).
- Усклађивање књиговодственог и стварног стања имовине, процјена вриједности и усклађивање са надокнадивом фер вриједношћу имовине, те укњижавање неевидентираних имовине није у потпуности реализовано код већих буџетских корисника (Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова, Владе РС, Министарство просвјете - високо образовање, Министарство науке и технологије) што се директно одразило на исказану вриједност сталних средстава у консолидованом билансу стања за 2003. годину.
- И поред датих инструкција од стране Министарства финансија, мањи број буџетских корисника није извршио усклађивање садашње вриједности сталних средстава и извора сталних средстава.
- Није укњижена вриједност државног дијела капитала у предузећима, регистрованог код суда, а који је предмет продаје од стране Владе РС.

Ревизијом је утврђено да поједини буџетски корисници нису у потпуности испоштовали све препоруке дате од стране главног ревизора по претходним извјештајима: Министарство рада и борачко инвалидске заштите, Министарство за избјегла и расељена лица, Министарство привреде, енергетике и развоја, Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства, Министарство просвјете и културе и Министарство финансија за Консолидаване извјештаје.

## **3.2 Рачуноводствени систем и систем интерне контроле**

### **3.2.1 Рачуноводствени систем**

Рачуноводствени систем буџета РС је организован на основу одредби Закона о трезору, Закона о рачуноводству и Правилника о садржини појединих рачуна у контном оквиру за кориснике прихода буџета. Рачуноводствени систем чини систем Главне књиге Трезора који се састоји од главних књига буџетских корисника који су укључени директно или путем регионалних трезора и главних књига буџетских корисника, који су дјелимично или потпуно изван система Главне књиге трезора.

Буџетски корисници се нису у потпуности придржавали прописаних рачуноводствених политика. То се посебно испољило у поступку израде консолидованих финансијских



извјештаја, комплетности сталних средстава и класификовања капиталних улагања, исказивања финансијских обрачунских односа, на процјену билансних позиција и политику разграничавања прихода и расхода текућег периода, што је директно утицало на финансијске извјештаје.

Због недовољних контрола израде консолидованих финансијских извјештаја код већих буџетских корисника (Министарства одбране, Министарства просвјете и културе, Министарства правде, Министарства за избјегла и расељена лица, Министарства трговине и туризма - због неусаглашености извјештаја Републичке дирекције робних резерви, и других), ревизијом су утврђене значајне неправилности у њиховим финансијским извјештајима, које су се рефлектовале на консолидоване финансијске извјештаје Буџета РС. Приликом консолидовања нису вршена усаглашавања и неопходне корекције.

### 3.2.2 Систем интерних контрола

Одредбама Закона о министарствима регулисано је да су министри између осталог одговорни за рад и материјално и финансијско пословање министарства, као и рад и материјално и финансијско пословање републичких органа и организација у надлежности министарства. Из наведених одредби проистиче и одговорност министра за организацију и функционисање система интерних контрола.

Министар финансија је на основу одреби Закона о буџетском систему је први пут донио Правилник о интерним контролним поступцима у Министарству финансија који представља почетак нормативног регулисања интерних контрола. Поменути Правилник регулисао је контролне поступке у дијелу процеса и активности који се реализују у оквиру Министарства финансија као буџетског корисника.

У складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, који је усклађен и одобрен у новембру 2003. године у Министарству финансија РС, је поред других сектора успостављена Група за интерну ревизију чији је задатак између осталог и да надгледа функционисање интерних контрола у министарствима.

Већи број буџетских корисника су по узору на Министарство финансија донијели Правилнике о интерним контролним поступцима у посљедњем тромјесечју 2003. године.

Буџетска контрола министарства финансија обављала је контролу буџетских корисника. Записници буџетске контроле указују на пасивност буџетских корисника у провођењу препорука Главног ревизора.

Непотпуно функционисање система интерних контрола код буџетских корисника проузроковало је одређене материјално значајне грешке у пословању, финансијским извјештајима буџетских корисника и консолидованим финансијским извјештајима.

Попис код појединих буџетских корисника није био у функцији израде појединачних финансијских извјештаја буџетских корисника и консолидованих финансијских извјештаја. По извршеном попису није извршено књижење резултата пописа, што се рефлектовало на правилност приказивања стања сталних средстава, новчаних средстава, пласмана, потраживања, обавеза и извора сталних средстава, односно тако сачињени финансијски извјештаји не дају објективан и истинит приказ имовинског и финансијског стања буџетских корисника РС у цјелини.

Систем интерне контроле је унапријеђен у односу на ранији период, али и даље не функционише на начин који омогућава спречавање настајања материјално значајних



грешака у пословњу и финансијским извјештајима буџетских корисника сложене организационе структуре које опредељују и грешке у консолидованим финансијским извјештајима Буџета РС.

### 3.3 Набавке роба услуга и уступања радова

Ревизијом финансијских извјештаја буџетских корисника утврђено је да се поједини буџетски корисници нису у потпуности придржавали одредби Закона о поступку набавки роба, услуга и уступања радова (у даљем тексту Закон). Непридржавање одредби Закона имало је директног утицаја на финансијске извјештаје буџетских корисника и консолидоване финансијске извјештаје, а посебно на економичност и ефикасност управљања буџетским средствима које се односе на набавке роба, услуга и уступање радова. Најкарактеристичнији примјери који показују неусклађеност поступака набавки роба, услуга и уступања радова са Законом и другим прописима су следећи:

- Буџетски корисници нису у свим случајевима за набавке роба, услуга и уступања радова вриједности веће од 50.000 КМ примјењивали одредбе Закона које се односе на јавно надметање као основни начин набавки, што није у складу са члановима 4. и 7. Закона.
- Буџетски корисници су укупне годишње потребе дијелили на више појединачних набавки како би постигли појединачну вриједност набавке испод 50.000 КМ и на тај начин избјегли јавно надметање као основни начин набавки, што није у складу са чланом 4. Закона.
- Буџетски корисници су проводили набавке роба, услуга и уступање радова ограниченим надметањем, као што су надметање по позиву, прикупљање понуда са цијеном и директном погодбом а да нису испуњени услови да се набавка проведе на такав начин и нису прибављена одобрења - сагласност Министарства финансија што није у складу са члановима 32. и 39. Закона.
- Буџетски корисници нису израдили тендерску документацију и тендерске услове а тамо гдје је формирана, тендерска документација не садржи све битне елементе из члана 11. Закона и битно опредељује рад комисија на избору најповољније понуде у складу са чланом 25. Закона.
- Избор најповољније понуде је обављан и на позив за јавно надметање нису приспјеле три понуде, иако је у складу са чланом 20. Закона требало поништити јавно надметање.
- Комисије одређене за процјену и вредновање понуда у поступку процјене и вредновања понуда нису се у потпуности придржавале критерија за вредновање понуда те нису изабрани најповољнији понуђачи.
- Након што комисија на основуведеног поступка процјене и вредновања понуда избере најповољнијег понуђача, надлежно лице наручиоца - буџетског корисника одлучи да посао повјери другом понуђачу, који није понудио најповољније услове.
- Наручиоци - буџетски корисници нису обавјештавали учеснике јавног надметања у роковима из члана 27. Закона и позива за јавно надметање о избору најповољнијег понуђача.

- Буџетски корисници су уговоре о набавци закључивали, иако је од стране понуђача-учесника у јавном надметању уложени приговори или жалбе Министарству финансија, што није у складу са члановима 48. и 49. Закона.
- Буџетски корисници су уговоре о набавци закључивали и/или по тим уговорима је испоручивана роба и извршаване услуге прије него што је изабран најповољнији понуђач.
- Проведене ревизије указују да се набавке роба, услуга и уступања радова не обављају на начин и у роковима како је то предвиђено уговорима већ често на штету наручилаца - буџетских корисника. У уговорима најчешће не постоје клаузуле - уговорене одредбе које штите интересе наручилаца и обезбјеђују да се уговорени послови обаве на начин и у року како је то уговорено.

