



**BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA U FBiH
SARAJEVO**

Ložionička 3, 71000 Sarajevo, Tel: + 387 (0)33 723 550, Fax: 716 400, www. vrifbih.ba, e-mail: urrevfed@bih.net.ba, vrifbih@vrifbih.ba

**IZVJEŠTAJ
O REVIZIJI FINANSIJSKIH IZVJEŠTAJA
BUDŽETA TUZLANSKOG KANTONA
ZA 2010. GODINU**

Broj: 04-02/11

Sarajevo, maj 2011. godine

**PREDSJEDAVAJUĆEM SKUPŠTINE
PREMIJERU VLADE TUZLANSKOG KANTONA
MINISTRU FINANSIJA TUZLANSKOG KANTONA**

NEZAVISNO REVIZORSKO MIŠLJENJE

Osnova za reviziju

Izvršili smo reviziju konsolidovanih finansijskih izvještaja Budžeta Tuzlanskog kantona (u daljem tekstu: Kanton) za 2010. godinu (bilansa stanja na dan 31. decembar 2010. godine i odgovarajućeg računa prihoda i rashoda, izvještaja o izvršenju budžeta za godinu koja se završava na taj dan), te reviziju usklađenosti poslovanja sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima i pregleda značajnih računovodstvenih politika i drugih napomena uz finansijske izvještaje.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Kantona odgovorno je za izradu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu sa posebnim propisima u Federaciji o računovodstvu i finansijskom obavještavanju u javnom sektoru. Ova odgovornost obuhvata: kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze nastale usljed korupcije i prevare, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u datim okolnostima. Rukovodstvo je takođe odgovorno za usklađenost poslovanja Vlade sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima na osnovu provedene revizije. Reviziju smo izvršili u skladu Zakonom o reviziji institucija u FBiH ("Službene novine FBiH", broj 22/06), INTOSAI revizijskim standardima i Međunarodnim standardima revizije. Ovi standardi nalažu da radimo u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje usklađeno sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje sprovođenje postupaka u cilju prikupljanja revizorskih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u finansijskim izvještajima. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, u cilju odabira revizorskih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija takođe uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opšte prezentacije finansijskih izvještaja.

Smatramo da su pribavljeni revizorski dokazi dovoljni i odgovarajući i da obezbjeđuju osnovu za naše revizorsko mišljenje.

Osnova za izražavanje mišljenja:

- 1. Nisu poštovane odredbe članova 4., 22. i 23. Zakona o budžetima u FBiH, jer nije realno vršeno planiranje i praćenje naplate prihoda i shodno tome trošenje javnog novca što je imalo za posljedicu veće trošenje u odnosu na raspoloživa sredstva i iskazivanje deficita u iznosu od 21.256.871 KM (tačka 4.3 Izvještaja);**
- 2. Prekoračenje izdataka u iznosu od 742.610 KM nije iskazano na poziciji troška već na razgraničenjima što je imalo za posljedicu manje iskazivanje troškova i deficita za isti iznos (tačka 4.9 Izvještaja);**
- 3. Nisu dosljedno primjenjene odredbe Zakona o javnim nabavkama BiH prilikom provođenja postupaka nabavki kako za stalna sredstva tako i za tekuće izdatke (tačka 4.6. Izvještaja);**
- 4. Suprotno načelu modificiranog nastanka događaja propisanog članom 59. Zakona o budžetima u FBiH izdaci u ukupnom iznosu od 1.897.415 KM, nastali u 2009. godini,**

evidentirani su u 2010. godini (1.828.106 KM po osnovu regresa za 2009. godinu, 68.364 KM kod RGG fakulteta po računu iz 2009. godine i 945 KM po osnovu naknade članovima komisije u Ministarstvu za boračka pitanja) (tačka 4.5.1. i 4.5.2 Izvještaja).

Mišljenje sa rezervom

Po našem mišljenju, osim za efekte koje na finansijske izvještaje mogu imati stavke navedene u prethodnom pasusu, finansijski izvještaji Budžeta Tuzlanskog kantona, po svim bitnim pitanjima, prikazuju istinito i objektivno, stanje imovine i obaveza na dan 31.12.2010. godine, rezultate poslovanja i izvršenja budžeta, za godinu koja se završava na taj dan, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja tj. Uredbom o računovodstvu budžeta u FBiH i Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH.

Finansijsko poslovanje Budžeta Tuzlanskog kantona u toku 2010. godine, osim za napomene navedene u tački 1 do 4 u prethodnom pasusu, je bilo u svim materijalno značajnim aspektima usklađeno sa važećom zakonskom regulativom.

Sarajevo, 29.04.2011. godine

Zamjenik generalnog revizora

Branko Kolobarić, dipl. oec

Generalni revizor

Dr. sc. Ibrahim Okanović, dipl. oec.

SADRŽAJ

1.	UVOD	1
2.	PREDMET, CILJ I OBIM REVIZIJE	1
3.	REZIME DATIH PREPORUKA	2
4.	NALAZI I PREPORUKE	3
4.1	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja.....	3
4.2	Sistem internih kontrola	4
4.3	Budžet za 2010. godinu.....	5
4.4	Prihodi i primici Budžeta Kantona za 2010. godinu.....	7
4.5	Tekući rashodi	9
4.5.1	Bruto plaće i naknade troškova uposlenih.....	10
4.5.2	Izdaci za materijal i usluge.....	11
4.5.3	Tekući transferi	12
4.5.4	Kapitalni transferi	13
4.6	Nabavke, kapitalni izdaci i primjena Zakona o javnim nabavkama u BiH.....	14
4.7	Godišnji popis sredstava i izvora sredstava na dan 31.12.2010. godine.....	16
4.8	Tekuća rezerva.....	16
4.9	Finansijski rezultat.....	17
4.10	Kratkoročna potraživanja i plasmani.....	17
4.11	Kratkoročne obaveze.....	18
4.12	Dugoročne obaveze.....	19
4.13	Ostali nalazi	19
5.	KOMENTAR	19

**IZVJEŠTAJ
O OBAVLJENOJ REVIZIJI FINANSIJSKIH IZVJEŠTAJA
BUDŽETA TUZLANSKOG KANTONA
ZA 2010. GODINU**

1. UVOD

Tuzlanski kanton (u daljem tekstu Kanton), je jedna od deset federalnih jedinica FBiH uspostavljena Ustavom FBiH, Zakonom o federalnim jedinicama i Ustavom Tuzlanskog Kantona. Kanton svoje nadležnosti obavlja putem Skupštine i Vlade.

Ustavom Kantona je propisano da je nadležan u svim oblastima koje nisu Ustavom Federacije izričito povjerene federalnoj vlasti a posebno za: donošenje i provođenje propisa u okviru utvrđene ekonomske politike za podsticanje privrednog i društvenog razvoja; uspostavljanje i nadziranje kantonalnih policijskih snaga koje imaju jedinstvene federalne uniforme sa oznakama Kantona; utvrđivanje i provođenje politike obrazovanja i vaspitanja; utvrđivanje i provođenje politike iz oblasti nauke, kulture i sporta, utvrđivanje i provođenje stambene politike, uključujući donošenje propisa koji se odnose na uređivanje i izgradnju stambenih objekata; donošenje i provođenje propisa u korištenju zemljišta, uključujući zoniranje; donošenje i provođenje propisa o postrojenjima za proizvodnju energije i osiguranje njihove dostupnosti; provođenje socijalne politike i uspostavljanje službi socijalne zaštite; donošenje i provođenje propisa o unapređenju lokalnog poslovanja i humanitarne aktivnosti; utvrđivanje i provođenje politike u vezi sa regulisanjem i osiguranjem javnih službi; utvrđivanje i provođenje politike u vezi sa osnivanjem i radom radija, televizije i drugih sredstava informisanja; finansiranje djelatnosti kantonalne vlasti ili djelatnosti pod nadležnosti kantonalne vlasti oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima; utvrđivanje i provođenje politike kantonalnog turizma i razvoj turističkih resursa; donošenje propisa o lokalnoj samoupravi u općinama i lokalnoj upravi i samoupravi u gradu, uz odgovarajuću konsultaciju sa općinskim, odnosno gradskim vlastima.

Zakonodavnu vlast u Kantonu vrši Skupština Kantona, a izvršnu Vlada Kantona koju čine Premijer i 12 ministara.

Funkciju kantonalne uprave vrše ministarstva, zavodi, organi uprave i ustanove u skladu sa Zakonom o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave, kojim se određuje djelokrug rukovođenja kao i druga pitanja od značaja za njihovo organiziranje i funkcionisanje. Kantonalnim ministarstvima rukovodi ministar, a radom samostalnih zavoda, uprava i ustanova rukovode direktori.

Sredstva za rad kantonalnih organa uprave i ustanova kojima je povjereno izvršavanje kantonalne politike i kantonalnih propisa, utvrđuju se Budžetom Kantona.

Na dan 31.12.2010. godine broj uposlenih koji su planirani da se se finansiraju iz budžeta Kantona je 9.908 uposlenika. Struktura uposlenih na dan 31.12.2010. godine je slijedeća: ustanove osnovnog i srednjeg obrazovanja 5.909, MUP-a 1.911, Univerzitet 748, organi uprave Kantona 724 i pravosudne institucije 525.

Sjedište Vlade Kantona je u Tuzli, ulica Slatina broj 2.

2. PREDMET, CILJ I OBIM REVIZIJE

Predmet revizije su konsolidovani finansijski izvještaji Budžeta Tuzlanskog kantona za 2010. godinu i usklađenost poslovanja ministarstava i drugih budžetskih korisnika sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Cilj revizije finansijskih izvještaja Budžeta Tuzlanskog kantona za 2010. godinu je pribavljanje realne osnove da se na bazi pregleda finansijskih izvještaja i pripadajućih računa korisnika kantonalnog budžeta, u skladu sa usvojenim revizorskim standardima, izrazi mišljenje o tome da li su finansijski izvještaji pouzdani i da li bilansi u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja budžeta, da se izvrši procjena da li su rukovodioci institucija primjenjivali zakone i druge propise, koristili

sredstva za odgovarajuće namjene, kao i da se ocjeni finansijsko upravljanje, funkcija interne revizije i sistem internih kontrola.

Revizija je obavljena u skladu sa internim planskim dokumentima, u decembru 2010. godine i aprilu 2011. godine.

Obzirom da se revizija obavlja ispitivanjem na bazi uzoraka i da postoje inherentna ograničenja u računovodstvenom sistemu i sistemu internih kontrola, postoji mogućnost da pojedine materijalno značajne greške mogu ostati neotkrivene.

3. REZIME DATIH PREPORUKA

Izvršenom revizijom Budžeta Kantona za 2010. godinu utvrdili smo određen broj propusta i nepravilnosti, a u cilju otklanjanja istih dali smo sljedeće preporuke:

Potrebno je kontinuirano unapređivati kontrolno okruženje, u cilju poboljšanja uspostavljenog sistema internih kontrola, vršiti usaglašavanje i doradu postojećih internih akata, te ista dosljedno primjenjivati.

Potrebno je da se realno planiraju prihodi budžeta i sa istima uskladi javna potrošnja što je i propisana obavezom Zakonom o budžetima u FBiH svih učesnika u izradi donošenju i korištenju budžetskih sredstva.

Potrebno je finansijske izvještaje popunjavati relevantnim podacima u cilju istinitog i fer iskazivanja ostvarenog finansijskog rezultata.

Potrebno je izvršiti usaglašavanje definicije vlastitih prihoda Uredbe o vrsti vlastitih prihoda i načina i rokova raspodjele sa Uredbom o utvrđivanju vlastitih prihoda i načina i rokova raspodjele Vlade FBiH u cilju istinitog iskazivanja podataka u finansijskim izvještajima.

