



**URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**



H.Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

KOMISIJE ZA KONCESIJE BiH ZA 2008. GODINU

Broj: 01/02-07-16-1-467/09

Sarajevo, mart 2009. godine

**S A D R Ž A J**

| | | |
|-----------------|---|-----------|
| I | MIŠLJENJE REVIZORA | 3 |
| II | NALAZI I PREPORUKE | 5 |
| 1. | Uvod | 5 |
| 2. | Rezime | 5 |
| 3. | Postupanje po ranijim preporukama | 6 |
| 4. | Sistem internih kontrola | 6 |
| 5. | Planirani i izvršeni budžet | 7 |
| 6. | Rashodi - trošenje budžetskih sredstava | 7 |
| 7. | Javne nabavke | 9 |
| III | KORESPONDENCIJA | 10 |
| | | |
| Prilozi: | | |
| - | Tablica 1. Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu | 11 |
| - | Komentari klijenta na Nacrt izvještaja o reviziji za 2008. godinu | |
| - | Odgovor Ureda za reviziju na komentare klijenta | |

I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnova za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Komisije za koncesije BiH** (u daljnjem tekstu: Komisija) i usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima za godinu koja se završava na 31. decembra 2008. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Komisije je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja tj. Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH ("Službeni glasnik BiH" broj 33/07) i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH. Ova odgovornost obuhvata: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u datim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usklađenost poslovanja Komisije sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost izražavanje mišljenja o finansijskim izvještajima na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), INTOSAI revizijskim standardima ("Službeni Glasnik BiH" broj 5/01) i Međunarodnim revizijskim standardima (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućuje da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo kako finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te kako je poslovanje usklađeno sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje provođenje postupaka s ciljem pribavljanja revizionih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u finansijskim izvještajima. Izbor postupka se je zasnovan na prosuđivanju revizora, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Pri procjeni rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, u cilju osmišljavanja revizionih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog



mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opšte prezentacije finansijskih izvještaja.

Smatramo kako su pribavljeni revizioni dokazi dovoljni i odgovarajući te osiguravaju osnov za mišljenje revizora.

Kvalifikacija:

1.Rashodi - nedostaci i propusti uočeni prilikom trošenja budžetskih sredstava - vidjeti poglavlje 6. ovog Izvještaja

2.Provođenje procedura nabavki koje nisu izvršene u potpunosti u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama - vidjeti poglavlje 7. ovog Izvještaja.

Mišljenje:

Po našem mišljenju, osim za moguće efekte koje na finansijske izvještaje mogu imati stavke navedene u prethodnom pasusu, finansijski izvještaji Komisije prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza na dan 31. decembra 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Finansijsko poslovanje Komisije u toku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima u skladu sa važećom zakonskom regulativom, osim za kvalifikacije navedene pod tačkom 1. i 2.

Sarajevo, 06.03.2009. godine

Zamjenik generalnog revizora

Božana Trninić

Generalni revizor

Milenko Šego



II NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Komisija za koncesije Bosne i Hercegovine je nezavisno regulatorno tijelo ustanovljeno Zakonom o koncesijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj:32/02).

U obavljanju funkcija, Komisija se zalaže za zadovoljavanje javnih potreba i privredni razvoj putem uključivanja privatnog sektora u finansiranje, projektovanje, izgradnju, obnovu, održavanje i/ili rukovođenje radom infrastrukture i za nju vezanih objekata i uređaja, usluga i eksploataciju prirodnih resursa i objekata koji služe njihovom iskorištavanju, vodeći računa o zaštiti privrednih i društvenih interesa, zaštiti čovjekove okoline kao i pravednom odnosu prema privatnom sektoru.

Komisija svoje nadležnosti obavlja u svojstvu Komisije za dodjelu koncesija Bosne i Hercegovine ili u svojstvu Zajedničke komisije za koncesije kada se koncesiono dobro prostire na oba entiteta Bosne i Hercegovine, Republiku Srpsku i Federaciju Bosne i Hercegovine i Brčko distrikt BiH.

Komisija broji sedam članova i ima sjedište u Banjaluci u ulici Bulevar Srpske vojske br. 13.