Посебна овлаштења и одговорности у погледу примјене Закона има Министарство финансија. Улога Министарства финансија огледа се у томе што Министарство финансија врши надзор над примјеном Закона, доноси подзаконска акта која се односе на спровођење Закона, издаје одобрења, рјешења и сагласности за спровођење ограниченог надметања и набавки за које постоји посебан интерес и рјешава жалбе понуђача учесника јавног надметања.

Из тих разлога, између осталог, најбројније неправилности у овом сегменту пословања утврђене су код министарстава сложене организационе структуре као што су: Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова, Министарство просвјете, Министарство правде и Министарство за избјегла и расељена лица.

Министарство финансија је, обављајући функцију надзора над спровођењем одредби Закона, извршило одређен број контрола код буџетских корисника и том приликом констатовало одређене неправилности и неусаглашености. У погледу надзора нема планског и организованог приступа контроли буџетских корисника: не постоје критерији на основу којих се планира који буџетски корисник и када ће бити контролисан, те је изостала контрола највећих буџетских корисника (Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране и Министарство просвјете) и буџетских корисника којима је по природи дјелатности значајан дио активности везан за набавке роба, услуга и уступање радова (Дирекција за обнову и изградњу, Дирекција за путеве, Министарство рада и борачко инвалидске заштите и Министарство за избјегла и расељена лица).

Министарство финансија је у поступку издавања рјешења - одобрења за набавке путем ограниченог надметања и набавки за које постоји посебан интерес издало буџетским корисницима и јавним предузећима 1.595 рјешења и одобрења. Увидом у захтијеве буџетских корисника утврђено је да су исти непотпуни и непрецизни и да се углавном позивају на хитност набавки и хитност у извођењу радова што указује да се недовољно пажње поклања планирању набавки код буџетских корисника. У овим захтијевима је посебно предњачило Министарство просвјете. Такође је утврђено да је Министарство просвјете за инвестиционе радове подносило захтијеве за одобравање ограниченог надметања, мада је претходно проведено јавно надметање у школама чиме се на неки начин доводи у питање регуларност процеса. Оволики број рјешења - одобрења о спровођењу ограниченог надметања упућује да нема планског и организованог приступа набавкама, да се ограничава круг потенцијалних понуђача и доводи у питање економичност и ефикасност.

На проведене поступке јавног надметања у 56. случајева, понуђачи су уложили приговоре Министарству финансија у складу са чланом 49. Закона. Након разматрања и рјешавања приговора, 12 тендера је поништено. Понуђачи су се углавном жалили на

неправилно класификовање понуда на оне које испуњавају и неиспуњавају формалне услове, неправилно вредновање понуда и начин обавјештавања о избору најповољнијег понуђача.

### **3.4 Биланс стања**

Консолидовани финансијски извјештај, биланс стања Буџета Републике Српске са 31.12.2003. године је састављен на основу евиденција у главној књизи Трезора за буџетске кориснике, чија је главна књига саставни дио главне књиге трезора, и појединачних финансијских извјештаја корисника буџета, чија главна књига није у цјелости или уопште у саставу главне књиге трезора. У билансу стања исказана је укупна билансна сума у износу од 5.177.561.910 КМ, која је у односу на претходну годину већа за 1.183.316.283 КМ. На повећање билансне суме највише је утицало укњижавање потраживања од домаћих предузећа по основу дугорочно репрограмираних обавеза за порезе и доприносе, у износу од 405.952.729 КМ и сталне имовине, у износу од 687.510.647 КМ.

Консолидовани биланс стања није обухватио финансијски извјештај Републичке дирекције за производњу и промет наоружања и војне опреме, који није укључен ни у консолидовани извјештај Министарства одбране. С обзиром на вриједност имовине: укупна актива 3.240.493 КМ, и обим трансакција, изостављање финансијских извјештаја Дирекције има значајан утицај на коначан консолидовани извјештај буџета РС.

У консолидованом билансу стања су исказане обавезе, потраживања и капитал, које су преузете по почетним билансима стања у поступку приватизације државног капитала у банкама, док обавезе, потраживања и капитал које су преузете по почетним билансима стања у поступку приватизације државног капитала у предузећима нису укњижене.

Процјена и вредновање билансних позиција потраживања и обавеза на рачунима консолидованог биланса стања на дан 31.12.2003. године није извршена у складу са рачуноводственим начелима и Рачуноводственим стандардима РС.

## **А К Т И В А**

### **Новчана средства**

Приликом консолидације новчаних средстава нису обухваћена и објелодањена новчана средства Дирекције за производњу и промет НВО, у износу од 391.236 КМ.

Због статуса Привредне банке Сарајево, у којој је у јуну 2003. године уведена принудна управа, на дан биланса стања нису била оперативна средства буџета на јединственом рачуну трезора отвореном код ове банке, у износу од 606.007 КМ и на девизном рачуну, у износу од 953.701 КМ.

### **Стална средства**

Стална средства су исказана у консолидованом билансу стања у износу од 1.619.383.355 КМ неотписане вриједности.

Исказана вриједност сталних средстава још увијек не обухвата укупно стање сталних средстава Буџета РС, односно није извршена евиденција и адекватна процјена

надокнадиве фер вриједности свих основних средстава која су власништво Републике Српске.

Одступања се највећим дијелом односе на:

- Министарство одбране које није евидентирало вриједност грађевинског и пољопривредног земљишта и шума површине 18.125 хектара, чија је вриједност процијењена на 672.930.328 КМ, по цијенама које су одређене од стране скупштина општина; 1.125 грађевинских објеката, површине 551.043 м<sup>2</sup>, без извршене процјене вриједности истих; 1.382 м<sup>2</sup> стамбеног простора ; 67 пословних простора, од којих су неки и приватизовани; 70 гаража које су власништво МОРС и ВРС, те вишкове и мањкове опреме настале због неправилних евиденција набавки, задужења, продаја или расходовања, или због неправилно формиране документације за књижење.
- Министарство унутрашњих послова, које има неадекватно утврђену вриједност основних средстава за око 1.561.840 КМ,
- Владу РС, која није књиговодствено провела до краја ефекте процјене и пописом утврђене разлике имовине Владе,
- Републичку управу за геодетске и имовинско-правне послове, која има неусклађену набавну вриједност основних средстава исказану у билансу стања и Главној књизи за 1.650.517 КМ.
- Министарство за избјегла и расељена лица, које има неевидентирани набављена основна средства у 2003. години у износу од 150.007 КМ. Такође није евидентирало 1.269 изграђених стамбених јединица и 157 стамбених јединица чија је израдња у току,
- Министарство финансија које је исказало мању вриједност основних средстава за нематеријална улагања, у износу од 59.379 КМ и опрему књиговодствене вриједности од 737.400 КМ (која је исказана као роба на залихи).
- У оквиру основних средстава исказана је укупна вриједност станова у износу од 37.161.251 КМ и вриједност стамбених објеката у припреми, у износу од 4.027.273 КМ (која се као таква води већ више година). Буџетски корисници нису утврдили вриједност приватизованих станова и станова који подлијежу праву приватизације и искњижавање такве вриједности станова из билансних евиденција, у складу са датим упутствима (Пореска управа, Министарство трговина и индустрије, Секретеријат Владе РС).
- Ревизијом смо утврдили да је дио исказане вриједности инвестиција у току (15.169.516 КМ) завршен прије 2002. године, а што се посебно односи на грађевинске и стамбене објекте, те да није књиговодствено проведено стављање у функцију завршених инвестиција и обрачун амортизације за период кориштења.