Potrebno je poduzeti sve zakonom propisane mjere u cilju naplate potraživanja po osnovu koncesionih naknada, te samim tim i zaštite javnih dobara.

Potrebno je obračun plaća i naknada vršiti na osnovu relevantne dokumentacije.

Rashode i izdatke priznavati u obračunskom periodu u kojem je obaveza za plaćanje i nastala u skladu sa odredbama Zakona o budžetima u FBiH i Uredbe o računovodstvu budžeta u FBiH.

Neophodno je provoditi kontrolu obračuna putnih naloga u skladu sa primjenjivim propisima sa ciljem pravilnog iskazivanja finansijskih transakcija.

Potrebno je da Ministarstvo unutrašnjih poslova izvrši preračun isplaćenih troškova po osnovu korištenja mobilnih telefona za 2010. godinu, u skladu sa važećim propisima.

Popunjavanje radnih mjesta definiranih pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji vršiti na način utvrđen Zakonom o državnoj službi u FBiH i Zakonom o namještenicima u organima državne službe u FBiH, a angažovanje po ugovorima vršiti za poslove koji nisu predviđeni navedenim pravilnicima, blagovremeno i u skladu sa zakonskim propisima.

Potrebno je preispitati isplatu naknada za rad članovima komisija za obavljanje poslova koji su pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji predviđeni kao redovni poslovi, internim aktima regulisati poslove i zadatke koji će se obavljati putem komisija i koji će biti plaćeni, te jasno definisati zakonske komisije koje se izuzimaju od primjene.

Potrebno je tekuće transfere realizirati na osnovu jasno utvrđenih i mjerljivih kriterija definiranih u programima utroška, kao i sredstva realizirati tek nakon što se programi utroška usvoje od strane Vlade, kako je to Zakonom o izvršenju budžeta i predviđeno.

Potrebno je rad čuvarske službe organizirati u sastavu Uprave za šumarstvo, kako je to Uredbom o šumama i definirano.

Potrebno je blagovremeno realizirati kapitalne transfere, kako bi općine bile u mogućnosti poštujući rokove definirane Zakonom o javnim nabavkama, kao i građevinsku sezonu, realizirati odobrena sredstva u budžetskoj godini u kojoj su i odobrena.

Potrebno se dosljedno pridržavati odredbi Zakona o javnim nabavkama BiH kod nabavke stalnih sredstava u dijelu poštovanja maksimalnog iznosa za zaključenje ugovora putem

aneksa, odabir dobavljača vršiti primjenom kriterija utvrđenih u Zakonu i primjenjivati odgovarajuću vrstu postupka.

Potrebno je u tenderskoj dokumentaciji za izbor dobavljača za tekuće izdatke navesti sve vrste roba koje se namjeravaju nabavljati, izvršiti procjene potrebnih količina, definirati jasne i nedvosmislene kriterije predviđene Zakonom o javnim nabavkama BiH, kako bi bili izabrani dobavljači koji nude najpovoljnije uvjete za ugovorni organ.

Potrebno se dosljedno pridržavati odredbi sklopljenih ugovora (cijena, odobrenih popusta, utvrđenih količina i vrijednosti) pogotovo ako su isti imali presudan uticaj prilikom izbora najpovoljnijih dobavljača.

Potrebno se dosljedno pridržavati odredbi Zakona o budžetima u FBiH u dijelu stvaranja obaveza za namjene i do visine utvrđene u Posebnom dijelu budžeta.

Knjigovodstveno evidentiranje poslovnih događaja proisteklih iz provedenog popisa vršiti isključivo na osnovu validne dokumentacije, kako je to Uredbom o računovodstvu budžeta u FBiH i Pravilnikom o knjigovodstvu budžeta u FBiH predviđeno.

Sredstva tekuće rezerve koristiti u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH i Zakonom o izvršenju budžeta Tuzlanskog kantona, odnosno za hitne i nepredviđene izdatke koji se pojave tokom budžetske godine.

U slučaju smanjenja ostvarenja prihoda u odnosu na plan potrebno je u skladu sa važećim zakonskim propisima blagovremeno izvršiti uravnoteženje rashoda sa istim i utvrditi izvore za finansiranje deficita.

Potrebno je intenzivirati napore u cilju naplate potraživanja.

Potrebno je osigurati dosljednu provedbu potpisanog Podsporazuma sa JZU Klinički centar Tuzla u dijelu sačinjavanja godišnjih protokola kojima se definira iznos i način vraćanja ustupljenih sredstava.

Potrebno je osigurati provedbu protokola o reprogramiranju dugovanja za date kredite pravnim licima.

Potrebno je u Posebnom djelu Budžeta izdatke planirati po budžetskim korisnicima koji će ih i realizirati kako je to Zakonom o budžetima u FBiH i predviđeno.

4. NALAZI I PREPORUKE

4.1 Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Na osnovu izvršene revizije Konsolidovanih finansijskih izvještaja Budžeta Kantona za 2010. godinu, a u sklopu iste i provjere da li je postupljeno po preporukama datim u prethodnim revizijama, ističemo da **nije postupljeno po preporukama** koje se odnose na:

- kontinuirano unapređenje kontrolnog okruženja (usaglašavanje postojećih akata) u cilju poboljšanja uspostavljenog sistema internih kontrola, s praćenjem i nadgledanjem odgovarajućih kontrolnih aktivnosti;
- dopunu pravilnika o internim kontrolama i internim kontrolnim postupcima kojima će biti obuhvaćeni svi procesi rada iz nadležnosti istih sa procijenjenim rizikom za određene rizične faze poslovanja, u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH i Smjernicama za uspostavu i jačanje internih kontrola kod budžetskih korisnika;
- planiranje budžetskih sredstava na osnovu relevantne dokumentacije i detaljna obrazloženja predviđenih potreba uz budžetske zahtjeve. Usklađivanje izrade Budžeta sa odredbama Zakona o budžetima u FBiH u dijelu donošenja propisanih akata u utvrđenim rokovima. Pravovremeno poduzimanje aktivnosti na donošenju izmjena i dopuna Budžeta;
- osiguranje dosljedne primjene zaključenih ugovora o koncesiji u dijelu usaglašavanja količina u utvrđenim rokovima i vršenju geodetskog premjera stanja rudarskih radova, kao poduzimanje aktivnosti u cilju naplate evidentiranih potraživanja po osnovu koncesionih naknada;

- evidentiranje rashoda i izdataka u obračunskom razdoblju u kojem je obaveza za plaćanje i nastala u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH i Uredbom o računovodstvu budžeta u FBiH;
- zaključivanje ugovora o djelu u skladu sa stvarnim potrebama, prije roka predviđenog za početak posla i samo za poslove koji nisu utvrđeni Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta;
- jasno definisanje zakonskih komisija koje se izuzimaju od primjene Odluke Vlade o načinu obrazovanja komisija, radnih grupa i drugih radnih tijela i utvrđivanje iznosa naknade;
- utvrđivanje mjerljivih kriterija za realizaciju tekućih transfera;
- poduzimanje aktivnosti na blagovremenoj realizaciji odobrenih sredstava kapitalnih transfera u skladu sa Programom ulaganja sredstava vodnih naknada u oblasti vodoprivrede, osiguranje nadzora nad namjenskim korištenjem sredstava i izvještaja o utrošku sredstava u utvrđenim rokovima;
- poštovanje odredbi Zakona o javnim nabavkama BiH u dijelu definisanja kriterija za dodjelu ugovora i vrednovanja ponuda u skladu sa definisanim kriterijima za ocjenu ekonomski najpovoljnije ponude, osiguranje da zahtjevi za dostavljanje ponuda prilikom provođenja konkurentskog postupka nabavke, sadrže sve elemente utvrđene Zakonom;
- kontinuirano poduzimanje mjera radi naplate potraživanja posebno u dijelu sumnjivih i spornih potraživanja;
- korištenje sredstava tekuće rezerve za hitne i nepredviđene izdatke, u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH i Zakonom o izvršenju budžeta Tuzlanskog kantona.

Preporuke po kojima je djelimično postupljeno:

- izdavanje naloga za službena putovanja prije upućivanja na službeni put od strane ustanova visokog obrazovanja, te podnošenje izvještaja o obavljenom službenom putovanju u propisanom roku u skladu sa Uredbom o naknadama troškova za službena putovanja.

Preporuke po kojima su budžetski korisnici postupili:

- sačinjavanje planova novčanih tokova koji treba da sadrže novčane tokove za vlastite prihode, grantove, donacije i prihode po posebnim propisima, u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH;
- preispitivanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kod JU BKC;
- zaključivanje ugovora između Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša i općina, i regulisanje međusobnih prava i obaveza prilikom raspodjele namjenskih sredstava;
- propisivanje kriterija sa mjerljivim parametrima za ocjenu i vrednovanje svrhe i cilja programa za raspodjelu namjenskih sredstava iz ekoloških naknada;
- provođenje nadzora nad namjenskim utroškom sredstava i sačinjavanje zapisnika o izvršenom nadzoru u skladu sa Pravilnikom o procedurama za vršenje nadzora nad korištenjem namjenskih prihoda Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša;
- utvrđivanje stvarnog stanja popisane imovine, potraživanja i obaveza Kantona i usklađivanje sa knjigovodstvenim stanjem, u skladu sa Uredbom o računovodstvu budžeta u FBiH i Pravilnikom o knjigovodstvu budžeta u FBiH.

4.2 Sistem internih kontrola

Revizijom je izvršeno ispitivanje sistema internih kontrola, kako bi se procijenila tačnost i pouzdanost podataka na kojima se baziraju finansijski izvještaji i usklađenost istih sa važećim zakonskim i drugim propisima. Odgovornost na uspostavi sistema internih kontrola je na menadžmentu, a temelj funkcionalnog sistema internih kontrola je postojanje odgovarajućeg kontrolnog okruženja. Polazni osnov za uspostavu kontrolnog okruženja je usvajanje adekvatne organizacione strukture i donošenje kvalitetnih internih akata. Svi ministri i direktori upravnih organizacija i ustanova odgovorni su za računovodstvo, unutrašnju kontrolu i nadzor svojih ministarstava, uprava i ustanova uključujući i potrošačke jedinice u njihovoj nadležnosti. Takođe su odgovorni za uspostavljanje i održavanje sistema upravne i računovodstvene kontrole nad

budžetima, odobrenim finansijskim planovima, naplatama prihoda i primitaka i budžetskim izdacima i isplata.

Budžetski korisnici su donijeli Pravilnike o internim kontrolama-internim kontrolnim postupcima, kako je propisano članom 62. Zakona o budžetima u FBiH i istima su se trebali opisati svi procesi rada definisani Pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji budžetskih korisnika kroz razrađene upravljačke, administrativne i računovodstvene kontrolne postupke, kao i postupke procjene rizika, informisanja, komunikacije i nadgledanja. U postupku revizije utvrđeno je da od prethodne revizije, budžetski korisnici nisu dorađivali Pravilnike o internim kontrolama, niti su iste dopunjavali u dijelu obuhvaćanja svih procesa rada iz nadležnosti istih, procjene rizika za određene rizične faze poslovanja i načina otklanjanja rizika. Iako su i prethodnim revizorskim izvještajima date preporuke za poboljšanje sistema internih kontrola, ne može se potvrditi da je uspostavljen cjelovit sistem internih kontrola kroz procedure praćenja primjene donesenih akata, identifikaciju nadležnosti i odgovornosti i procjenu rizika. Prema dostupnoj dokumentaciji pokrenute su inicijative u zadnjem kvartalu prethodne godine, koje još nisu okončane.

U skladu sa Smjernicama za uspostavu i jačanje interne kontrole kod budžetskih korisnika, ministarstva su donijela interne pisane procedure na temelju zakona i ostalih propisa, međutim revizijom je konstatovano da sve procedure nisu u potpunosti ispoštovane.