2. Rezime

Ured za reviziju je izvršio reviziju finansijskog poslovanja Komisije u skladu sa Zakonom o reviziji, uvažavajući opšte uslove okruženja u kojem je egzistirala Komisija. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvještaju i Komisiji je sugerisano da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju. Revidiranjem poslovanja Komisije u 2008. godini utvrdili smo određene nedostatke i propuste koji se odnose na:

- Sistem internih kontrola koji propisuje rukovodstvo Komisije, koji nije, u potpunosti, organizovan na zadovoljavajućem nivou (vidjeti poglavlje 4. ovog Izvještaja);
- Planiranje budžeta za 2008. godinu (vidjeti poglavlje 5. ovog Izvještaja);
- Rashodi - trošenje budžetskih sredstava (vidjeti poglavlje 6. ovog Izvještaja)
- Izvršenih nabavki tokom 2008. godine koje nisu u potpunosti provedene u skladu sa zakonom o javnim nabavkama (vidjeti poglavlje 7. ovog Izvještaja);

3. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju je izvršio reviziju poslovanja Komisije za koncesije za 2007. godinu, o čemu je sastavljen izvještaj. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u Izvještaju o reviziji Komisije za 2007. godinu i Komisiji je sugerisano da ih razmotri, te da poduzme određene aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljnjem poslovanju.

Komisija je dostavila odgovor Uredu za reviziju shodno odredbama Člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija BiH o poduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nedostataka koje su identifikovane u Izvještaju o reviziji za 2007. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji za 2007. godinu, te uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Aktivnosti koje su u toku

- Sistem internih kontrola nije u potpunosti izgrađen na zadovoljavajući način, jer su ponovo uočene određene slabosti i propusti (npr. kod troškova reprezentacije, evidencije o upotrebi službenih automobila itd.), ali smo uočili i poduzimanje odgovarajućih aktivnosti na poboljšanju istih (npr. obračun troškova telefona od 2009. se radi na mjesečnom nivou itd..).

Nerealizovane preporuke

- Planiranje budžeta nije u potpunosti izvršeno na zadovoljavajući način, a ni u potpunosti usklađeno sa uspostavom svoje osnovne funkcije.
- Ponovo su uočeni određeni propusti u procedurama javnih nabavki tj. primjeni Zakona o javnim nabavkama.

4. Sistem internih kontrola¹

Revidiranjem poslovanja Komisije uočili smo kako cjelokupni sistem internih kontrola koji podrazumijeva skup postupaka i mjera koje poduzima rukovodstvo klijenta u cilju osiguranja tačnosti i pravilnosti evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima, te efikasno trošenje javnog novca nije u potpunosti razrađen i definisan na jasan i precizan način. Uočene primjedbe na postojeći sistem internih kontrola u Komisiji odnose se na nedostatke u procesu planiranja i izvršenja budžeta, propusti u trošenju budžetskih sredstava, slabosti učinjenih prilikom provođenja procedura javnih nabavki. Detaljnije o spomenutim slabostima može se pročitati u poglavljima koja slijede.

Nedostatak kvalitetnog sistema internih kontrola ili njegova nedovoljna primjena, za posljedicu može imati negativan uticaj na racionalno upravljanje i poslovanje institucijom.

¹ Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovodioci i ostali zaposleni sa svrhom sticanja razumnog uvjerenja u pogledu postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: 1. efikasnost, 2. pouzdanost finansijskog izvještavanja i 3. usklađenost s primjenjivim zakonima i propisima.

Preporuka: *Revizija sugeriše nastavak dogradnje postojećeg sistema internih kontrola i dosljednu primjenu postojećih pravila i procedura. Nadalje potrebno je kreirati takav sistem internih kontrola koji će preventivno otklanjati sve moguće slabosti i nepravilnosti u razumnom uvjerenju.*

5. Planirani i izvršeni budžet

Ostvareni ukupni rashodi Komisije za 2008. godinu iznosili su 925.990,00 KM (realizovano je 78% od planiranih sredstava koja su iznosila 1.186.055,00 KM), što se vidi u priloženoj tablici Odobreni i izvršeni budžet za period od 01.01. do 31.12.2008. godine (vidjeti prilog br. 1.).