### **Краткорочна потраживања**

**Потраживања за дате авансе и извршене услуге** износе 9.249.506 КМ, а односе се на потраживања за унапријед плаћену робу и услуге од стране буџетских корисника. Највећи износ наведених потраживања од 1.958.012 КМ се односи на: Министарство одбране и ВРС, Министарство за избјегла и расељена лица 957.418 КМ, Министарство правде 1.154.720 КМ, Министарство рада и борачко инвалидске заштите 1.072.062 КМ, Републичку дирекцију за путеве 687.738 КМ, казнено поправне домове 618.092 КМ,

Републичку управу за геодетске и имовинско-правне послове 343.060 КМ и остатак на све остале буџетске кориснике. Значајан износ потраживања за дате авансе се односи на потраживања из ранијих година.

Већина буџетских корисника нису усагласили потраживања за дате авансе, нису извршила процјену надокнадивости истих и сходно томе адекватно вредновање потраживања по том основу.

У оквиру статутарне буџетске потрошње воде се потраживања (као дати аванси) у износу од 1.498.506 КМ, од којих се 1.422.822 КМ односи на позајмице и авансе дате Фонду здравства, а које до краја 2003. године нису усаглашене, адекватно вредноване и класификоване.

Потраживања од "Топлане" Бања Лука, по основу средстава одобрених Одлукама Владе, су усаглашена на износ од 748.422 КМ. Проведеном независном конфирмацијом смо утврдили да "Топлана" Бања Лука са 31.12.2003. године у својим књигама има стање примљеног аванса од Буџета РС у износу од 915.104 КМ.

**Аконтације за службена путовања** у земљи и иностранству су исказане у износу од 375.115 КМ, од којих су потраживања по овом основу само код Министарства одбране и ВРС исказана у износу од 260.188 КМ. Већина потраживања по основу датих аконтација за службена путовања је старија од годину дана. Министарства нису предузела ефикасне мјере да изврше наплату ових потраживања. У односу на прошлу годину, ова потраживања су смањена за 529.232 КМ, углавном отписом, на терет расхода текућег периода.

**Потраживања за кредите и камате дате правним лицима** износе 415.902.760 КМ. Односе се на репрограмиране обавезе предузећима, у складу са Одлуком Владе РС о репрограму обавеза по основу пореза и доприноса на пет година (са грејс периодом до 31.12.2002. године), у износу од 405.952.729 КМ (класификовано као остала краткорочна потраживања).

По основу репрограмираних пореских обавеза (405.952.729 КМ) у буџет Републике током 2003. године требало је бити, у складу са доспијећем, наплаћено око 81.190.000 КМ, а наплаћено је 2.050.823 КМ.

По репрограмираним кредитима правним лицима, на дан биланса стања, доспјела а ненаплаћена потраживања, износе 7.423.959 КМ.

**Остала потраживања** су у односу на претходну годину смањена за 784.287 КМ на терет трошкова отплате кредита ММФ-у, а односе се на потраживања од "Топлане" Бања Лука, у износу од 558.239 КМ, на име отплате дијела неправилно искориштеног кредита Свјетске банке (Пројект WB IDA 024034), којег је Министарство отплатило у октобру 2001. године и потраживања од 226.048 КМ на име исплате деминерима у 2001. години.

**Укупна краткорочна потраживања** су мање исказана за потраживања Министарства одбране по основу закупа земљишта и пословног простора, која су утврђена пописом са 31.12.2003. године, у износу од 420.751 КМ и неконсолидованих потраживања Дирекције за производњу и промет НВО, у износу од 2.670.910 КМ.



**Кредити правним лицима** у износу од 2.506.839 КМ се односе на преузете комисионе кредите од банака у процесу приватизације и то:

- |   |              |
|---|--------------|
| - од Развојне банке за Југоисточну Европу | 1.619.443 КМ |
| - од Нове бањалучке банке АД Бања Лука    | 446.810 КМ   |
| - од HIPO ALPE ADRIJA BANK                | 440.587 КМ   |

Комисиони кредити су, у складу са одлукама Владе РС, пласирани преко наведених банака током 1999. и 2000. године претежно државним предузећима. Након преузимања ових кредита од стране Министарства за финансије у протеклом периоду, нису закључени нови уговори са крајњим корисницима, па ни активности око њихове наплате се не могу оцијенити ефикасним.

Кредити правним лицима одобрени из буџета, који имају карактер дугорочних кредита, дијелом су кредити Владе РС одобрени у ранијим годинама а дијелом кредити одобрени из средстава приватизације (1.418.518 КМ) током 2002. године. Из средстава остварених продајом државног капитала кредитирана су, на шест мјесеци, Одлукама Владе, државна предузећа: "Фруктона" Бања Лука, у износу од 400.000 КМ, "Свила" Челинац, у износу од 150.000 КМ, "Пролекс" Котор Варош, у износу од 150.000 КМ и "Борје" Теслић, у износу од 296.685 КМ.

С обзиром да поменута предузећа нису вратила кредит у предвиђеном року, банке су се наплатиле из средстава приватизације и са Јединственог рачуна трезора, која су по Одлуци Владе служила као обезбјеђење, што није било у складу са Законом о буџетском систему и Законом о извршењу буџета за 2002. годину. Министарство финансија је из буџетских средстава измирило обавезу према средствима приватизације, а потраживања од наведених предузећа укњижило као властита потраживања. С обзиром да кредити нису враћени ни током 2003. године, Влада РС је Одлуком број 02/01-020-95/04 од 29. јануара 2004. године репрограмирала дуг увећан за неизмирене камате на пет година уз камату од 2% на годишњем нивоу и грејс период до 31.12.2004. године, предузећима: "Пролекс" Котор Варош, "Борје" Теслић и "Свила" Челинац. Обавезе "Фруктоне" Бања Лука (приватизовано предузеће) по кредиту из буџета су, Закључком Владе број 02/1-020-583/03 од 25.06.2003. године, репрограмиране на 3 године, са грејс периодом до 30.06.2004. године.

**Кредити преузети од Агенције за банкарство** у износу од 977.711 КМ односе се на кредите преузете по Одлуци Владе РС од Агенције за банкарство који су пласирани правним лицима у динарима и девизама у ранијим годинама. С обзиром на њихову рочност, немају карактер краткорочних кредита.

**Кредити одобрени радницима** се односе на кредите које су буџетски корисници у ранијим годинама одобравали својим радницима, углавном за стамбене потребе. Ови кредити немају карактер краткорочних кредита.

**Пласмани осталих буџетских корисника**, у износу од 12.512.337 КМ, највећим дијелом се односе на: краткорочне пласмане Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде РС – Фонд "Партнер" у износу од 11.036.674 КМ, пласмане Фонда за развој и запошљавање у износу од 609.122 КМ и пласмане Високог образовања у износу од 627.388 КМ намијењених стамбеним потребама запослених. Ревизијом финансијског извјештаја Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде РС

утврђено је да су контроле наплате пласираних средстава Фонда "Партнер" неадекватне.

### **Залихе**

У консолидованом билансу стања исказана је укупна вриједност залиха материјала, у износу од 3.372.990 КМ, од којих се само на Републичку дирекцију за робне резерве односи 2.588.129 КМ и залихе ситног инвентара у износу од 301.291 КМ. Кроз ГКТ евидентирани су укупне залихе у вриједности од 924.350 КМ, од којих се 737.400 КМ односи на неактивiranу опрему (регистар касе набављене 2000. године).