Realizacija transfera je vršena u skladu sa odredbama Zakona o izvršenju budžeta po unaprijed definiranim kriterijima, ali u određenim slučajevima utvrđenim kriterijima nisu definirani mjerljivi parametri za vrednovanje istih, te su iz tih razloga odluke o odobravanju sredstava od strane predlagača transfera donošene na osnovu subjektivne procjene. Kod odabira dobavljača za tekuće izdatke konstatirani su također određeni propusti i mišljenja smo da su se isti u znatnoj mjeri mogli izbjeći da je uspostavljena jedinstvena procedura nabavki za sve korisnike, a bili bi povoljniji ekonomski učinci. Kod nabavke stalnih sredstava je uočeno da od strane nadležnih ministarstava nije uspostavljen zadovoljavajući nadzor nad nižim potrošačkim jedinicama. Uredbom Vlade o vrsti vlastitih prihoda, načinu i rokovima raspodjele, su definirane vrste vlastitih prihoda svih budžetskih korisnika, a koje isti mogu koristiti u skladu sa vlastitim planovima za pokriće dijela rashoda. Obzirom da su ovom Uredbom kao vlastiti prihodi definirani i određeni javni prihodi, ne može se potvrditi da su u svim segmentima poštovane odredbe Zakona o budžetima u FBiH u dijelu nadležnosti kod planiranja budžeta. Uredbom o uslovima i načinu korištenja sredstava reprezentacije Vlade Kantona iz 2005. godine nije definirana visina troškova do koje se mogu stvarati izdaci na ime reprezentacije niti je definirano do koje vrijednosti se mogu davati pokloni. Budžetski korisnici također svojim aktima nisu regulisali način korištenja sredstava reprezentacije niti su utvrđena ograničenja u korištenju iste. U postupku revizije uočeno je da kontrolne aktivnosti nisu uspostavljene na adekvatan način u dijelu praćenja i analize opravdanosti utroška goriva obzirom da Univerzitet u Tuzli nije utvrdio normative utroška goriva po vozilima, a u određenom broju slučajeva evidencije putnih naloga kod pojedinih budžetskih korisnika su nepotpune. Također, kao i prethodne godine, prilikom obračuna i isplate naknade troškova prevoza zaposlenima pojedini budžetski korisnici nisu donosili rješenja za isplatu.

Potrebno je kontinuirano unapređivati kontrolno okruženje, u cilju poboljšanja uspostavljenog sistema internih kontrola, vršiti usaglašavanje i doradu postojećih internih akata, te ista dosljedno primjenjivati.

4.3 Budžet za 2010. godinu

Budžet kantona za 2010. godinu u iznosu od 365.410.882 KM usvojen je 16.02.2010. godine. Do usvajanja budžeta finansiranje je vršeno na osnovu Odluke o privremenom finansiranju od 29.12.2009. godine. Koncem godine (23.12.2010.) vršene su izmjene i dopune Budžeta kojima je isti neznatno smanjen na iznos od 362.669.614 KM.

Stvarni prihodi u revidiranoj godini manji su za 52.584.083 KM od planiranih i iznose 310.085.531 KM, a rashodi i izdaci 331.342.402 KM. Podaci pokazuju da je mimo stvarnih mogućnosti potrošeno više 21.256.871 KM.

Budžetom Kantona za 2010. godinu, kao i izmjenama i dopunama istog, planirano je :

Red. broj	Opis	Budžet za 2010. godinu	Izmjene i dopune Budžeta za 2010. godinu	Budžet za 2010. godinu sa uključenim odlukama o preusmjerenju	Index (5/3)	Index (5/4)
1	2	3	4	5	6	7
I UKUPNI PRIHODI, PRIMICI I FINANSIRANJE		365.410.882	362.669.614	327.769.056	89,70	90,38
1.	Porezni prihodi	257.080.639	254.499.100	254.499.100	99,00	100,00
2.	Neporezni prihodi	67.688.567	63.636.681	63.710.123	94,12	100,12
3.	Tekuće potpore	7.150.262	6.761.160	6.761.160	94,56	100,00
4.	Kapitalni primici	5.491.414	2.798.673	2.798.673	50,96	100,00
5.	Financiranje	28.000.000	34.974.000	0	0,00	0,00
II UKUPNI RASHODI		365.410.882	362.669.614	362.743.056	99,27	100,02
1.	Bruto plaće, naknade i doprinosi	203.482.872	211.765.923	211.742.828	104,06	99,99
2.	Izdaci za materijal i usluge	44.638.245	42.339.152	42.397.716	94,98	100,14
3.	Tekući transferi	79.980.794	77.545.388	77.571.861	96,99	100,03
4.	Izdaci za kamate i ostale naknade	1.638.400	1.294.567	1.294.567	79,01	100,00
5.	Nabavka stalnih sredstava	11.767.926	9.591.653	9.603.153	81,60	100,12
6.	Kapitalni grantovi	10.993.000	9.080.500	9.080.500	82,60	100,00
7.	Ostale isplate	9.650.645	9.337.208	9.337.208	96,75	100,00
8.	Spoljne otplate	3.259.000	1.715.223	1.715.223	52,63	100,00
III RAZLIKA PRIHODA I RASHODA		0	0	-34.974.000	-9,57	-9,64

Provedenom revizijom uočili smo da se rukovodne strukture nisu pridržavale odredbi članova 4., 22. i 23. Zakona o budžetima u FBiH kojima je uređeno planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje budžeta kantona, obzirom na slijedeće:

Nije realno vršeno planiranje i praćenje naplate prihoda i shodno tome trošenje javnog novca što je imalo za posljedicu veće trošenje u odnosu na raspoloživa sredstva i iskazivanje deficita u iznosu od 21.256.871 KM. Radi većeg trošenja javnog novca od raspoloživih sredstva značajno su porasle kratkoročne obaveze koje se ne izmiruju u preuzetim rokovima te je dug budžeta po tom osnovu sa 31.12.10. godine 30.510.053 KM, čije izmirivanje će umanjiti raspoloživa sredstva u 2011. godini. Ukupni rashodi i izdaci u revidiranoj godini imali su trend rasta i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 4,2 miliona KM, dok su prihodi imali trend pada i manji su u odnosu na prethodnu godinu za 7,1 milion KM. Primanja uposlenih koji se finansiraju iz budžeta sa pripadajućim porezima i doprinosima povećana su u odnosu na prethodnu godinu za 4,2 miliona KM, iako je prosječan broj uposlenih manji u odnosu na prethodnu godinu za 104 uposlenika.

Planirano je zaduženje kod MMF u iznosu od 34.974.000 KM (povećano rebalansom iz decembra sa 28.000 KM) za čije korištenje je prema preporukama Federalne Vlade bilo neophodno ispunjenje određenih uvjeta postavljenih od strane MMF-a. Sredstva nisu doznačena do okončanja naše revizije niti smo dobili obrazloženje planiranog iznosa kao i ispunjenosti uvjeta za povlačenje sredstava. Zbog toga nije bilo realno planirati ova sredstva u navedenim iznosima, obzirom da su sredstva planirane podrške iz sredstava MMF-a, u Zahtjevu od 22.10.2010. godine, upućenom Federalnom ministarstvu finansija za dodjelu sredstava iz sredstava Stand by aranžmana MMF-a iskazana u iznosu od 26.211.799 KM.

Budžet Kantona za 2010. godinu izvršavao se na osnovu plana alokacija raspoloživih budžetskih sredstava korisnicima i tromjesečnog plana novčanih tokova, koje je sačinjavalo Ministarstvo finansija. Nedostajuća sredstva za realizaciju operativnog plana za period I-VI 2010. godine iskazana u planu novčanih tokova za II kvartal 2010. godine iznosila su 11.935.392 KM, za III kvartal 15.782.572 KM, dok su u izmijenjenom planu novčanih tokova za IV kvartal, od 24.12.2010. godine, ukupna nedostajuća sredstva za period I-XII 2010. godine iskazana u iznosu od 34.974.000 KM. Iako je tokom cijele godine vidljiv nedostatak sredstva nisu poduzete propisane radnje na usaglašavanju prihoda i rashoda.

Nisu poštovane odredbe Zakona o budžetima u FBiH u dijelu izrade Dokumenta okvirnog budžeta, kao i rokova za pripremu i izradu budžeta što može imati uticaja na potrebno vrijeme za planiranje i kontrolu zahtjeva budžetskih korisnika za sredstvima budžeta.

Ministarstvo finansija nije sačinilo Dokument okvirnog Budžeta za period 2010-2012. godine, a po izjavi odgovorne osobe razlog je što je akt Federalnog ministarstva finansija, koji se odnosi na

Smjernice ekonomske i fiskalne politike FBiH za period 2010-2012. godine, zaprimilo tek 20.07.2009. godine.

Vlada kantona je u septembru 2009. godine donijela Smjernice i ciljeve fiskalne politike za 2010. godinu, a Ministarstvo finansija je svim budžetskim korisnicima kantona 25.09.2009. godine uputilo Uputstvo o načinu pripreme zahtjeva za izradu Budžeta Tuzlanskog kantona za 2010. godinu sa rokom za dostavu zahtjeva do 10.10.2009. godine. Pojedini budžetski korisnici nisu postupili u skladu sa navedenim Uputstvom, obzirom da zahtjevi istih ne sadrže pismena obrazloženja predviđenih potreba. Ministarstvo finansija je 13.11.2009. godine Vladi kantona na razmatranje dostavilo Nacrt Budžeta kantona za 2010. godinu, nakon čega je Vlada 20.11.2009. godine Prijedlog Budžeta uputila Skupštini kantona.

Također, u postupku revizije utvrđeno je da su Ministarstvo pravosuđa i uprave i niže potrošačke jedinice na poziciji ugovorene i druge posebne usluge ukupno planirali 2.401.460 KM. U Nacrtu Budžeta iste su iskazane u iznosu od 1.861.445 KM, a naknadnim korekcijama ova sredstva su umanjena i Budžetom za 2010. godinu odobrena su u iznosu od 1.566.753 KM. Obzirom na navedeno, kao i činjenicu da je kod pravosudnih institucija sa 31.12.2010. godine na poziciji ostalih razgraničenih rashoda evidentiran iznos od 667.476 KM koji se odnosi na obaveze prema fizičkim licima (advokatima, vještacima i porotnicima), ne može se potvrditi da je korekcija zahtjeva za budžetskim sredstvima istih izvršena na osnovu relevantne dokumentacije.

Uvidom u Finansijske izvještaje za 2010. godinu utvrđeno je da Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta nije popunjen na poziciji planiranih veličina vjerodostojnim podacima, obzirom da su u istom ukupno planirani prihodi, primici i financiranje iskazani u iznosu 327.769.056 KM, a Rebalansom su isti predviđeni u iznosu 362.669.614 KM, dok finansiranje iz Rebalansa od 34.974.000 KM u Godišnjem izvještaju o izvršenju budžeta nije iskazano. Za navedeno tokom revizije nije dato adekvatno obrazloženje, te se ne može potvrditi da su finansijski izvještaji sačinjeni u skladu sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH.

Na osnovu odluka Vlade Kantona o usmjeravanju neplaniranih donacija u Budžet Kantona, donesenih 30.12.2010. godine, izvršeno je povećanje planirane pozicije neporeznih prihoda u ukupnom iznosu od 73.442 KM. Napominjemo da Zakon o budžetima u FBiH ne predviđa mogućnost da se odlukama Vlade mogu mijenjati planirane veličine prihoda u budžetima.

Potrebno je da se realno planiraju prihodi budžeta i sa istima uskladi javna potrošnja što je i propisana obaveza Zakonom o budžetima u FBiH svih učesnika u izradi donošenju i korištenju budžetskih sredstva.