Analizirajući uporedno, nadležnosti i funkciju Komisije, odnosno aktivnosti i izvršenje budžeta za 2008.godinu, revizija je konstatovala kako na nivou BiH u 2008. godini nije dodijeljena niti jedna koncesija, u čijem bi procesu dodjeljivanja, odnosno monitoringa, kao regulator učestvovala Komisija shodno Zakonu o koncesijama BiH. Inače dodjela koncesije je u nadležnosti Vijeće ministara uz potvrdu Parlamenta BiH. S tim u vezi od strane SIGME, kao nezavisne međunarodne konsultantske kuće, sačinjena je studija o stanju na području koncesija i javno-privatnih partnerstava u BiH gdje se kao razlozi nedodjeljivanja ugovora o koncesijama na državnom nivou navode: politička pitanja, vlasništvo nad imovinom, nadležnosti u okviru državne strukture i resursi i investicije. Uzimajući u obzir navedeno, očito da spomenuti razlozi najvećim dijelom nisu u domenu Komisija, te kako ista shodno tome nije bila u mogućnosti ostvarivati svoje zakonom propisane funkcije u punom kapacitetu. Revizija nema namjeru davati ocjene i komentare u vezi sa razlozima koji su doprinijeli sadašnjem pozicioniranju Komisije, ali smatramo za potrebno da ukažemo na činjenično stanje.

Preporuka: *Svjesni činjenice kako Komisija nije u mogućnosti sama prevladati trenutnu situaciju u kojoj se nalazi po pitanju obavljanja njene zakonom propisane funkcije i nadležnosti, preporučujemo rukovodstvu Komisije sačinjavanje temeljite i cjelovite analize trenutne pozicije Komisije, gdje bi bili uključeni i svi aspekti nedodjeljivanja ugovora o koncesijama na državnom nivou od samog osnivanja Komisije do danas. Nakon toga smatramo kako je potrebno prema nadležnim institucijama BiH inicirati rješavanje navedenog pitanja, u cilju iznalaženja načina i modela, putem kojih bi Komisija otpočela sa ostvarivanjem svoje funkcije u punom kapacitetu, što smatramo da je i bio razlog njenog osnivanja.*

6. Rashodi - trošenje budžetskih sredstava

Troškovi reprezentacije: Usluge reprezentacije sa 31.12.2008. godine ostvarene su u iznosu od 18.342,10 KM. U okviru testiranog uzorka je uočeno kako određen broj računa nema specifikaciju izvršenih usluga, izvještaj u koje je svrhe utrošena



reprezentacija (povodom čega je nastao trošak reprezentacije - razlog) kao ni broj prisutnih osoba što nije u skladu sa internim pravilnikom Komisije o korištenju reprezentacije. Također troškovi interne reprezentacije nisu u skladu sa internim Pravilnikom o korištenju reprezentacije tj. članom 4. korištenje usluga bifea (ne vodi se evidencija troškova reprezentacije prema zaposlenima koji imaju pravo na istu).

Preporuka: Potrebno je uvesti efikasniju kontrolu usluga reprezentacije u cilju racionalizacije troškova i namjenske potrošnje sredstava. Preporučujemo da se preispitaju interna pravila koja regulišu ove izdatke i definišu obaveze i odgovornosti za kontrolu ovih izdataka.

Upotreba službenih automobila: Troškovi goriva (dizel) sa 31.12.2008.godine iznosili su 15.263,15 KM. Nakon revidiranja navedenih izdataka, odnosno upotrebe službenih vozila Komisije, utvrdili smo kako postojeći sistem evidentiranja upotrebe istih nije na zadovoljavajućem nivou.

Naime uvidom u putne naloge vezane za službena vozila uočeno je kako su u istim evidentirane relacije u "loku" za koje se vezuje neuobičajeno velika kilometraža, te kako se u nalogima evidentiraju znatno različite kilometraže za iste relacije i sl.

Preporuka: Potrebno je unaprijediti sistem evidentiranja korištenja službenih vozila Komisije u cilju transparentnog i urednog vođenja evidencija o korištenju istih. Također smatramo kako korištenje službenih vozila treba u svakom slučaju imati svrhu i cilj, koji je na određeni način vezan za aktivnosti samog budžetskog korisnika.