С обзиром да Министарство одбране залихе робе и материјала не исказује вриједносно, да су евиденције залиха материјала и ситног инвентара код већине буџетских корисника непоуздане, да се не врши усклађивање вриједности залиха у складу са рачуноводственим стандардима и због тога што нисмо били у могућности да присуствујемо попису залиха код буџетских корисника, изражавамо резерву у исказану вриједност залиха у консолидованом билансу стања.

### **Дугорочни пласмани**

Дугорочни пласмани су у консолидованом билансу стања Буџета РС исказани у износу од 198.976.550 КМ. Дугорочни пласмани обухваћени евиденцијама кроз ГКТ износе 146.951.474 КМ, а односе се на:

- уложена средства у банке	9.872.286 КМ
- пласмани јавним предузећима	83.185.651 КМ
- кредити правним лицима	48.888.572 КМ
- пласмани општинама	2.147.011 КМ
- остали дугорочни пласмани	2.857.954 КМ

Пласмани јавним предузећима износе 83.185.651 КМ. Извршени су из кредитних средстава ЕБРД-а, Свјетске банке, Јапанске Владе и других кредитних извора намијењених финансирању посебних пројеката јавних предузећа. Стање потраживања на дан 31.12.2003. године по основу ових пласмана је сљедеће:

- ЈМДП Електропривреда РС	56.781.350 КМ
- Телеком РС	10.796.345 КМ
- ЈОП Жељезнице РС	15.333.702 КМ
- ЈП "ДЕП-ОТ"	274.254 КМ

Доспјела, а ненаплаћена потраживања по овом основу, која су пребачена на краткорочна потраживања, износе 1.023.098 КМ. Односе се на потраживања од Електропривреде, по основу главнице (836.407 КМ) и камате (159.651 КМ). Током 2004. године Електропривреда је измирила доспјеле обавезе.

Кредити правним лицима у износу од 48.888.573 КМ се односе на репрограмиране кредите Одлуком Владе РС број 02/1-020-719/02 из августа 2002. године, (за 77 предузећа којима су преко банака одобравани кредити из средстава буџета прије 2001. године) у износу од 32.953.757 КМ и нерепрограмиране кредите преузете вансудским поравнањима у процесу приватизације државног капитала у банкама, у износу од 15.934.315 КМ. До краја 2003. године Министарство финансија је по репрограмираним



кредитима на основу Одлуке Владе из 2002. године, наплатило укупно 44.811 КМ главнице и 2.204 КМ камате. Доспјела а ненаплаћена потраживања на дан биланса стања износе 106.286 КМ по основу главнице и 6.591 КМ по основу камате. Сви репрограмирани кредити доспијевају за наплату по динамици репрограма са 30.06.2004. године. Иако су рјешења о репрограму урађена током 2003. године, уговори о дугорочним кредитима су дијелом закључени у априлу и мају 2004. године, а за већи број корисника кредита, процедура око закључивања уговора је у току.

Доспјела, а ненаплаћена потраживања по репрограмираним кредитима преузетим од банака у поступку њихове приватизације, на дан биланса стања износе 7.423.959 КМ и по нерепrogramираним 15.934.815 КМ. До дана завршетка ревизије није било наплате по преузетим кредитима путем вансудских поравнања, што указује на висок ризик извјесности наплате ових потраживања.

**Дугорочни пласмани** исказани у билансима стања буџетских корисника који воде одвојене евиденције износе 52.025.076 КМ. Односе се на кредитне пласмане Фонда "Партнер" у износу од 36.164.466 КМ и Фонда за развој и запошљавање у износу од 15.682.393 КМ. Пласмани Фонда "Партнер" су на дан 31.12.2003. године доспјели за наплату у износу од 28.742.207 КМ. И поред наредбе Министарства финансија из августа 2002. године да се евиденције Фонда пренесу на ГКТ, то није реализовано. Потраживања Фонда по овим пласманима су неусаглашена за 10.886.727 КМ, а контрола наплате недовољна и неефикасна.

## **ПАСИВА**

### **Краткорочне текуће обавезе**

У консолидованом билансу стања су исказане укупне краткорочне текуће обавезе у износу од 89.417.732 КМ, од којих је кроз главну књигу трезора евидентирано 13.506.135 КМ, а кроз одвојене евиденције буџетских корисника 75.911.597 КМ.

Евидентиране текуће обавезе кроз главну књигу трезора се односе на:

- |                             |               |
|-----------------------------|---------------|
| - обавезе према добављачима | 10.234.889 КМ |
| - остале обавезе            | 3.271.246 КМ  |

Проведене независне конфирмације за обавезе према добављачима указују на значајне износе мање евидентираних обавеза и неусаглашених обавеза буџетских корисника према добављачима. Највећа одступања су утврђена код Министарства одбране у износу од 14.402.813 КМ и Министарства унутрашњих послова у износу од 808.536 КМ.

У консолидованом билансу стања исказане су укупне неевидентиране обавезе са 31.12.2003. године у износу од 24.082.931 КМ. Односе се највећим дијелом на неевидентиране инвалидине Министарства рада и борачко инвалидске заштите у износу од 18.307.299 КМ, неевидентиране обавезе према добављачима Институција правосуђа у износу од 3.244.451 КМ, неевидентиране обавезе према добављачима Институција основног образовања у износу од 1.776.192 КМ, неевидентиране обавезе Министарства за избјегла и расељена лица у износу од 586.331 КМ и неевидентиране обавезе осталих буџетских корисника у износу од 178.658 КМ.

Ревизијом финансијских извјештаја највећих буџетских корисника утврдили смо обавезе веће од евидентираних и објелодањених неевидентираних обавеза према

добављачима за 2.580.918 КМ, од којих се највеће односе на Министарство одбране 1.102.881 КМ, Министарство за избјегла и расељена лица 975.910 КМ, Министарство унутрашњих послова 476.788 КМ и Министарство правде у износу од 25.339 КМ. Такође су утврђене прецијењене обавезе према добављачима у износу од 300.000 КМ Министарства просвјете и културе према Топлани Бања Лука.

Текуће обавезе настале по основу извршних судских рјешења на дан 31.12.2003. нису евидентирание кроз главну књигу трезора. Расходи буџета за 2003. годину, по овом основу су већи за 6.304.612 КМ.

Консолидовани биланс стања није укључио текуће обавезе Дирекције за производњу и промет НВО у износу од 2.934.852 КМ.

### **Краткорочни кредити и зајмови**

Краткорочни кредити и зајмови су у консолидованом билансу стања Буџета РС исказани у износу од 84.425.661 КМ и то кроз главну књигу трезора 77.840.277 КМ и кроз одвојене евиденције 6.585.384 КМ. Односе се на:

- Обавезу по оприходованим средствима сукцесије	58.080.484 КМ
- Обавезе према бившој НБ РС	15.259.793 КМ
- Обавезу по кредиту према Новој бањалучкој банци	4.500.000 КМ
- Кредити и зајмови код осталих буџ. корисника	6.585.384 КМ

Обавеза по оприходованим средствима сукцесије не представља обавезу по краткорочним кредитима и зајмовима јер се средства сукцесије налазе на посебним рачунима за ту намјену, па према томе представљају изворе новчаних средстава. С обзиром да је Министарство финансија у ранијем периоду ова средства оприходовало и по основу тога исказало смањен дефицит, корективна књижења су проведена преко повећања дефицита.

Обавеза према бившој НБ РС у износу од 15.943.126 КМ потиче из 1998. године, због чега овај дио обавезе нема карактер краткорочних обавеза. Министарство није обезбиједило документацију која потврђује основаност исказане преузете обавезе.