Potrebno je finansijske izvještaje popunjavati relevantnim podacima u cilju istinitog i fer iskazivanja ostvarenog finansijskog rezultata.

4.4 Prihodi i primici Budžeta Kantona za 2010. godinu

Prema konsolidiranim finansijskim izvještajima i Izvještaju o izvršenju Budžeta za 2010. godinu, ukupno ostvareni prihodi, primici i finansiranje su iskazani u iznosu od 310.085.531 KM, što je u odnosu na planiranih 362.669.614 KM Izmjenama i dopunama budžeta za 2010. godinu manje za 52.584.083 KM ili 14,50%.

Ovoliko odstupanje ostvarenja prihoda u odnosu na plan prvenstveno proističe iz činjenice da nije realno planirano zaduženje od MMF.

Struktura ostvarenih prihoda sa indeksima ostvarenja daje se u slijedećem tabelarnom pregledu:

R. br	Opis	Budžet za 2010. godinu	Izmjene i dopune Budžeta za 2010. godinu	Ostvareno u 2009. godini	Ostvareno u 2010. godini	Index (6/4)	Index (6/5)
1	2	3	4	5	6	7	8
Prihodi, primici i financiranje A+B		365.410.882	362.669.614	317.228.517	310.085.531	85,50	97,75
A.	Prihodi i primici (od 1 do 5)	337.410.882	327.695.614	299.628.517	310.085.531	94,63	103,49
1.	Poreski prihodi	257.013.739	254.419.389	241.436.561	256.350.581	100,76	106,18
1.1.	Porez na dobit pojed i	18.062.725	14.975.044	16.420.659	14.199.746	94,82	86,47

	poduzeća						
1.2.	Porez na plaću i radnu snagu	2.900.000	4.854.967	2.920.922	5.193.023	106,96	177,79
1.3.	Porez na dobra i usluge	1.340.839	2.043.102	4.882.230	2.125.738	104,04	43,54
1.4.	Porez na dohodak	21.862.127	22.312.850	19.922.187	21.943.577	98,35	110,15
1.5.	Indirektni porezi	212.814.140	209.570.768	196.339.319	212.842.185	101,56	108,41
1.6.	Ostali porezi	33.908	662.658	951.244	46.312	6,99	4,87
2.	Neporezni prihodi	67.688.567	63.636.681	52.534.992	47.955.350	75,36	91,28
2.1.	Prihod od poduzetnič. aktivnosti	4.592.812	4.740.898	4.960.492	1.994.315	42,07	40,20
2.2.	Naknade i takse i prihodi od usl.	59.113.732	55.699.662	43.995.782	43.120.259	77,42	98,01
2.3.	Novčane kazne	3.982.023	3.196.121	3.578.718	2.840.776	88,88	79,38
3.	Potpore	7.150.262	6.761.160	4.491.347	4.167.487	61,64	92,79
4.	Primljene otplate datih zajmova	5.491.414	2.798.673	942.544	1.522.197	54,39	161,50
5.	Prihodi od carina	66.900	79.711	223.073	89.916	112,80	40,31
B.	Finansiranje	28.000.000	34.974.000	17.600.000	0	0,00	0,00

Uvidom u pregled ostvarenja prihoda u odnosu na planirane je vidljivo da je najveće odstupanje iskazano na pozicijama ostalih poreza (ostvarenje 6,99%), prihodi od poduzetničke aktivnosti (ostvarenje 42,07%), primljene otplate datih zajmova (ostvarenje 54,39%), primljene potpore (ostvarenje 61,64%), naknade i takse i prihodi od pruženih usluga (ostvarenje 77,42%).

Prihodi od pruženih usluga su iskazani u iznosu 19.715.184 KM i većim dijelom se odnose na vlastite prihode 19.475.030 KM. Vlada Kantona je u skladu sa Uredbom o utvrđivanju vlastitih prihoda i načina i rokova raspodjele Vlade FBiH donijela Uredbu o vrsti vlastitih prihoda i načina i rokova raspodjele, kojom je za sve budžetske korisnike definirala aktivnosti čijom provedbom se ostvaruju vlastiti prihodi. Vlastiti prihodi se zajedno sa namjenskim sredstvima i primljenim donacijama u budžetima planiraju odvojeno i uz budžetska sredstva predstavljaju plan budžeta fiskalne godine. Plan utroška vlastitih sredstava sačinjavaju budžetski korisnici. Članom 2. Uredbe Vlade FBiH je definirano da vlastiti prihodi predstavljaju prihode ostvarene na tržištu i isti ne podrazumijevaju prihode ostvarene obavljanjem osnovne djelatnosti propisane zakonom ili drugim propisom o osnivanju organa uprave. Uvidom u Uredbu donesenu od strane Vlade TK je utvrđeno da ista nije usaglašena sa Uredbom Vlade FBiH u dijelu definiranja pojma vlastitih prihoda, što ima za posljedicu da se kao vlastiti prihodi iskazuju i javni prihodi.

Zbog navedenog se ne može potvrditi da su vlastitih prihoda iskazani u skladu sa propisanom funkcionalnom klasifikacijom.

Prema podacima raspodjele javnih prihoda na korisnike – „B2 obrada“ prikupljeni su **prihodi po osnovu datih koncesija** na području Tuzlanskog kantona u iznosu 2.896.997 KM, od čega je 2.205.292 KM raspoređeno budžetima općina obzirom da je Odlukom o izmjeni Odluke o načinu raspodjele sredstava iz naknada po osnovu dodijeljenih koncesija definirano da općinama na čijem području se nalazi predmet koncesije pripada 80% ostvarenih prihoda. Prihodi od koncesija Kantona su u finansijskim izvještajima iskazani u iznosu od 472.097 KM, što u stvarnosti predstavlja iznos utrošenih namjenskih sredstava od koncesija u 2010. godini. Evidentiranje je izvršeno prema članu 51. Pravilnika o knjigovodstvu budžeta Tuzlanskog kantona, prema kojem se prihodi od koncesija (kao i vlastiti prihodi i ostala namjenska sredstva) evidentiraju na prihodima samo u dijelu prihoda koji su utrošeni, dok se neutrošena sredstva evidentiraju na poziciju razgraničenih prihoda.

Prema raspoloživim podacima na dan 31.12.2010. godine egzistira 19 potpisanih ugovora o koncesijama u nadležnosti Ministarstva industrije, energetike i rudarstva i 7 ugovora iz nadležnosti Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

Uvidom u prezentiranu dokumentaciju je utvrđeno da korisnici koncesija iz nadležnosti Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva u roku izmiruju svoje obaveze, tako da isti nisu imali neizmirenenih obaveza na dan 31.12.2010. godine.

Uvidom u pregled potraživanja od korisnika koncesija iz nadležnosti Ministarstva industrije, energetike i rudarstva je utvrđeno da korisnici koncesija različito postupaju po pitanju izmirenja obaveza po ugovorima o koncesiji, pri čemu se ističu rudnici Kreka, Tuzla Kvarc i Tuzlaputevi koji u 2010. godini nisu uopće izmirivali svoje obaveze. Iako je članom 30. Zakona o koncesijama TK predviđena mogućnost raskida ugovora ukoliko jedna od ugovornih strana ne ispunjava svoje obaveze iz ugovora Ministarstvo nije pokretalo takve aktivnosti. Ukupna potraživanja temeljem

potpisanih ugovora o koncesijama na dan 31.12.210. godine iznose 6.970.100 KM, od čega je iznos od 5.238.451 KM iskazan na poziciji sumnjivih i spornih potraživanja. Ukupna potraživanja po osnovu potpisanih ugovora o koncesijama su u 2010. godini povećana za 632.814 KM. Ministarstvo je u 2010. godini uputilo zahtjev Kantonalnom pravobranilaštvu za pokretanje sudskih sporova u cilju naplate potraživanja iz osnova potpisanih ugovora za eksploataciju mineralnih sirovina u vrijednosti 3.561.953 KM, za koji iznos je izvršeno preknjižavanje sa pozicije ostala potraživanja u korist pozicije sumnjiva i sporna potraživanja. Nepoduzimanje svih potrebnih radnji u cilju naplate potraživanja od koncesija ima za posljedicu da su u značajnoj mjeri oštećeni i budžeti općina na čijem području se nalaze predmeti koncesija.

Također, utvrđeno je da se Ministarstvo nije u svim slučajevima pridržavalo rokova iz potpisanih ugovora o koncesijama o ispostavljanju rješenja o visini koncesijske naknade, jer je 16.03.2010. godine ispostavljeno rješenje Tuzlaputevima za period od 01.07.2008. do 01.07.2009. godine.

Potrebno je izvršiti usaglašavanje definicije vlastitih prihoda Uredbe o vrsti vlastitih prihoda i načina i rokova raspodjele sa Uredbom o utvrđivanju vlastitih prihoda i načina i rokova raspodjele Vlade FBiH u cilju istinitog iskazivanja podataka u finansijskim izvještajima.

Potrebno je poduzeti sve zakonom propisane mjere u cilju naplate potraživanja po osnovu koncesionih naknada, te samim tim i zaštite javnih dobara.

4.5 Tekući rashodi

U Konsolidovanom izvještaju o izvršenju Budžeta Kantona za 2010. godinu ukupno ostvareni rashodi i izdaci iskazani su u iznosu od 331.342.402 KM, što je u odnosu na odobreni Budžet od 361.027.833 KM manje za 29.685.431 KM ili za 8,22%, a u odnosu na prethodnu godinu više za 1,30%, odnosno 4.260.637 KM.

Struktura rashoda i izdataka, prikazana je u sljedećoj tabeli:

R. br.	Vrsta rashoda	Budžet za 2010. godinu sa uključenim odlukama o preusmjerenju	Izvršenje Budžeta za 2009. godinu	Izvršenje Budžeta za 2010. godinu	Index (5/3*100)	Index (5/4*100)
1	2	3	4	5	6	7
UKUPNO (A+B)		362.743.056	330.322.846	333.057.625	91,82	100,83
A. UKUPNO RASHODI I IZDACI (I+II+III)		361.027.833	327.081.763	331.342.402	91,78	101,30
I TEKUĆI IZDACI (a+b+c+d)		333.006.972	310.553.300	314.449.103	94,43	101,25
a) Plaće, naknade i doprinosi (od 1 do 3)		211.742.828	204.828.409	209.055.847	98,73	102,06
1.	Bruto plaće i naknade	164.698.123	162.014.191	163.687.452	99,39	101,03
2.	Naknade troškova zaposlenih	28.122.414	24.245.550	26.623.892	94,67	109,81
3.	Dopr. poslodavca i ost. dopri.	18.922.291	18.568.668	18.744.503	99,06	100,95
b) Izdaci za materijal i usluge (od 4 do 12)		42.397.716	34.701.716	32.708.197	77,15	94,26
4.	Putni troškovi	1.719.876	1.146.735	1.140.625	66,32	99,47
5.	Izdaci za energiju	6.056.889	5.254.155	5.577.428	92,08	106,15
6.	Izdaci za komunalne usluge	3.395.443	2.941.363	3.032.069	89,30	103,08
7.	Nabavka materijala	4.084.546	3.184.260	2.938.149	71,93	92,27
8.	Usluge prijevoza i goriva	1.382.064	999.227	1.165.132	84,30	116,60
9.	Unajmljivanje imov. i opreme	1.848.653	2.052.957	1.574.662	85,18	76,70
10.	Izdaci za tekuće održavanje	2.623.821	1.876.149	1.860.225	70,90	99,15
11.	Osiguranje, bankarske usl.	891.088	616.475	602.709	67,64	97,77
12.	Ugovorne usluge	20.395.336	16.630.395	14.817.198	72,65	89,10
c) Tekući grantovi (od 13 do 19)		77.571.861	69.663.688	71.712.758	92,45	102,94
13.	Grant. drugim nivoima vlade	6.559.471	4.881.551	5.553.445	84,66	113,76
14.	Grantovi pojedincima	50.373.539	47.541.844	46.921.712	93,15	98,70
15.	Grantovi nep. organizacijama	4.674.035	5.118.141	4.031.027	86,24	78,76
16.	Subvencije javnim preduzećima	7.234.047	6.442.630	7.011.311	96,92	108,83
17.	Subvencije privatnim preduzećima	1.606.710	1.948.332	1.573.867	97,96	80,78
18.	Ostali grantovi – povrat i drugo	6.524.059	3.081.190	6.065.650	92,97	196,86
19.	Gr. za poticaj razvoja, poduz. i obrta	600.000	650.000	555.746	92,62	85,50
d) Izdaci za kamate i ostale naknade (20)		1.294.567	1.359.487	972.301	75,11	71,52

