



IZVJEŠĆE O REVIZIJI
KOMISIJE ZA KONCESIJE BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2009. GODINU

Broj: 01-02-07-16-1-849 /10

Sarajevo, ožujak 2010. godine



KAZALO

I. MIŠLJENJE REVIZORA	3
II. NALAZI I PREPORUKE	5
1. Uvod	5
2. Postupanje po ranijim preporukama	5
3. Sustav internih kontrola	6
4. Proračun	6
5. Tekući izdaci	8
5.1. Ugovori o djelu	8
5.2. Javne nabave	8
III. KORESPONDENCIJA	8

Privitak:

Tablica 1. Analiza odobrenog i izvršenog proračuna za 2009.god.	10
---	----

I. MIŠLJENJE REVIZORA

Osnova za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvješća **Komisije za koncesije Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Komisija) i usuglašenosti poslovanja sa zakonima i propisima za godinu koja se završava na dan 31. prosinca 2009. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Komisije je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja tj. Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 33/07) i Pravilniku o računovodstvu proračuna institucija BiH (broj 01-St4-16-1810/05). Ova odgovornost obuhvata: uspostavljanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u danim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usuglašenosti poslovanja Komisije s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost izraziti mišljenje o finansijskim izvješćima na temelju revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), INTOSAI revizijskim standardima (Službeni glasnik BiH, broj 5/01) i Međunarodnim standardima revizije (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje usuglašeno s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje sprovođenje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o usuglašenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima danim u finansijskim izvješćima. Izbor postupka je zasnovan na prosuđivanju revizora, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvješćima. Pri procjeni rizika revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, u cilju osmišljavanja revizijskih postupaka koji su odgovarajući u danim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o učinkovitosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvješća.

Smatramo kako su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i kako osiguravaju temelj za mišljenje revizora.



Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno pod točkom 5.2. ovog Izvješća, Komisija je 41.916,00 KM ili 39% nabava realizirala putem izravnog sporazuma iako je člankom 45. Zakona o javnim nabavama regulirano da je Ugovorno tijelo dužno osigurati da ukupna godišnja vrijednost kupnji putem izravnog sporazuma ne prelazi 10 % njegovog ukupnog godišnjeg proračuna za nabave.

Mišljenje s rezervom

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte opisane u Temelju za mišljenje s rezervom, financijska izvješća Komisije prikazuju fer i istinito, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obveza na dan 31. prosinca 2009. godine, rezultate poslovanja i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na taj dan i sukladni su prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.

Financijsko poslovanje Komisije u tijeku 2009. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima usuglašeno s važećom zakonskom regulativom, osim za moguće učinke koji su navedeni pod točkama 5.2. ovog Izvješća.

Sarajevo, 25.03.2010. godine

Zamjenica glavnog revizora

Božana Trninić

Glavni revizor

Milenko Šego

II. NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

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

U obavljanju funkcija, Komisija se zalaže za zadovoljenje javnih potreba i gospodarskog razvoja putem uključivanja privatnog sektora u financiranje, projektiranje, 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 gospodarskih i društvenih interesa, zaštiti čovjekove okoline kao i pravičnom 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. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju je izvršio reviziju poslovanja Komisije za koncesije za 2008. godinu, o čemu je sastavljeno izvješće. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u Izvješću o reviziji Komisije za 2008. godinu i Komisiji je sugerirano 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 sukladno odredbama članka 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija BiH o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja slabosti i nedostataka koje su identificirane u Izvješću o reviziji za 2008. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije dane u Izvješću o reviziji za 2008. godinu, te uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Realizirane preporuke

1. Komisija je unaprijedila sustav kontrole izdataka za reprezentaciju (vodi se evidencija o potrošnji uposlenih, na testiranim računima postoji obrazloženje troška).
2. Unaprijeđen sustav evidentiranja korištenja službenih vozila, te je evidencija urednija i transparentnija.
3. Sukladno preporukama revizije nije bilo isplata za obrazovanje.

Aktivnosti koje su u tijeku

1. Sustav internih kontrola još nije u cijelosti izgrađen na zadovoljavajući način, jer su ponovno uočeni određeni propusti (primjerice kod provođenja procedura nabava), mada smo uočili i određena poboljšanja (primjerice kod troškova reprezentacije, uporabe službenih automobila).
2. Poduzimaju se određene aktivnosti na iznalaženju odgovarajućih rješenja po pitanju nedodjeljivanja ugovora o koncesijama na državnoj razini.