Обавезе по кредиту према Новој Бањалучкој банци, по уговору о краткорочном кредиту од 08.08.2002. године, који је узет за потребе Министарства рада и борачко инвалидске заштите, је измирена током 2003. године. Због неправилних евиденција проведених код Министарства и недовољних контрола, остала је исказана обавеза.

У складу са горе наведеним, неопходно је провести усклађивање стања обавеза по краткорочним кредитима и зајмовима и одговарајућа корективна књижења.

### **Обавезе према радницима**

У консолидованом билансу стања исказане су укупне обавезе према радницима у износу од 30.637.525 КМ.

Ревизијом проведеном код буџетских корисника смо утврдили мање исказане обавезе према запосленима у износу од 1.521.456 КМ. Мање исказане обавезе се односе на: Министарство одбране по основу трошкова одвојеног живота и увећаних трошкова становања у износу од 1.302.800 КМ, Министарство унутрашњих послова по основу доприноса за пензионо осигурање у износу од 112.633 КМ и Министарство правде по основу плата у износу од 106.023 КМ.

### **Краткорочна разграничења**

У консолидованом билансу стања исказана су краткорочна разграничења у износу од 575.618.260 КМ. Кроз главну књигу трезора су евидентирана краткорочна разграничења у износу од 559.992.279 КМ и кроз одвојене евиденције 15.625.981 КМ. Ревизијом Министарства унутрашњих послова утврђене су неевидентирани обавезе из ранијих година према Фонду ПИО по основу стажа са увећаним трајањем, у износу од 14.176.597 КМ.

### **Извори средстава**

У пасиви консолидованог биланса стања исказани су укупни извори средстава у износу од 1.524.264.717 КМ, који су у односу на 31.12.2002. године већи за 638.407.312 КМ, на шта су утицале извршене евиденције и усклађивања током године и консолидовање билансних позиција буџетских корисника чије се евиденције воде одвојено од главне књиге трезора.

У оквиру укупних извора средстава исказани су:

- извори сталних средстава у износу од	1.588.491.691 КМ
- остали извори средстава у износу од	354.662.669 КМ
- ревалоризациони ефекти у износу од	4.326.743 КМ
- дефицит	(423.216.386) КМ

**Извори сталних средстава**, увећани за ревалоризационе ефекте из ранијих година, су неусаглашени са садашњом вриједношћу сталних средстава за 26.564.921 КМ због неправилних евиденција извршених од стране буџетских корисника, а последица је неусклађених евиденција код појединих буџетских корисника, од којих је највећа неусклађеност код Републичке дирекције за путеве (25.405.807 КМ), Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде РС (11.665.732 КМ), Фонда за развој и запошљавање (3.185.712), Министарства унутрашњих послова (1.603.114 КМ), Дирекције за приватизацију (228.412 КМ) и других.

Укупни извори средстава умањени су за исказани дефицит у износу од 423.216.386 КМ. Поменути дефицит повећава се за 20.481.209 КМ по основу неевидентираних обавеза МУП-а према Фонду ПИО и извршних судских рјешења.

## **3.5 Биланс успјеха**

### **3.5.1 Планирање и извршење буџета**

#### **Планирање буџета**

Одлуком Народне Скупштине Републике Српске од 09.12.2002. године усвојен је Буџет РС за 2003. годину у износу од 999.740.000 КМ. Буџет Републике Српске за 2002. годину чине домаћи буџетски приходи у износу од 931.240.000 КМ, текући грантови и помоћи у износу од 7.500.000 КМ и средства финансирања у износу од 61.000.000 КМ. Одлуком Народне Скупштине Републике Српске од 22.12.2003. године усвојен је ребаланс Буџета РС за 2003. годину у износу од 1.020.307.870 КМ и чине га домаћи буџетски приходи у износу од 967.556.000 КМ, текући грантови и помоћи у износу од 7.500.000 КМ и средства финансирања у износу од 61.000.000 КМ.

Процес буџетирања темељи се на Извјештају о економској и фискалној политици за 2003. годину са смјерницама и циљевима фискалне политике. У Извјештају је потребно извршити процјену главних врста прихода и расхода. Ревизијом је утврђено да је извршена процјена главних врста прихода али је недовољно извршена процјена главних врста расхода.

Ревизијом планираних прихода утврђено је да планирање појединих позиција прихода одступа од циљева фискалне политике из Извјештаја о економској и фискалној политици.

Приходи од пореза за жељезницу планирани су у износу од 28.400.000 КМ који је мањи за 30.019.900 КМ или за 51% у односу на планиране приходе у 2002. години и мањи за 38.476.219 КМ или за 58% у односу на приходе остварене у 2002. години. Приликом планирања прихода није се користио параметар о оствареним приходима у претходној години. Такође је карактеристично да се порез за безбједно одвијање жељезничког саобраћаја везан за порез на промет производа и услуга и порез на промет услуга и да су планирани приходи од пореза за жељезницу морали да расту по истој стопи као и планирани приходи од пореза на промет производа и пореза на промет услуга. Увидом у документацију о планирању прихода утврђено је да је приход од пореза на промет производа и пореза на промет услуга планиран за 20% већи, а приход од пореза за жељезницу мањи за 51% у односу на 2002. годину.

- Приход од пореза на добит планиран је у износу од 17.959.500 КМ што је за 1.634.600 КМ или за 8,45% мање у односу на планирани приход у 2002. години и мањи за 634.513 КМ у односу на приходе остварене у 2002. години. Приликом планирања није узет у обзир параметар о планираним и оствареним приходима у ранијим годинама и да ли је овако планиран приход резултат пројекције о смањењу добити предузећа у Републици Српској.

- Приход од дивиденди – удјела у профиту јавних предузећа планиран је у износу од 12.000.000 КМ и који су за 9.428.000 КМ или за 44% мањи у односу на остварени приход у 2002. години. Приликом планирања нису узети у обзир: параметар о оствареним приходима у ранијим годинама и резултати пословања јавних предузећа у 2001. години и првом полугодишту 2002. године и пројекције резултата пословања јавних предузећа до краја 2002. године. У документацији није наведено од којих јавних предузећа ће се остварити дивиденда и у којим износима.

Приликом израде буџетских захтјева нису узете у обзир организационе промјене у оквиру Владе РС и министарстава које ће успједити доношењем новог Закона о министарствима.

Министарство финансија није усвојило методологију планирања буџета и израде буџетских захтјева што за последицу има неуједначен приступ планирању буџета и изради буџетских захтјева буџетских корисника и нереално исказивање потреба за буџетским средствима ради финансирања основних функција и активности буџетских корисника. Планирање буџета и израда плана рада – активности буџетских корисника међусобно су неусклађени. Најочигледнији примјер који то потврђује је примјер Републичке дирекције за путеве. Буџет Дирекције усвојен је у износу од 46.000.000 КМ, а Влада РС је Дирекцији одобрила План и програм радова на обнови, одржавању и заштити магистралних и регионалних путева и објеката на путевима за 2003. годину у вриједности од 92.000.000 КМ. Дирекција са одобреним буџетским средствима није у могућности да реализује планиране активности или ће реализацијом планираних активности ангажовати буџетска средства изнад планираних и расположивих у Буџету РС.

За институције просвјете, науке, културе и правосуђа приликом израде буџетског захтјева ресорна министарства нису успоставила одређене облике контроле над процесом израде буџетског захтјева. Из тих разлога тешко је планирати извршење буџета и само извршење буџета и извјештавање о извршењу буџета. Реалокације буџетских средстава које су се одвијале у оквиру буџетских раздјела просвјете и културе и правосуђа су се проводиле на основу захтјева ресорних министара без претходне сагласности институција просвјете, културе и правосуђа чији буџети се реалокацијама умањују а повећавају средства министарстава.