Usluge stručnog obrazovanja: Izdaci za specijalizaciju i školovanje realizovani su sa 31.12.2008. godine u iznosu od 12.068,87 KM. U okviru testiranog uzorka od 7.750,00 KM u odnosu na ukupno ostvarene troškove uočeno je kako se troškovi uglavnom odnose na sticanje višeg nivoa stručne spreme i specijalistička zvanja (radi se o zvanjima notara, fakultetska zvanja i magistra).

Preporuka: Revizija je mišljenja kako se podrazumijeva da zaposleni u institucijama BiH, prije samog zaposlenja, imaju odgovarajuće kvalifikacije i stručnu spremu za obavljanje poslova na koja su putem javnog konkursa Agencije za državnu službu ili samostalno zaposleni na određena radna mjesta, tako da ne postoji potreba za njihovim dodatnim doškolovanjem (isto nije predviđeno niti sistematizacijom radnih mjesta). Također smo mišljenja kako je



potrebno razlikovati sticanje zvanja od redovne edukacije u struci nakon stečenih zvanja.

Ugovori o djelu: Testiranjem računa Izdaci za usluge po osnovu ugovora o djelu (sa 31.12.2008. realizovano 9.600,00 KM plus porezi po osnovu ugovora o djelu u iznosu od 1.296,18 KM) je uočeno kako je za obavljanje materijalno finansijskog poslovanja angažirana osoba iz Uprave za indirektno oporezivanje BiH koja vrši unos poslovnih promjena u Informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU). Činjenica je kako ovi poslovi nisu privremenog karaktera, te kako već duže vrijeme iste obavlja osoba angažovana putem ugovora o djelu, mišljenja smo kako je potrebno iznaći odgovarajuća rješenja u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora BiH.

Preporuka: Revizija sugeriše rješavanje pomenutog pitanja u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora, kako bi se izbjegli gore pomenuti troškovi.

7. Javne nabavke

Tokom revizije smo utvrdili kako sistem internih kontrola kod procesa nabavki, još uvijek nije uspostavljen na način da je osiguran cjelovit nadzor i kvalitetna kontrola u svim fazama procesa nabavki, od samog planiranja procesa nabavki do praćenja izvršenja zaključenih ugovora. Želimo skrenuti pažnju rukovodstvu Komisije na sljedeće nedostatke u procesima nabavki koje smo uočili tokom obavljanja revizije (ukupne nabavke u toku 2008. godine iznose 53.523,96 KM od čega su nabavke putem konkurentskog postupka realizovane u iznosu od 37.523,96 KM, a putem direktnog sporazuma u iznosu od 16.473,96 KM):

- Nepostojanje kvalitetnog plana nabavki (iako Zakonom o javnim nabavkama nije precizno propisana obaveza donošenja istog, mišljenja smo kako je korisno na početku godine sačiniti kvalitetan plan nabavki),
- U određenom broju slučajeva nije donesena odluka o pokretanju postupka nabavke,
- Na određenim ponudama nije upisan broj protokola (upisano vrijeme i datum kad su pristigle ponude, međutim nema broja protokola).
- Procedura izbora dobavljača za nabavku kopir aparata u vrijednosti od 10.877,96 KM sa PDV-om je kasno započeta tj. 04.12.2008.godine da bi Komisija 15.12.2008. uputila ponuđačima izmjene konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda jer su prethodne ponude bile preko 10.000,00 KM pa da bi se izbjegla procedura dostavljanja ugovora Pravobranilaštvu BiH Komisija je ponuđačima uputila izmijenjen konkurentski zahtjev (smanjena brzina kopiranja u minuti i bez GD-1200EU Fax kit). Procedura je okončana 24.12.2008.godine



- Prilikom provođenja procedure nabavke namještaja (9.970,00 KM) nije donesena odluka o pokretanju postupka sa navođenjem predmeta nabavke i predviđenog novčanog iznosa. Tokom samog postupka došlo je do skraćanja obima nabavke. Naime od tri raspisana LOT-a nabavka je izvršena samo po jednom LOT-u, a sve iz razloga kasnog započinjanja procedure nabavke.