20.	Izdaci za inostrane kamate	1.294.567	1.359.487	972.301	75,11	71,52
II KAPITALNI IZDACI (e+f)		18.683.653	10.586.663	11.512.713	61,62	108,75
e) Kapitalni grantovi (od 21 do 22)		9.080.500	6.042.877	7.657.195	84,33	126,71
21.	Kapitalni grantovi dr. nivoima vlasti	8.155.500	5.062.552	6.744.575	82,70	133,22
22.	Kap. gra. pojedincima i nep.org	925.000	980.325	912.620	98,66	93,09
f) Izdaci za nabavku stalnih sredstava		9.603.153	4.543.786	3.855.518	40,15	84,85
23.	Nab. zemljišta, šuma i viš.zasada	0	-	-		
24.	Nabavka građevina	1.364.488	1.083.960	807.185	59,16	74,47
25.	Nabavka opreme	5.039.106	2.125.462	1.767.558	35,08	83,16
26.	Nabavka ostalih stalnih sredstava	30.000	-	-		
27.	Nab. stalnih sredstava u obl.prava	1.052.720	458.772	374.375	35,56	81,60
28.	Rekon. i investic. održ.	2.116.839	875.592	906.400	42,82	103,52
III OSTALE ISPLATE (od 29 do 31)		9.337.208	5.941.800	5.380.586	57,63	90,55
29.	Pozajmljivanje poj. i neprof.organ.	3.024.878	526.800	604.800	19,99	114,81
30.	Pozam. javnim preduzećima	3.621.000	1.125.000	3.620.786	99,99	321,85
31.	Ostala domaća pozajmljivanja	2.691.330	4.290.000	1.155.000	42,92	26,92
B. FINANSIRANJE (32)		1.715.223	3.241.083	1.715.223	100,00	52,92
32.	Spoljne otplate	1.715.223	3.241.083	1.715.223	100,00	52,92

4.5.1 Bruto plaće i naknade troškova uposlenih

Na ime troškova uposlenih koji primaju plate i druga primanja iz budžetskih sredstava iskazan je iznos od 209.055.847 KM. Od navedenog iznosa na ime plata i pripadajućih poreza i doprinosa odnosi se 182.431.955 KM, a na ime naknada troškova uposlenih (topli obrok, regres, prevoz na posao i sa posla, jubilarne nagrade, jednokratne novčane pomoći) 26.623.892 KM. Ovi izdaci povećani su u odnosu na prethodnu godinu za 4.227.438 KM i ako je broj uposlenih manji nego u prošloj godini

Iskazani trošak 2010. godine odnosi se na 7.632 uposlenih, što je prosječan broj na bazi radnih sati. Prethodne godine bilo je 7.736. uposlena.

Izvršen je uvid u obračun i isplatu plaća i naknada kod Skupštine Tuzlanskog kantona, Ureda za zajedničke poslove kantonalnih organa, Komisije za koncesije, Kantonalne uprave civilne zaštite, Kantonalne uprava za inspeksijske poslove, Ministarstva unutrašnjih poslova, Rudarsko-geološko-građevinskog fakulteta, Tehnološkog fakulteta, Gimnazije Meša Selimović, Srednje muzičke škole, Srednje medicinske škole i OŠ Centar sa ciljem provjere poduzetih internih kontrola od strane ovlaštenih i usaglašenosti obračuna sa primjenjivim propisima.

Provedenom revizijom uočili smo slijedeće:

Nisu provedene potrebne kontrole u skladu sa primjenjivim propisima jer smo utvrdili da je obračunata i isplaćena plaća za veći broj sati od broja sati iskazanog u evidenciji za obračun plata. Naime, kod pojedinih zaposlenika broj sati rada preko norme i prekovremenih sati obračunat u platnim listama je veći od broja sati na prijavi mjesečnih podataka za obračun plaća. Primjer toga su Rudarsko-građevinsko-geološki fakultet i Tehnološki fakultet, koji su u pojedinim slučajevima isplaćivali veći iznos od obračunatog, što ukazuje da interne kontrole nisu adekvatno provedene.

Srednja muzička škola donosila je rješenja o prekovremenom radu nakon obavljenog prekovremenog rada, a sati prekovremenog rada plaćali su se na način da se broj sati ostvarenog prekovremenog rada pomnoži sa koeficijentom 1,2 i uveća za 30%, što čini ukupno uvećanje od 56%.

Regres za 2009. godinu isplaćen je na teret sredstava budžetske 2010. godine u ukupnom iznosu od 1.828.106 KM, što je uticalo na iskazivanje povećanja troškova u revidiranoj godini obzirom da isti nisu evidentirani u obračunskom periodu u kojem je obaveza za plaćanje i nastala u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH i Uredbom o računovodstvu budžeta u FBiH. Ovakav način iskazivanja troškova imao je posljedicu na finansijske izvještaje.

Potrebno je obračun plaća i naknada vršiti na osnovu relevantne dokumentacije.

Rashode i izdatke priznavati u obračunskom periodu u kojem je obaveza za plaćanje i nastala u skladu sa odredbama Zakona o budžetima u FBiH i Uredbe o računovodstvu budžeta u FBiH.

4.5.2 Izdaci za materijal i usluge

Izdaci za materijal i usluge iskazani su u iznosu od 32.708.197 KM što je za 5,74% manje u odnosu na prethodnu godinu, a 22,85% manje u odnosu na plan. U strukturi ovih troškova najveće učešće imaju ugovorene i druge posebne usluge sa 14.817.198 KM, zatim izdaci za energiju sa 5.577.428 KM, izdaci za komunalne usluge 3.032.069 KM i nabavka materijala 2.938.149 KM.

Izdaci za putne troškove ostvareni su u iznosu od 1.140.625 KM, od čega je kod ustanova visokog obrazovanja iskazano 642.488 KM, odnosno 56,33 %. Kod istih, putni troškovi u zemlji su 466.145 KM, a putni troškovi u inostranstvu 172.708 KM. Od navedenog iznosa 231.210 KM odnosi se na troškove korištenja privatnih vozila u službene svrhe u zemlji isplaćene profesorima, uglavnom za obavljanje dislocirane nastave u Travniku. Izvršenom provjerom pravilnosti odobrenih troškova za korištenje privatnog automobila kod Ekonomskog i Tehnološkog fakulteta utvrđeno je da su isplate u najvećem dijelu izvršene bez prethodnog odobrenja odgovornog rukovodioca, što je u suprotnosti sa članom 15. Uredbe o naknadama troškova za službena putovanja.

Također je uočeno da se po putnim nalogima za službeni put u inostranstvo nije vršio pravilan obračun dnevnica, odnosno od trenutka prelaska granice kako je to definisano članom 9. pomenute Uredbe. Naime, u obračunu je primjenjena dnevica koja važi za inostranstvo i veća je od dnevnice u zemlji, što ima posljedice na visinu iskazanog troška.

Izdaci za telefonske i poštanske usluge iskazani su u iznosu od 2.115.871 KM. Ograničenje ovih troškova uređeno je Odlukom Vlade Kantona iz septembra 2009. godine. I pored toga utvrdili smo da Ministarstvo unutrašnjih poslova ne primjenjuje navedenu odluku Vlade, nego da obračun vrši na osnovu odluke koja je stavljena van snage, što ukazuje da se kod istih ne može potvrditi opravdanost visine isplaćenih troškova, te da su kontrole nad odobravanjem ovih troškova loše i nepotpune.

Ugovorene usluge iskazane su u iznosu od 14.817.198 KM, a najznačajni su: ostali izdaci za druge samostalne djelatnosti (7.375.811 KM), troškovi advokata (798.031 KM), ostale nespomenute usluge (735.295 KM), naknade za rad u komisijama (698.745 KM), izdaci za specijalizaciju i školovanje (415.830 KM), naknade skupštinskim zastupnicima (403.210 KM) i usluge reprezentacije (344.916 KM).

Ostali izdaci za druge samostalne djelatnosti najvećim dijelom ostvareni su u ustanovama visokog obrazovanja (4.784.293 KM), srednjoškolskim ustanovama (1.394.959 KM) i ustanovama osnovnog obrazovanja (691.633 KM). Navedene ustanove su u cilju organizovanja redovne nastave i obavljanja vanrednih ispita ugovore uglavnom zaključivale sa zaposlenicima i u manjem obimu sa vanjskim saradnicima. U ustanovama kulture evidentirano je 96.691 KM, dok je kod ostalih budžetskih korisnika evidentirano 408.235 KM. Izvršen je uvid u dokumentaciju kod Općinskog suda Tuzla, Kantonalnog tužilaštva, Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta, Saobraćajne škole, Medicinske škole, JU Univerzitet, JU RGG fakultet, JU Tehnološki fakultet, JU Elektrotehnički fakultet, JU BKC Tuzlanskog Kantona, JU Muzej Istočne Bosne i Pedagoškog zavoda Tuzla.

U postupku revizije, utvrđeno je da su ustanove obrazovanja vršile isplate po ugovorima koji su zaključeni nakon obavljenog posla, odnosno nakon završenih predavanja ili ispitnih rokova, što ukazuje na loše i nedovoljne interne kontrole vezane za pravilnost odobravanja ovih izdataka. Kao primjer navodimo isplatu neto iznosa od 4.020 KM, po ugovoru o autorskom djelu koji je zaključio Fakultet elektrotehnike 16.12.2010. godine za posao iz 2007. godine, što je suprotno propisima.

Ministarstvo unutrašnjih poslova po ugovoru o djelu angažovalo je spoljnog saradnika za obavljanje poslova višeg referenta za sprovođenje propisa o putnim ispravama u Odjeljenju za administraciju Srebrenik, i ako su navedeni poslovi Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji definisani kao redovni poslovi te se za obavljanje istih ne može potvrditi osnovanost i opravdanost angažovanja spoljnih saradnika i isplata tih troškova.

Za **naknade rada komisija** priznat je trošak u neto iznosu od 698.745 KM. Ovi troškovi uređeni su Odlukom Vlade iz 2009. godine i Odlukom od 14.01.2010. godine kojom je Vlada dala

saglasnost za odobravanje plaćanja naknade za rad licima koja su u komisijama angažovana kao spoljni saradnici i eksperti. Članom 8. Odluke je predviđeno da za izvršavanje redovnih poslova i radnih zadataka predsjednik i članovi komisije nemaju pravo na naknadu, ali navedenim odlukama nisu jasno definisane zakonske komisije koje se izuzimaju od primjene.

Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je da Kantonalna uprava civilne zaštite nije poštovala član 8. Odluke Vlade o načinu obrazovanja komisija, radnih grupa i drugih radnih tijela i utvrđivanju naknade osobama angažiranim u komisijama, radnim grupama i drugim radnim tijelima, obzirom da je isplate vršila članu i sekretaru Komisije za procjenu šteta koji su iz reda zaposlenika, a također vršena je isplata naknade direktoru i zaposlenicima koji su po ugovoru o djelu angažovani u Kantonalni štab civilne zaštite.