Ребалансу буџета нису претходили захтјеви буџетских корисника за потребним буџетским средствима, а добрим дијелом нису уобзирени и остварени приходи до дана ребаланса буџета:

- приходи по основу пореза за жељезницу остварени су до 30.11.2003. у износу од 59.758.224 КМ, а ребалансом су и даље утврђени приходи од пореза на жељезницу у износу од 28.400.000 КМ што је утицало на нереално приказивање односа планираних и остварених прихода,
- приходи по основу осталих пореза на имовину остварени су до 30.11.2003. у износу од 17.505.374 КМ, а ребалансом су и даље утврђени приходи од пореза на имовину у износу од 16.588.300 КМ што је утицало на нереално приказивање односа планираних и остварених прихода.

### **Извршење буџета**

#### **Приходи**

Ребалансом Буџета РС за 2003. годину утврђен је буџетски оквир прихода, грантова и финансирања у износу од 1.020.307.870 КМ који се састоји од:

- |                     |                |
|---------------------|----------------|
| - домаћих прихода   | 951.807.870 КМ |
| - грантова и помоћи | 7.500.000 КМ   |
| - финансирања       | 61.000.000 КМ  |

У Извјештају о извршењу Буџета РС за 2003. годину приказани су укупно остварени приходи, грантови и финансирање у износу од 1.022.600.990 КМ који се састоје од:

- |                     |                |
|---------------------|----------------|
| - домаћих прихода   | 991.641.005 КМ |
| - грантова и помоћи | 11.415.288 КМ  |
| - финансирања       | 19.544.697 КМ  |

Поред прихода, грантова и финансирања приказаних у главној књизи трезора остварени су приходи, грантови и финансирања у износу од 45.748.877 КМ који нису евидентирани у главној књизи трезора, а евидентирани су у главним књигама буџетских корисника чије главне књиге нису саставни дио система главне књиге трезора. Приходи, грантови и финансирања у износу од 45.748.877 КМ који нису евидентирани у главној књизи трезора састоје се од:

- |                     |               |
|---------------------|---------------|
| - домаћих прихода   | 32.926.330 КМ |
| - грантова и помоћи | 5.046.126 КМ  |
| - финансирања       | 7.776.421 КМ  |



Из наведеног произилази да су укупно остварени приходи, грантови и финансирања у износу од 1.068.349.868 КМ који се састоји од:

- домаћих прихода	1.024.567.335 КМ
- грантова и помоћи	16.461.414 КМ
- финансирања	27.321.118 КМ

Јавни приходи прикупљани су преко рачуна јавних прихода у Развојној банци југоисточне Европе и Новој Бањалучкој банци. Укупно остварени јавни приходи у 2003. години износе 1.572.108.883 КМ и расподјељивани су између Буџета РС, буџета градова и општина и фондова у складу са одредбама Закона о буџетском систему и интерним правилима и процедурама Министарства финансија. Расподјела остварених јавних прихода између Буџета РС и буџета градова и општина извршена је на основу Одлуке Народне Скупштине РС о ранг листи степена развијености општина. Расподјелом јавних прихода остварени су приходи Буџета РС у износу од 970.004.893 КМ.

У поступку консолидовања појединачних финансијских извјештаја буџетских корисника није консолидован финансијски извјештај Дирекције за производњу и промет НВО те нису приказани приходи и расходи које је остварила Дирекција. Увидом у финансијске извјештаје Дирекције утврђено је да је Дирекција у 2003. године остварила приходе у износу од 351.739 КМ обављањем основне дјелатности Дирекције и за тај износ се увећавају остварени приходи буџетских корисника чија главна књига није саставни дио система главне књиге трезора.

Из прегледа о планираним и оствареним приходима утврђено је да су остварени приходи за 39.833.135 КМ већи од планираних и да су више остварени приходи у односу на планиране:

- приход од пореза за жељезницу за	38.831.658 КМ	или	137%
- приход од пореза на плату за	3.674.203 КМ	или	4%
- приход од пореза на имовину за	2.671.785 КМ	или	16%
- приход од административних такси за	2.820.198 КМ	или	4%
- приход од пружања услуга буџетских корисника за	1.361.331 КМ	или	4%

Мање остварени приходи од планираних су :

- приход од пореза на промет производа за	8.434.654 КМ	или	5%
- приход од пореза на промет услуга за	338.628 КМ	или	1%
- приход од акциза за	1.172.319 КМ	или	1%
- приход од царина за	7.228.354 КМ	или	6%
- приход од увозних даџбина за	6.359.860 КМ	или	15%
- приход од пореза на доходак за	564.768 КМ	или	6%
- приход од пореза на добит за	367.742 КМ	или	2%
- приход од накнаде за воде	601.501 КМ	или	7%
- приход од накнаде за шуме	3.061.778 КМ	или	36%

Посебни приходи односно приходи за финансирање посебних намјена утврђују се посебним Законима као што су Закон о обезбјеђењу средстава за редовно и безбједно одвијање жељезничког саобраћаја, Закон о путевима, Закон о шумама и Закон о

водама. Посебни приходи остварени на основу наведених Закона нису у потпуности усмјеравани за финансирање посебних намјена.

### **Расходи**

У Извјештају о извршењу буџета приказани су укупни расходи у износу од 1.003.586.614 КМ и укупни буџетски издаци у износу од 1.085.341.815 КМ и представљају буџетске издатке буџетских корисника чија је главна књига саставни дио система главне књиге трезора и који су евидентирани у систему главне књиге трезора у износу од 1.006.289.345. КМ, неевидентираних буџетских издатака у главној књизи трезора у износу од 24.082.931 КМ и буџетских издатака буџетских корисника чија главна књига није саставни дио система главне књиге трезора и који су евидентирани у главним књигама буџетских корисника у износу од 54.969.539 КМ.

У Извјештају о извршењу буџета приказани су неевидентирани расходи у систему главне књиге трезора у износу од 24.082.931 КМ. Ревизијом појединачних финансијских извјештаја буџетских корисника утврђено је да поред приказаних неевидентираних расхода постоје и неевидентирани расходи у износу од 19.931.019 КМ и односи се на:

- Министарство одбране	2.528.956 КМ
- Министарство унутрашњих послова	16.026.077 КМ
- Министарство за избјегла и расељена лица	930.914 КМ
- Институције правосуђа	37.832 КМ
- Републичку геодетску управу	407.240 КМ

Иако је успостављањем Трезора и трезорског начина пословања системски ограничено стварање обавеза и трошење буџетских средстава у оквиру планираних и расположивих буџетских средстава, поједини буџетски корисници нису успоставили систем управљања буџетским средствима који би спријечио неконтролисано стварање обавеза и трошење буџетских средстава.

Трошење буџетских средстава изнад планираних код појединих буџетских корисника је последица нереалног приступа планирању потребних буџетских средстава, међусобне неусклађености планова активности буџетских корисника и планова за потребним буџетским средствима за финансирање планираних активности, неконтролисаног стварања обавеза од стране буџетских корисника или потребе испуњавања обавеза утврђених законима и другим прописима као што је случај у Министарству за питање бораца, жртва рата и рада када је у питању финансирање обавеза по Закону о правима бораца, породица погинулих бораца и ратних војних инвалида.