Nabavke izvršene sa gore pomenutim nedostacima i slabostima mogu imati za posljedicu određene probleme u primjeni zakonskih procedura, izbora odgovarajućeg postupka, mogućih tužbi itd.

Preporuka: Ured za reviziju sugerše dosljednu primjenu Zakona o javnim nabavkama, te analiziranje uočenih nedostataka kako se isti ne bi više ponavljali.

III KORESPONDENCIJA

Komisiji je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2008. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Komisija je dostavila komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvještaja o reviziji.

Po našoj procjeni, Komisija nije dostavila nove dokaze i činjenice, koji bi uticali na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvještaja o reviziji. Po tom osnovu ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

U prilogu Izvještaja dostavljamo sljedeće: Tablicu 1-Odobreni i izvršeni budžet Komisije za 2008.godinu, Komentare Komisije na Nacrt izvještaja, te odgovor Ureda za reviziju na dostavljene komentare.

Revizionim tim:

Miro Galić, viši revizor

Nataša Timotija, revizor

Nedžad Hajtić, revizor



KOMISIJA ZA KONCESIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu

| Red . broj | Vrsta rashoda | Odobreni budžet | Promjena strukture bužeta | Ostala povećanja budžeta* | Ukupno budžet (3+4+5) | Izvršenje budžeta | Razlika (6-7) | Procent (7/6) |
|------------|----------------------------------|------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|-------------------|----------------|---------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| I | Tekući izdaci | 1,102,055 | 0 | 0 | 1,102,055 | 876,523 | 225,532 | 80 |
| 1. | Plaće zaposlenih | 541,285 | 0 | 0 | 541,285 | 536,663 | 4,622 | 99 |
| 2. | Naknade troškova zaposlenih | 214,129 | -8,000 | 0 | 206,129 | 129,357 | 76,772 | 63 |
| 3. | Putni troškovi | 80,818 | 0 | 0 | 80,818 | 37,818 | 43,000 | 47 |
| 4. | Izdaci telefonskih i pošt.usluga | 29,211 | 0 | 0 | 29,211 | 23,996 | 5,215 | 82 |
| 5. | Izdaci za energiju i kom. usluge | 22,395 | 0 | 0 | 22,395 | 8,391 | 14,004 | 37 |
| 6. | Nabavka materijala | 13,632 | 0 | 0 | 13,632 | 13,525 | 107 | 99 |
| 7. | Izdaci za usl. prevoza i goriva | 16,553 | 3,000 | | 19,553 | 16,195 | 3,358 | 83 |
| 8. | Unajmljivanje imovine i opreme | 93,476 | 0 | 0 | 93,476 | 36,960 | 56,516 | 40 |
| 9. | Izdaci za tekuće održavanje | 7,790 | 2,500 | 0 | 10,290 | 9,638 | 652 | 94 |
| 10. | Izdaci za osiguranje | 3,896 | 2,500 | 0 | 6,396 | 4,462 | 1,934 | 70 |
| 11. | Ugovorene usluge i druge usluge | 78,870 | 0 | 0 | 78,870 | 59,518 | 19,352 | 75 |
| II | Kapitalni izdaci | 84,000 | 0 | 0 | 84,000 | 49,467 | 34,533 | 59 |
| 1. | Nabavka zemljišta | | | | 0 | | 0 | |
| 2. | Nabavka građevina | | | | 0 | | 0 | |
| 3. | Nabavka opreme | 84,000 | 0 | 0 | 84,000 | 49,467 | 34,533 | 59 |
| 4. | Nabavka ostalih stalnih sreds. | | | | 0 | | 0 | |
| 5. | Rekonstrukcija i inves.održ. | | | | 0 | | 0 | |
| III | Tekući grantovi | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 1. | | | | | 0 | | | |
| 2. | | | | | 0 | | | |
| 3. | | | | | 0 | | | |
| | | | | | 0 | | | |
| IV | Ukupan budžet | 1,186,055 | 0 | 0 | 1,186,055 | 925,990 | 260,065 | 78 |
| | Broj zaposlenih | 17 | | | 17 | 14 | 3 | 82 |