Pored navedenog, Vlada je donijela odluke 14.01.2010. godine u kojoj je navela da se ista primjenjuje od 01.01.2009. godine, što nije u skladu sa propisima. Iz navedenog je vidljivo da Odluka ima finansijska terećenja za rad komisija iz 2009. godine, a prema propisima troškovi i obaveze mogu se stvarati samo u periodu u kojem su i nastali, a ne vršiti retroaktivno priznavanje istih.

Troškovi u iznosu od 69.309 KM nisu evidentirani u obračunskom periodu u kojem je obaveza za plaćanje i nastala u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH i Uredbom o računovodstvu budžeta u FBiH, a odnose se na račun od 20.01.2009. godine u iznosu od 68.364 KM evidentiran u 2010 godini kod RGG fakulteta i isplatu naknade od 945 KM predsjedniku i članovima komisije za razmatranje zahtjeva i dodjelu stipendija koji su u Ministarstvu za boračka pitanja angažovani kao spoljni saradnici u periodu 10-12 2009. godine.

Neophodno je provoditi kontrolu obračuna putnih naloga u skladu sa primjenjivim propisima sa ciljem pravilnog iskazivanja finansijskih transakcija.

Potrebno je da Ministarstvo unutrašnjih poslova izvrši preračun isplaćenih troškova po osnovu korištenja mobilnih telefona za 2010. godinu, u skladu sa važećim propisima.

Popunjavanje radnih mjesta definiranih pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji vršiti na način utvrđen Zakonom o državnoj službi u FBiH i Zakonom o namještenicima u organima državne službe u FBiH, a angažovanje po ugovorima vršiti za poslove koji nisu predviđeni navedenim pravilnicima, blagovremeno i u skladu sa zakonskim propisima.

Potrebno je preispitati isplatu naknada za rad članovima komisija za obavljanje poslova koji su pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji predviđeni kao redovni poslovi, internim aktima regulisati poslove i zadatke koji će se obavljati putem komisija i koji će biti plaćeni, te jasno definisati zakonske komisije koje se izuzimaju od primjene.

Rashode i izdatke evidentirati u obračunskom periodu u kojem je obaveza za plaćanje i nastala u skladu sa odredbama Zakona o budžetima u FBiH i Uredbe o računovodstvu budžeta u FBiH.

4.5.3 Tekući transferi

Tekući transferi su povećani u odnosu na prethodnu godinu za 2.0 miliona KM i iznose 71.712.758 KM, i većim dijelom se odnose na transfere pojedincima 46.921.712 KM, subvencije javnim preduzećima 7.011.311 KM, transfere drugim nivoima vlasti 5.553.445 KM i transfere neprofitnim organizacijama 4.031.027 KM.

Tekući transferi **Ministarstva industrije, energetike i rudarstva** iznose 1.878.105 KM. Realizacija transfera je izvršena na osnovu Odluke o utvrđivanju kriterija za korištenje sredstava sa potrošačke jedinice „Intervencija javnim preduzećima i privrednim društvima“, koja je ujedno predstavljala i poziv za prijavu svih potencijalnih korisnika sredstava, na koju je Vlada dala saglasnost 17.03.2010. godine i Programa raspodjele sredstava sa potrošačke jedinice „Intervencije javnim preduzećima i privrednim društvima“ na koji je Vlada dala saglasnost 19.03.2010. godine. Ministarstvo je 22.03.2010. godine donijelo Odluku o listi prioriteta za dodjelu ovih sredstava kojom je utvrdilo 9 privrednih društava kojima su namjenjena ova sredstva. Odlukom o utvrđivanju kriterija, kao i Programom raspodjele sredstava su jasno definirane namjene za koje će se odobravati sredstva, ali ne i parametri za vrednovanje propisanih kriterija. Sredstva transfera su

realizirana parcijalno pojedinačnim odlukama Ministarstva na koje je saglasnost dala Vlada. Uvidom u dokumentaciju izdataka transfera je vidljivo da je dio transfera realiziran i prije nego što je od strane Vlade data saglasnost na Program raspodjele sredstava.

Obzirom da nije bilo unaprijed definiranih parametara za vrednovanje kriterija ne može se potvrditi da su sredstva transfera realizirana na transparentan način.

Na poziciji **Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta** je iskazan izdatak za tjelesnu kulturu i sport u iznosu 785.144 KM od čega je 21.120 KM iskazano kao rashod od internih transakcija. Sredstva transfera su realizirana na osnovu Odluke Vlade od 13.04.2010. godine o utvrđivanju kriterija, uslova i postupaka za raspodjelu sredstava za tjelesnu kulturu i sport. Ministarstvo je 07.05.2010. godine donijelo Uputstvo o načinu raspodjele sredstava za tjelesnu kulturu i sport kojom su definirani kriteriji i potkriteriji na temelju kojih će se vršiti raspodjela sredstava. Kriterijima nisu utvrđeni mjerljivi parametri za vrednovanje ispunjenosti kriterija, tako da su se u stvarnosti sredstva odobrali na osnovu subjektivne procjene članova komisije koji su radili na ocjeni i odabiru programa.

Na poziciji **Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva – kantonalne uprave za šumarstvo** je iskazan izdatak tekućih transfera u iznosu 2.737.915 KM, od čega se 2.528.007 KM odnosi na transfer JP Šume Tuzlanskog kantona d.d. Kladanj na ime finansiranja rada čuvarske službe.

Prema članu 50. Uredbe o šumama je predviđeno da se rad čuvarske službe organizira u sastavu Uprave za šumarstvo, i finansira iz posebnih naknada te se navedeni plasman nije mogao dati JP Šume jer čuvarsku službu je shodno propisima ne može biti u privrednim društvima nego u upravi za šume. Skupština je 16.02.2010. godine donijela Zaključak kojim je zadužila Vladu da odobri Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Upravi za šumarstvo zaključivanje ugovora sa JP Šume Tuzlanskog Kantona, o obavljanju poslova čuvarske službe. Ugovor o obavljanju poslova čuvarske službe za period 01.01.2010. do 31.12.2010. godine je potpisan 12.04.2010. godine, znači nakon proteka određenog vremena na koje se spomenuti ugovor odnosi. Po izjavi odgovorne osobe Ministarstvo je u sklopu budžetskog zahtjeva predvidjelo sredstva za rad čuvarske službe u sastavu Uprave za šumarstvo ali takav prijedlog nije prihvaćen od strane Skupštine.

Potrebno je tekuće transfere realizirati na osnovu jasno utvrđenih i mjerljivih kriterija definiranih u programima utroška, kao i sredstva realizirati tek nakon što se programi utroška usvoje od strane Vlade, kako je to Zakonom o izvršenju budžeta i predviđeno.

Potrebno je rad čuvarske službe organizirati u sastavu Uprave za šumarstvo, kako je to Uredbom o šumama i definirano.

4.5.4 Kapitalni transferi

Kapitalni transferi iznose 7.657.195 KM, i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 1.6 miliona KM, a odnose se na transfere Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva 6.486.154 KM, transfere Vlade 615.000 KM i transfere Ministarstva za obnovu, razvoj i povratak 556.040 KM.

Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva je izdatke od vodnih naknada iskazalo u iznosu od 5.738.534 KM. Transferi su realizirani na osnovu programa utroška sredstava na koji je saglasnost dala Vlada 06.04.2010. godine. Programom utroška sredstava su definirani projekti koji će se finansirati (većinom višegodišnji projekti) s izuzetkom Učešća u izgradnji lokalnih vodovoda realiziranih u iznosu 1.623.144 KM, a po prioritetima koje su utvrđivali općinski načelnici. Uvidom u prezentiranu dokumentaciju je utvrđeno da su ugovori o prenosu sredstava sa korisnicima potpisani relativno kasno (zadnji kvartal) što je imalo za posljedicu da, zbog rokova definiranih Zakonom o javnim nabavkama BiH kao i građevinskom sezonom, odobrena sredstva nisu realizirana za utvrđene namjene. Zbog navedenog su potpisivani i aneksi ugovora o prenosu sredstava kojima je prvobitno utvrđeni rok 31.01.2011. godine za dostavljanje izvještaja o namjenskom utrošku sredstava produžen do 30.06.2011. godine. Po izjavi odgovorne

osobe razlog za relativno kasno potpisivanje ugovora o prenosu sredstava je što korisnici sredstava nisu dostavili dokaze o namjenskom utrošku sredstava odobrenih prethodne godine.

Vlada je 31.12.2010. godine donijela odluke o odobravanju 600.000 KM za 6 općina sa područja Kantona. U odlukama je utvrđena obaveza općina da doznačena sredstva utroše za namjene za koje su i odobrena i da do 30.06.2011. godine dostave izvještaje o namjenskom utrošku odobrenih sredstava. Zbog datuma utvrđenog za dostavljanje izvještaja, ne može se potvrditi da su sredstva i realizirana za namjene za koje su i odobrena.

Potrebno je blagovremeno realizirati kapitalne transfere, kako bi općine bile u mogućnosti poštujući rokove definirane Zakonom o javnim nabavkama, kao i građevinsku sezonu, realizirati odobrena sredstva u budžetskoj godini u kojoj su i odobrena.

4.6 Nabavke, kapitalni izdaci i primjena Zakona o javnim nabavkama u BiH

Izdaci za nabavku stalnih sredstava iskazani su u iznosu od 3.855.518 KM, što u odnosu na plan od 9.603.153 KM predstavlja ostvarenje od 40,15%. Ovi izdaci se odnose na nabavku opreme 1.767.558 KM, rekonstrukciju i investiciono održavanje 906.400 KM, nabavku građevina 807.185 KM i nabavku stalnih sredstava u obliku prava 374.375 KM.

Osnovna škola Puračić je 14.08.2010. godine sklopila Aneks broj 2. na osnovni ugovor od 12.12.2008. godine za izvođenje radova na izgradnji objekta područne škole u Devetaku u vrijednosti 107.780 KM. Uvidom u osnovni ugovor kojim je ugovorena vrijednost radova u iznosu 178.942 KM, kao i Aneks broj 1. od 29.05.2009. godine kojim su ugovoreni naknadni radovi u iznosu 26.519 KM, je utvrđeno da nisu poštovane odredbe člana 11. Zakona o javnim nabavkama BiH obzirom da vrijednost naknadnih radova prelazi 50% vrijednosti definirane u osnovnom ugovoru.

Gimnazija Živinice je zaključila ugovor za izvođenje građevinskih radova na dogradnji školskog objekta u vrijednosti 145.150 KM. Uvidom u prezentiranu dokumentaciju u vezi izbora najpovoljnijeg ponuđača je utvrđeno da su kao kvalifikacioni kriterij vrednovane tehničke karakteristike dobavljača (iskustvo u radu na području općine Živinice, osposobljenost ponuđača i referenc lista) što nije u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH, koji predviđa da se tehnička i profesionalna osposobljenost ponuđača može koristiti kao eliminatorni ali ne i kvalifikacioni kriterij. Također, nisu dosljedno primjenjene odredbe Modela standardne tenderske dokumentacije za ugovore o javnim nabavkama roba obzirom da prilikom vrednovanja elemenata iz ponuda nije vršen izračun za bodovanje već je bodovanje izvršeno po unaprijed definiranom metodu. Zbog navedenog se ne može potvrditi da je izabran dobavljač koji je ponudio najbolje uvjete za ugovorni organ.