Ревизијом финансијских извјештаја буџетских корисника утврђена је појава неправилног класификовања и евидентирања текућих расхода који нису класификовани и евидентирани у складу са Правилником о садржини појединих рачуна у контном оквиру за кориснике прихода буџета. Код буџетских корисника сложене организационе структуре у оквиру текућих расхода приказани су и расходи који су настали у 2002. години и ранијим годинама а последица су нефункционалног система интерних контрола.

Законом о буџетском систему регулисано је да се средства буџетске резерве могу користити за покриће непредвиђених расхода за које нису планирана средства или за расходе за које планирана средства у буџету нису довољна. Ревизијом је утврђено да



су се средства буџетске резерве користила и за намјене које нису предвиђене Законом о буџетском систему:

- предузећима за покретање производње у износу од 350.000 КМ,
- предузећима у поступку ликвидације Приједорске банке у износу од 121.645 КМ,
- институцијама које нису буџетски корисници и не финансирају се из Буџета Републике Српске,
- финансирање спортских културних и научних манифестација чији организатори нису Влада РС или владине агенције.

Влада РС од корисника средстава буџетске резерве нема информације о правилном и намјенском трошењу средстава буџетске резерве. Влада РС и Министарство финансија немају успостављене контролне механизме да утврде да ли се средства буџетске резерве троше намјенски.

Грантови и друга намјенска издвајања углавном се усмјеравају крајњим корисницима а да претходно нису утврђена и усвојена правила и критеријуми или се усвојена правила и критеријуми не примјењују приликом расподеле. Такви примјери су :

- грантови за научно истраживачки рад и издавачку дјелатност (преко Министарства науке и технологије реализовано је 1.417.550 КМ),
- грантови за културне манифестације (преко Министарства просвјете и културе реализовано је 3.496.768 КМ),
- грантови општинама и јавним предузећима (преко Републичке дирекције за воде реализовано је 1.647.554 КМ).

Према подацима Министарства финансија на терет Буџета РС за 2003. годину исплаћено је по основу извршних судских рјешења 11.600.206 КМ. Највеће оптерећење Буџета РС по основу извршних судских рјешења имали су сљедећи буџетски корисници:

- Министарство одбране	4.650.494 КМ
- Републичка управа царина	3.500.731 КМ
- Секретаријат Владе	1.048.061 КМ
- Министарство финансија	771.186 КМ
- Министарство унутрашњих послова	682.293 КМ
- Министарство просвјете	404.580 КМ
- Пореска управа	217.335 КМ
- Министарство правде	110.025 КМ

Буџетом РС нису планирана буџетска средства за исплате по извршним судским рјешењима те су средства обезбјеђена реалокацијама буџетских средстава унутар утврђеног буџетског оквира. Ревизијом је утврђено да се расходи по основу извршних судских рјешења књиговодствено евидентирају у моменту плаћања, а не у моменту настанка обавезе што није у складу са рачуноводственим стандардима и утврђеном рачуноводственом политиком. Усљед непотпуне примјене усвојене рачуноводствене политике књиговодствено нису евидентирани обавезе буџетских корисника по примљеним – евидентираним судским рјешењима у износу од 3.760.641 КМ и обавезе

буџетских корисника по примљеним неевидентираним судским рјешењима у износу од 2.543.971 КМ што ће повећати расходе текућег периода за 6.304.612 КМ.

У Извјештају о извршењу буџета приказани су расходи без буџетске контроле у износу од 22.008.765 КМ, а представљају дио расхода за која нису планирана средства у Буџету РС. Од поменутих расхода без буџетске контроле 16.675.463 КМ су расходи који не подразумевају ангажовање буџетских средстава и односе са на:

- отписе потраживања на име датих аванса у ранијим годинама у износу од 9.467.712 КМ, од чега се на Министарство одбране односи 9.415.312 КМ и на Министарство финансија 52.400 КМ,
- правдање аванса и аконтација са ликвидном документацијом у износу од 7.207.751 КМ, од чега се на Министарство одбране односи 5.940.620 КМ и Министарство просвјете 1.267.131 КМ.

Ово указује на присуство активности Министарства финансија и буџетских корисника на плану рјешавања отворених рачуноводствених питања из ранијег периода.

Осталих 5.333.202 КМ расхода без буџетске контроле представља ангажовање буџетских средстава, од чега су најзначајнија измирење обавеза по основу кредита Републичке дирекције за робне резерве у износу од 2.320.037 КМ.

У поступку консолидовања појединачних финансијских извјештаја буџетских корисника није консолидован финансијски извјештај Дирекције за производњу и промет НВО, те нису приказани расходи Дирекције. Увидом у финансијске извјештаје Дирекције утврђено је да је Дирекција у 2003. години остварила расходе у износу од 516.473 КМ, и за тај износ повећавају се расходи буџетских корисника чија главна књига није саставни дио система главне књиге трезора.

Ревизијом је утврђено да највећа прекорачења у трошењу буџетских средстава у односу на планирана буџетска средства имају слjedeћи буџетски корисници:

- Министарство одбране	17.075.539 КМ	или	19,46%
- Министарство унутрашњих послова	13.861.543 КМ	или	14,70%
- Институције високог образовања	13.767.360 КМ	или	61,00%
- Републичка дирекција за путеве	9.903.947 КМ	или	20,40%
- Институције правосуђа	3.268.632 КМ	или	6,22%
- Институције основног образовања	2.993.375 КМ	или	3,50%
- Дирекција за цивилну ваздушну пловидбу	2.073.011 КМ	или	274,72%
- Републичка дирекција цивилне заштите	1.859.586 КМ	или	143,35%
- Министарство за избјегла и расељена лица	740.139 КМ	или	2,54%

Институције високог образовања и Републичка дирекција цивилне заштите трошење буџетских средстава изнад планираних у буџету надокнађују из остварених прихода по основу пружања услуга. Дирекција за цивилну ваздушну пловидбу трошење буџетских средстава изнад планираних у буџету дјелимично надокнађује из остварених прихода по основу пружања услуга.

Према одредбама Закона о буџетском систему буџетски суфицит представља позитивну разлику између јавних прихода и буџетских издатака, а буџетски дефицит

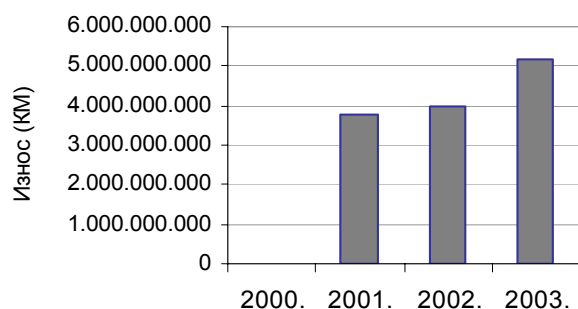
негативну разлику између јавних прихода и буџетских издатака. Под буџетским издацима подразумјевају се укупни расходи и друге исплате из буџета.

У билансу успјеха главне књиге трезора приказан је вишак прихода над расходима у износу од 59.621.909 КМ. У консолидованом билансу успјеха Буџета РС приказан је вишак прихода над расходима у износу од 37.442.136 КМ. У Извјештају о извршењу буџета приказан је однос буџетских средстава и буџетских издатака и утврђен вишак буџетских издатака у износу од 16.991.947 КМ.

Ревизијом финансијских извјештаја буџетских корисника и консолидованих финансијских извјештаја по методологији из извјештаја о извршењу буџета утврђена су укупна буџетска средства у износу 1.068.701.606 КМ и укупни буџетски издаци у износу од 1.111.279.835 КМ, односно вишак буџетских издатака у износу од 42.578.229 КМ.

Битно је нагласити да је од успостављања Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске крајем 2000. године је дошло до значајног побољшања у евидентирању имовине са којом располаже Влада Републике Српске као и прихода и расхода, што се може видјети и из слиједећих табела и дијаграма:

1 Укупан износ активе у билансу стања по годинама:



Година	Износ (КМ)
2000.*	-
2001.	3.767.619.970
2002.	3.994.245.627
2003.	5.177.561.910

\* У 2000. години није постојала евиденција о вриједности укупне имовине Републике Српске

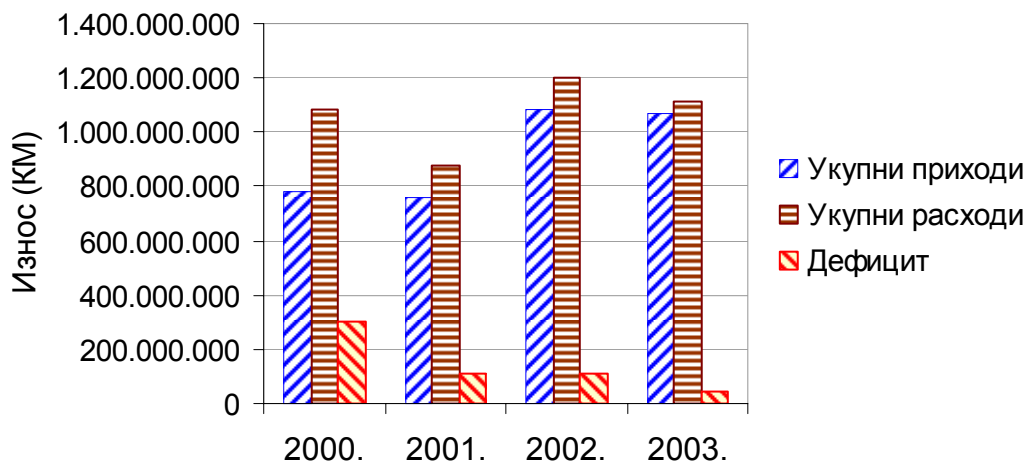
2 Укупан износ остварених прихода, расхода и дефицита Буџета РС по налазима ревизије приказан је у наредној табели и одговарајућем графикону:

	2000.	2001.	2002.	2003.
Укупни приходи	777.410.624	762.262.900	1.084.848.778	1.068.701.606
Укупни расходи	1.081.979.532	875.331.215	1.198.272.344	1.111.279.835
Дефицит	304.568.908*	113.068.315	113.423.566	42.578.229**

\* С обзиром да није рађена ревизија и нису постојале евиденције о дефициту до 2000. године, дефицит исказан за 2000. годину укључује и дефиците претходних година.

\*\* У оквиру буџетских издатака за 2003. годину приказани су расходи из ранијег периода у износу од 45.629.958 КМ што указује на појаву вишка буџетских средстава у односу на буџетске издатке у 2003. години у износу од 3.051.640 КМ.

**Укупни приходи, расходи и дефицит Буџета РС по налазима ревизије**



Ако се осврнемо на дато мишљење Главног ревизора по финансијским извјештајима у протеклим годинама имамо следећи приказ изражен у проценту:

Врста мишљења	2000.	2001.	2002.	2003.
- уздржано мишљење - није се могло дати мишљење	100%	9%	3%	5%
- негативно мишљење	-	54%	32%	30%
- мишљење са резервом	-	37%	59%	50%
- позитивно мишљење	-	-	6%	15%
	100%	100%	100%	100%

Из наведеног прегледа види се да је дошло до побољшавања у успостављању рачуноводствене политике, интерне контроле и поштовања рачуноводствених стандарда, али и даље Министарство финансија РС мора да појача своје дјеловање на још ефикаснијем раду како интерних контрола тако и осталих поступака наведених у препорукама Главног ревизора.

## 4 Препоруке

На основу проведених ревизионих активности Главни ревизор је дао препоруке како за министарство финансија тако и за сваког појединачно ревидираног клијента које између осталог садрже:

- (1) Извршити измјене и допуне Правилника о рачуноводственим политикама за кориснике прихода буџета у смислу потпуног усклађивања са међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор и обезбједити потпуну и досљедну примјену рачуноводствених политика код свих буџетских корисника.
- (2) Прије коначне презентације консолидованих финансијских извјештаја Буџета РС неопходно је провести контролне активности на изради консолидованих финансијских извјештаја сложених министарстава и кључне контроле трансакција и извјештавања буџетских корисника чије евиденције нису у саставу Главне књиге трезора.
- (3) Континуирано радити на измјенама и допунама Правилника о интерним контролним поступцима како би се прописале контролне активности у свим процесима и сегментима рада буџетских корисника. Обезбједити досљедну примјену Правилника и тиме систем интерних контрола учинити функционалнијим.
- (4) Активности буџетских корисника на плану набавки роба, услуга и уступању радова проводити у складу са одредбама закона који регулишу област јавних набавки и добром пословном праксом.
- (5) Набавке роба, услуга и уступање радова проводити под условима и на начин регулисан уговором и на тај начин створити услове за економично и ефикасно управљање буџетским средствима.
- (6) Извршити потпун обухват сталних средстава Буџета Републике Српске, односно извршити евиденције и адекватне процјене надокнадиве фер вриједности свих основних средстава који су власништво Републике Српске. Утврдити вриједност приватизованих станова и станова који подлијежу праву приватизације и искњижавања такве вриједности из билансних евиденција.
- (7) Провести усаглашавање свих потраживања са дужницима и процјену стварне надокнадивости потраживања старијих од годину дана. Дефинисати правила отписивања застарјелих потраживања и одговорности за губитке по том основу.
- (8) На терет расхода буџета књижити трошкове отплате главнице само кредита искориштених за подршку буџету и преузетих од државних предузећа Законом о почетном билансу (односно кредита по којима је крајњи дужник буџет РС).
- (9) Извршити усаглашавање текућих обавеза према добављачима и запосленим и адекватне класификације и евиденције истих.
- (10) Вршити праћење извршних судских спорова, алокацију трошкова по споровима на припадајући временски период и процјену њиховог утицаја на будуће извршење буџета.



- (11) Извршити правилну рочну класификацију кредитних и других обавеза и потраживања као и допуне рачуноводствених политика у области разграничавања прихода и расхода.
- (12) Обезбједити адекватне контроле и потпуно усклађивање садашње вриједности сталних средстава и извора сталних средстава код свих буџетских корисника.
- (13) Процес буџетирања у оквиру Министарства сложене организационе структуре (Министарство правде, Министарство просвјете и културе, Министарство науке и технологије) обављати на нивоу основних буџетских организација (институције правосуђа, институције просвјете и културе, институција науке) како би се обезбједило ефикасније извршење буџета и поузданије извјештавање о извршењу буџета.
- (14) Путем буџетске контроле или другим контролним механизмима остварити контролу правилног и намјенског трошења средстава буџетске резерве, грантова и других намјенских издвајања из буџета.
- (15) Буџетски корисници у чијој надлежности је управљање средствима грантова и других намјенских издвајања треба да усвоје правила и критеријуме за њихову расподелу крајњим корисницима и да их досљедно примјењују у пракси.
- (16) Буџетски корисници ће стварати обавезе и расходе у висини планираних и расположивих средстава у буџету и за намјене предвиђене буџетом и на тај начин пословање ускладити са одредбама Закона о извршењу буџета.
- (17) Сачинити план и програм активности интерног ревизора у Министарству финансија са јасно дефинисаним радним задацима, и исти доставити Главној служби за ревизију јавног сектора.

Главни ревизор јавног сектора  
Републике Српске  
Бошко Чеко