Ministarstvo unutarnjih poslova je izvršilo nabavku računarske opreme u vrijednosti 87.663 KM, a **Uprava za inspeksijske poslove** nabavku motornih vozila u vrijednosti 74.084 KM primjenjujući više konkurentskih postupaka. Zbog činjenice da vrijednosti izvršenih nabavki prelaze iznos utvrđen za vrijednosni razred definiran za konkurentski postupak, ne može se potvrditi da je prilikom ovih nabavki primjenjen odgovarajući postupak definiran Zakonom o javnim nabavkama BiH.

Na nivou Kantona u 2010. godini nabavka materijala i sitnog inventara iskazana je u iznosu od 2.938.149 KM, izdaci za usluge prevoza i goriva iznosili su 1.165.132 KM, izdaci za tekuće održavanje 1.860.225 KM, dok su izdaci za osiguranje i bankarske usluge iznosili 602.709 KM. Za predmetne nabavke roba i usluga proceduru izbora najpovoljnijeg ponuđača provodili su budžetski korisnici pojedinačno, uglavnom putem konkurentskog postupka.

Uvidom u tendersku dokumentaciju uočeno je da ista kod većine budžetskih korisnika nije sačinjena u potpunosti u skladu sa članom 13. Zakona o javnim nabavkama BiH, na način da su jasno definirani svi elementi iste, bez dvosmislenih mogućnosti, i sa jasnim i određenim uputama za dobavljače. Postupak odabira određenih ponuđača nije izvršen u skladu sa članom 34. Zakona o javnim nabavkama, odnosno definiranim kriterijima za ocjenu ekonomski najpovoljnije ponude, što je u direktnoj vezi sa članom 1. Zakona o javnim nabavkama BiH, te se ne može potvrditi da su ugovorni organi poduzimali sve potrebne mjere kako bi se osigurala pravedna i aktivna

konkurencija među potencijalnim dobavljačima, uz ostvarenje jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti.

Kao primjer navodimo da je **Ured za zajedničke poslove** u postupku nabavke kancelarijskog materijala i nabavke papira u tenderskoj dokumentaciji predvidio da rok isporuke mora biti određen u danima čega se pojedini ponuđači nisu pridržavali, kao ni ugovorni organ koji je pristupio vrednovanju dostavljenih ponuda, te ponuđače koji su sudjelovali u postupku stavio u nepovoljniji položaj, mada su rok isporuke izrazili u danima kako je i traženo u tenderskoj dokumentaciji. Osim navedenog, na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača za isporuku papira, prigovor je uložio „Europapier-Hercegtisak“ Široki Brijeg, čija je ponuda rangirana kao četvrta. Ugovorni organ nakon razmatranja prigovora, ne mijenjajući tendersku dokumentaciju, dodatno je tražio certifikate za kvalitet i uzorke papira nakon čega je eliminisao ponuđače koji su bili prvi i treće rangirani, te izvršio ponovno vrednovanje ponuda sa rokom isporuke izraženim u danima. Zbog navedenog se ne može potvrditi da je postupak odabira dobavljača proveden u skladu sa sačinjenom tenderskom dokumentacijom.

Kantonalna uprava za inspekcijske poslove je provela postupak nabavke goriva i maziva putem otvorenog postupka, a kao kriterij za ocjenu ponuda pored cijene i roka plaćanja naveden je i broj maloprodajnih objekata na području Kantona te se može zaključiti da ista nije vodila računa o bitnoj razlici između eliminatornih i kvalifikacionih kriterija, što nije u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH, koji predviđa da se broj maloprodajnih objekata može koristiti kao eliminatorni kriterij.

Univerzitet u Tuzli u postupku nabavke kancelarijskog materijala kao jedan od kriterija za ocjenu ponuda odredio je kvalitet, ali isti nije jasno definirao niti je utvrdio podkriterije, dok **Srednja medicinska škola** nije sačinila obrazac ponude s jasno i precizno utvrđenim vrstama i količinama svih predmeta nabavke, te je dobavljač izabran na osnovu najniže prosječne cijene.

U postupku revizije utvrđeno je da prilikom realizacije zaključenih ugovora za osiguranje motornih vozila **Kantonalna uprava za inspekcijske poslove** nije poduzimala potrebne mjere i aktivnosti kako bi iskoristila odobrene popuste u cijeni osiguranja, a bitno je istaći i da su dati popusti uticali na ukupnu cijenu i izbor najpovoljnijeg ponuđača.

Uvidom u dokumentaciju (fakture i analitičke kartice dobavljača) kod **Univerziteta, Općinskog suda Tuzla i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede** uočeno je značajno odstupanje između vrijednosti isporučene robe i vrijednosti planirane nabavke, što ukazuje na nerealno planiranje potrebnih nabavki prilikom odabira dobavljača i zaključenja ugovora.

Kod **Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede** utvrđeno je da cijene kancelarijskog materijala navedene u ponudi ne odgovaraju fakturisanim cijenama koje su u pregledanim slučajevima značajno veće, a također fakturisana je i roba koja nije navedena u ponudi, dok je **Općinski sud u Tuzli** proveo konkurentski postupak za nabavku kancelarijskog materijala planirane vrijednosti 30.000 KM, a krajem godine bez provođenja procedure nabavke sa istim dobavljačem ponovo je zaključio Ugovor o sukcesivnoj (mjesečnoj) kupoprodaji kancelarijskog materijala u iznosu od 12.421 KM.

Potrebno se dosljedno pridržavati odredbi Zakona o javnim nabavkama BiH kod nabavke stalnih sredstava u dijelu poštovanja maksimalnog iznosa za zaključenje ugovora putem aneksa, odabir dobavljača vršiti primjenom kriterija utvrđenih u Zakonu i primjenjivati odgovarajuću vrstu postupka.

Potrebno je u tenderskoj dokumentaciji za izbor dobavljača za tekuće izdatke navesti sve vrste roba koje se namjeravaju nabavljati, izvršiti procjene potrebnih količina, definirati jasne i nedvosmislene kriterije predviđene Zakonom o javnim nabavkama BiH, kako bi bili izabrani dobavljači koji nude najpovoljnije uvjete za ugovorni organ.

Potrebno se dosljedno pridržavati odredbi sklopljenih ugovora (cijena, odobrenih popusta, utvrđenih količina i vrijednosti) pogotovo ako su isti imali presudan uticaj prilikom izbora najpovoljnijih dobavljača.

4.7 Godišnji popis sredstava i izvora sredstava na dan 31.12.2010. godine

Popis sredstava i izvora sredstava za 2010. godinu izvršen je, a odlukom Vlade 24.02.2011. godine usvojen je Elaborat Centralne popisne komisije.

U postupku revizije izvršen je uvid u Elaborat Glavne Centralne popisne komisije o izvršenom popisu sredstava i izvora sredstava Budžeta Kantona na dan 31.12.2010. godine, te popis Univerziteta u Tuzli, Srednje medicinske škole, Ministarstva finansija i popis Općinskog suda Tuzla, te je uočeno slijedeće:

Uvidom u prezentiranu dokumentaciju je utvrđeno da je na prijedlog Centralne popisne komisije izvršeno knjiženje obaveza u iznosu 742.610 KM na poziciju razgraničenih rashoda, obzirom da su stvoreni veći izdaci od budžetom odobrenog iznosa. Od navedenog iznosa 738.502 KM evidentirano je kod pravosudnih institucija, 2.023 KM kod Poljoprivrednog zavoda, 1.530 KM kod Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i 555 KM kod Kantonalne uprave za civilnu zaštitu. Zbog navedenog se ne može potvrditi vjerodostojnost iskazanih izdataka, pa samim tim niti iskazanog deficita u financijskim izvještajima za spomenuti iznos.

Sa 31.12.2010. godine izvršeno je rashodovanje stalnih sredstava nabavne vrijednosti 2.037.545 KM (sadašnja vrijednost 23.586 KM) od čega se na ustanove visokog obrazovanja odnosi 1.181.603 KM (sadašnja vrijednost 6.137 KM). U postupku revizije, od strane Univerziteta predočena je Odluka o rashodovanju i Zapisnik o odvozu otpadnog materijala (od 14.10.2010. godine) koje se odnose na rashodovanje stalnih sredstava izvršeno u toku revidirane godine u iznosu od 48.551 KM, ali nije dostavljena dokumentacija koja bi potvrdila da je izvršeno stvarno rashodovanje (fizičko uništenje) stalnih sredstava predloženih za rashod.

Srednja medicinska škola je u toku revidirane godine (maj i juni) zaprimila opremu, doniranu od Evropske unije, u vrijednosti od 61.778 KM i istu je tek u decembru 2010. godine na osnovu odluka o uknjižbi evidentirala na poziciji stalnih sredstava.

Potrebno se dosljedno pridržavati odredbi Zakona o budžetima u FBiH u dijelu stvaranja obaveza za namjene i do visine utvrđene u Posebnom dijelu budžeta.

Knjigovodstveno evidentiranje poslovnih događaja proisteklih iz provedenog popisa vršiti isključivo na osnovu validne dokumentacije, kako je to Uredbom o računovodstvu budžeta u FBiH i Pravilnikom o knjigovodstvu budžeta u FBiH predviđeno.

4.8 Tekuća rezerva

Budžetom Kantona za 2010. godinu, sredstva tekuće rezerve odobrena su u iznosu od 850.000 KM od čega je realizovano ukupno 224.057 KM.

Vlada Kantona je 2007. godine donijela Odluku o utvrđivanju kriterija za korištenje sredstava tekuće rezerve kojom je utvrđeno da se sredstva mogu odobriti za podmirenje hitnih i nepredviđenih rashoda i izdataka, tj. rashoda i izdataka nastalih uslijed okolnosti na koje korisnici nisu mogli uticati a mogu dovesti do ugrožavanja zdravlja ljudi, materijalnih dobara i funkcionisanja rada korisnika, odnosno rashoda i izdataka nastalih uslijed okolnosti koje korisnici sredstava nisu mogli predvidjeti na početku fiskalne godine, a od interesa su za Kanton. Odluke o korištenju sredstava tekuće rezerve donosila je Vlada Kantona na prijedlog resornog ministarstva, uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva finansija.

Provedenom revizijom smo utvrdili da je dio sredstava tekuće rezerve realizovan na ime rekonstrukcije sistema centralnog grijanja, rekonstrukcije dijela školskog objekta i u okviru grantova neprofitnim organizacijama zbog čega se ne može potvrditi da su sredstva tekuće rezerve u potpunosti korištena za hitne i nepredviđene izdatke koji se pojave tokom budžetske godine, kako je definisano naprijed navedenom Odlukom i Zakonom o izvršavanju Budžeta Kantona za 2010. godinu.

Sredstva tekuće rezerve koristiti u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH i Zakonom o izvršenju budžeta Tuzlanskog kantona, odnosno za hitne i nepredviđene izdatke koji se pojave tokom budžetske godine.

4.9 Finansijski rezultat

Prema konsolidovanom godišnjem Izvještaju o izvršenju Budžeta za 2010. godinu iskazano je ostvarenje prihoda i primitaka u odnosu na rashode i izdatke, kako slijedi:

R. br.	Opis	Budžet za 2010. godinu sa uključenim odlukama o preusmjerenju	Ostvareno u 2009. godini	Ostvareno u 2010 godini	Index (5/3)	Index (5/4)
1	2	3	4	5	6	7
A.	Prihodi i primici (1+2+3)	327.769.056	299.628.517	310.085.531	94,60	103,49
1	Prihodi	318.209.223	294.194.626	304.395.847	95,66	103,47
2	Potpore	6.761.160	4.491.347	4.167.487	61,64	92,79
3	Primljene otplate datih zajmova	2.798.673	942.544	1.522.197	54,39	161,50
B.	Rashodi, izdaci i finansiranje (1+2+3)	361.027.833	327.081.764	331.342.402	91,78	101,30
1	Tekući rashodi	333.006.972	310.553.300	314.449.103	94,43	101,25
2	Kapitalni izdaci	18.683.653	10.586.664	11.512.713	61,62	108,75
3	Ostale isplate	9.337.208	5.941.800	5.380.586	57,63	90,55
C.	Višak rashoda nad prihodima (B-A)	33.258.777	27.453.247	21.256.871	63,91	77,43
D.	Finansiranje	0	17.600.000	0		
E.	Otplate primljenih zajmova	1.715.223	3.241.083	1.715.223	100,00	52,92

U konsolidovanom godišnjem Izvještaju o izvršenju Budžeta Kantona za 2010. godinu iskazani su ukupni prihodi i primici u iznosu od 310.085.531 KM. Ukupni rashodi i izdaci iskazani su u iznosu od 331.342.402 KM, te višak rashoda nad prihodima iznosi 21.256.871 KM.

Kao što se vidi iz prethodne tabele, u Godišnjem izvještaju o izvršenju Budžeta Kantona za 2010. godinu višak rashoda nad prihodima planiran je u iznosu od 33.258.777 KM, a ukupno iskazani deficit Budžeta Kantona za 2010. godinu iznosi 21.256.871 KM i isti je najvećim dijelom nastao iz razloga ne dobijanja sredstava od Međunarodnog monetarnog fonda, koja su prvobitno planirana u iznosu od 28.000.000 KM, a Izmjenama i dopunama Budžeta u iznosu od 34.974.000 KM. Također, troškovi revidirane godine u iznosu od 742.610 KM, evidentirani na poziciji kratkoročno razgraničenih rashoda imaju za posljedicu da je deficit 2010. godine manje iskazan za isti iznos.

U finansijskom izvještaju „konsolidovani bilans stanja“ na dan 31.12.2010. godine iskazan je akumulirani neraspoređeni višak rashoda nad prihodima u iznosu od 25.573.439 KM, koliko je iskazano i u konsolidovanom bruto bilansu.

Obzirom na visinu ostvarenog deficita, kao i činjenicu da je i prethodnih godina iskazan deficit, postavlja se pitanje neblagovremenog pokretanja aktivnosti na uravnoteženju prihoda i rashoda, kako je to regulirano zakonskim propisima.

U slučaju smanjenja ostvarenja prihoda u odnosu na plan potrebno je u skladu sa važećim zakonskim propisima blagovremeno izvršiti uravnoteženje rashoda sa istim i utvrditi izvore za finansiranje deficita.

4.10 Kratkoročna potraživanja i plasmani

Kratkoročna potraživanja u konsolidovanim finansijskim izvještajima evidentirana su u iznosu 18.488.010 KM, od čega se na potraživanja od pravnih lica odnosi 956.589 KM, na ostala potraživanja 9.994.901 KM i potraživanja po kreditima 7.536.520 KM.

Potraživanja od pravnih lica se sastoje od potraživanja od kupaca 720.249 KM i plaćenih avansa 236.339 KM.

Ostala potraživanja čine potraživanja od radnika 561 KM, potraživanja za pretplaćene poreze 11.040, sumnjiva i sporna potraživanja 7.013.170 KM i ostala potraživanja 2.970.130 KM.

Najznačajniji iznos (5.238.452 KM) na poziciji **sumnjivih i spornih potraživanja** se odnosi na potraživanja od koncesija i za cjelokupan iznos ovih potraživanja je pokrenut spor pred nadležnim sudom. Također, jedan dio potraživanja (693.568 KM) je od privrednih društava koja su u postupku stečaja prijavljena u stečajnu masu. Iznos od 627.401 KM se odnosi na nenaplaćena potraživanja starija od 6 mjeseci.

Ostala potraživanja se većim dijelom odnose na potraživanja po osnovu potpisanih ugovora o koncesijama u iznosu 1.731.659 KM i potraživanje od Direkcije za puteve TK u iznosu 1.221.828 KM, po potpisanom ugovoru o garanciji na kredit kod Investicijske banke FBiH od 26.04.2002. godine.

Potraživanja po kreditima se odnose na potraživanje od JZU Klinički centar Tuzla, nastala na osnovu potpisanog Podsporazuma od 08.08.2007. godine, kojim je dobiveni kredit od Fortis Banke ustupljen ovoj medicinskoj ustanovi. Članovima 3. i 4. Podsporazuma je utvrđeno da će korisnik sredstava i Vlada zaključivati godišnje Protokole kojima se definira iznos i način vraćanja sredstava. Rok za potpisivanje godišnjih protokola je najkasnije 30.11. za narednu godinu. Po iskazu odgovorne osobe Protokol za 2010. kao i za 2009. godinu od strane korisnika sredstava nije potpisan.

Kratkoročni plasmani su u konsolidiranim finansijskim izvještajima iskazani u iznosu 11.704.546 KM i isti se odnose na kredite 9.914.225 KM i depozite 1.790.321 KM.

Struktura datih kredita je: krediti dati pravnim licima 2.039.767 KM, krediti dati fizičkim licima 533.534 KM i sumnjiva i sporna potraživanja 7.340.924 KM.

Kreditni pravnim licima se većim dijelom odnose na kredit Rudnicima Kreka u iznosu 1.809.293 KM po ugovoru od 30.08.1999. godine i aneksu od 02.10.2009. godine, kredit Livnici čelika – Bosnja Valves u iznosu 141.459 KM po ugovoru od 02.07.1999. godine i Protokolu o reprogramiranju od 08.07.2009. godine i pozajmica Općini Čelić u iznosu 61.927 KM po Protokolu o reprogramiranju pozajmice od 22.04.2009. godine. Uvidom u dokumentaciju je utvrđeno da se korisnici kredita ne pridržavaju otplatnih planova definiranih u protokolima o reprogramiranju. Zajmodavac nije koristio mogućnost pokretanja izvršnih postupaka kod nadležnih sudova, iako je ista definirana protokolima o reprogramiranju dugova.

Kreditni dati fizičkim licima su iskazani u iznosu 533.534 KM i odnose se na kredite za studente.

Sumnjiva i sporna potraživanja su iskazana u iznosu 7.340.924 KM i većim dijelom se odnose na potraživanje od Fabrike sode Lukavac 4.788.087 KM, Fering Gračanica 492.000 KM, Bosna Gradačac 200.000 KM, Frigos Čelić 200.000 KM itd.

Iskazani **depoziti** u iznosu 1.790.321 KM se većim dijelom (1.739.281 KM) odnose na plasirana sredstva kod poslovnih banaka u cilju regresiranja kamata.

Obzirom da je na poziciji kratkoročnih potraživanja i plasmana iskazano potraživanje od 14.404.494 KM kao sumnjivo i sporno potraživanje, a da se jedan broj dužnika nalazi u stečajnom postupku, nije realno očekivanje namirenja duga u iskazanom iznosu zbog čega se ne može potvrditi vjerodostojnost iskazanih bilansnih pozicija u finansijskim izvještajima.

Prema čl.67 i 69.Pravilnika o knjigovodstvu budžeta u FBiH, obavezna je procjena bilansnih pozicija kao i utvrđivanje stvarnog stanja potraživanja sa izvještajnim periodom radi poduzimanja potrebnih mjera i zaštite javnog novca od mogućih gubitaka.

Potrebno je intenzivirati napore u cilju naplate potraživanja.

Potrebno je osigurati dosljednu provedbu potpisanog Podsporazuma sa JZU Klinički centar Tuzla u dijelu sačinjavanja godišnjih protokola kojima se definira iznos i način vraćanja ustupljenih sredstava.

Potrebno je osigurati provedbu protokola o reprogramiranju dugovanja za date kredite pravnim licima.

4.11 Kratkoročne obaveze

Ukupne kratkoročne obaveze na dan 31.12.2010. godine iskazane su u iznosu 56.000.466 KM, a iste se odnose na kratkoročne tekuće obaveze 30.510.053 KM, kratkoročne kredite i zajmove 3.823.066 KM i obaveze prema radnicima 21.667.347KM.

Obaveze su značajno povećane u odnosu na prethodnu godinu kada su iznosile 46.928.632 KM.

Kratkoročne tekuće obaveze se većim dijelom odnose na obaveze prema dobavljačima 28.052.492 KM i obaveze prema fizičkim licima 1.417.537 KM.

Kratkoročni krediti i zajmovi se odnose na dospjeli anuitet kredita za JZU Klinički centar Tuzla.

Obaveze prema radnicima iskazane su u iznosu od 21.667.347 KM i odnose se na obaveze za plaće 8.993.233 i naknade uposlenih 6.158.574 i poreze i doprinose na plaće 5.903.984 KM.

Kratkoročna razgraničenja su iskazana u iznosu od 32.491.550 KM, i odnose se na razgraničene prihode 17.634.594 KM (prikupljena a neutrošena najenska sredstva, vlastiti prihodi i primljene donacije), ostala razgraničenja 14.342.900 KM (obračunate a nenaplaćene koncesijske naknade i potraživanja od Kliničkog centra Tuzla za kredit), dok su razgraničeni rashodi iskazani u iznosu 541.380 KM.

4.12 Dugoročne obaveze

Dugoročne obaveze iskazane su u iznosu od 42.690.038 KM, od čega se na inostrano zaduživanje odnosi 42.480.882 KM i na ostale dugoročne obaveze 209.156 KM. Najveći dio inostranog zaduživanja je prema Fortis banci putem Federacije BiH (za Univerzitetско-klinički centar Tuzla) u iznosu od 22.938.394 KM i prema Međunarodnom monetarnom fondu u iznosu od 17.600.000 KM.

4.13 Ostali nalazi

U finansijskim izvještajima su iskazani prihodi i rashodi od internih transakcija u iznosu 419.347 KM. Budžetski korisnici koji ostvare rashode od internih transakcija iste ne iskazuju na poziciji troškova, već se za taj iznos umanjuje odgovarajuća pozicija troškova u operativnom budžetu. Kod budžetskih korisnika koji ostvare prihode od internih transakcija se povećava operativni budžet za isti iznos. Najznačajniji izdaci od internih transakcija realizirani kao transferi su iskazani kod Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša 201.930 KM i Ministarstva obrazovanja, nauke kulture i sporta 139.869 KM. Zbog navedenog se ne može potvrditi da je postupljeno u skladu sa odredbama Zakona o budžetima u FBiH kojim je predviđeno da se u Posebnom dijelu budžeta od strane zakonodavnog tjela utvrđuje gornja granica rashoda i izdataka za sve budžetske korisnike.

Potrebno je u Posebnom djelu Budžeta izdatke planirati po budžetskim korisnicima koji će ih i realizirati kako je to Zakonom o budžetima u FBiH i predviđeno.

5. KOMENTAR

U ostavljenom roku Ured za internu reviziju Tuzlanskog kantona u prilogu dopisa broj: 02/1-14-12082-1/11 od 26.06.2010. godine dostavio je očitovanja – pismene primjedbe pojedinih budžetskih korisnika na Nacrt Izvještaja o izvršenoj reviziji finansijskih izvještaja Budžeta Tuzlanskog kantona za 2010. godinu.

Uvidom u prezentiranu dokumentaciju, utvrđeno je da su određene primjedbe uvažene od strane pojedinih budžetskih korisnika koji već poduzimaju mjere na otklanjanju nedostakaka.

Primjedbe i obrazloženja budžetskih korisnika date na Nacrt Izvještaja razmotrene su i one koje smo smatrali opravdanim i za koje je dostavljena dodatna dokumentacija inkorporirane su u Konačan Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja za 2010. godinu, dok se pojedine primjedbe i obrazloženja nisu mogle uvažiti.

Rukovodilac Sektora za finansijsku reviziju:

Ismeta Junuzović, dipl. oec.

Voda tima:

Anisa Prasko, dipl. oec.

Član tima:

Danko Buhač, dipl.oec.

Član tima:

Almira Lepara, dipl.iur.