Nerealizirane preporuke

1. Naknada za obavljanje materijalno – finansijskog poslovanja i pored određenih razgovora s Ministarstvom financija i trezora nije smanjena, što po mišljenju revizije ne predstavlja realan iznos.
2. Izvršene nabave u tijeku 2009. godine nisu u cijelosti sprovedene sukladno Zakonu o javnim nabavama.

3. Sustav internih kontrola

Kada je u pitanju sustav internih kontrola koji funkcioniра u Komisiji, uočili smo kako je isti kreiran u vidu brojnih pravila i procedura i kako se permanentno vrši dogradnja istog. Revidiranjem raznih kategorija troškova uočili smo određena poboljšanja u pojedinim segmentima poslovanja. Međutim, revizija želi ponovno skrenuti pozornost na uočene nedostatke prigodom primjene Zakona o javnim nabavama (vidjeti poglavlje 5.2. ovog Izvješća)

Revizija preporuča dogradnju postojećeg sustava internih kontrola, te kreiranje takvog sustava internih kontrola koji će u razumnoj mjeri spriječiti nastanak propusta i nedostataka.

4. Proračun

Proračun Komisije za koncesije BiH za 2009. godinu odobren je u ukupnom iznosu od 1.221.430,00 KM (tekući izdaci 1.200.390,00 KM; kapitalni izdaci 21.040,00 KM), a isti je realiziran u iznosu od 999.838,00 KM, što je manje za 221.592,00 KM od planiranog ili s 82% (vidjeti tablicu 'Odobreni i izvršeni proračun za 2009. godinu' u privitku Izvješća). Napominjemo kako je prijedlog - zahtjev proračuna Komisije za koncesije BiH bio 1.500.000,00 KM. Planirani broj uposlenih, na temelju čega je sačinjen proračun, je 17 (predviđeno sistematizacijom), a stvarno stanje uposlenih je 14 uposlenika.

Komisija za koncesije BiH je tijekom 2009. godine izvršila jednu promjenu strukture rashoda u ukupnom iznosu od 13.960,00 KM koja je odobrena od Ministarstva financija i trezora BiH, a uzrokovana je nedostatkom sredstava na poziciji za tekuće izdatke (13.960,00 KM). Za isti iznos umanjena je pozicija kapitalnih izdataka u iznosu od 13.960,00 KM.

Što se tiče finansijske realizacije planiranog i izvršenog proračuna kako se vidi iz gore prezentiranih podataka ista je ostvarena u ukupnom iznosu od 82 %, što predstavlja dosta visok stupanj realizacije finansijskog aspekta poslovanja. Napominjemo kako smo uočili i pozitivnu tendenciju u stupnju realizacije proračuna koji je prošle godine iznosio 78 % u odnosu na planirana sredstva.

Plan rada

Planom rada obuhvaćene su aktivnosti koje provodi Komisija sukladno zakonskoj legislativi iz područja koncesija, s posebnim naglaskom na sačinjavanje stručnog pregleda sustava dodjele koncesija. Pored navedenog, aktivnosti Komisije su planirane i na obavljanju operativnih poslova iz područja administrativnog poslovanja (finansijsko-računovodstveni poslovi, nabave itd.).

Izvešće o radu

Ističemo kako u tijeku završne revizije nije bio sačinjeno završno izvješće o radu Komisije za koncesije BiH za 2009. godinu (sukladno Zakonu o koncesijama članak 14. rok za sačinjavanje godišnjeg izvješća je najkasnije do 31. svibnja tekuće godine), no međutim, revizija smatra za korisnim upoznati javnost BiH o zanimljivoj studiji – strukovnom pregledu koji je sačinila SIGMA na temu – Koncesije i javno – privatno partnerstvo u BiH (finalno izvješće). Nemamo namjeru elaborirati cjelokupno izvješće i davati svoje ocjene, već prezentirati samo temeljne nalaze, analize i preporuke:

Osnovni nalazi Izvešća - analiza i preporuke¹

Osnovno mišljenje ekspertnog tima SIGMA/OECD je kako se postojeći zakoni o koncesijama na državnom i entitetskim razinama mogu smatrati pomakom ka uvođenju suvremenog pravnog sustava, iako još uvijek nisu u cijelosti sukladni zahtjevima EU. Ključni problem sadašnjeg stanja, po viđenju SIGMA/OECD, predstavlja:

- istovremeno postojanje nekoliko pravnih režima koncesioniranja na teritoriji BiH;
- žalbeni sustav trenutno nije sukladan direktivi o pravnim lijekovima EU;
- nepostojanje obveze međunarodnog objavljivanja javnog poziva, mogućnost zaključivanja koncesijskog ugovora bez prethodnog javnog poziva oslanjajući se na samoinicijativne ponude;
- nedostatak resursa i ekspertize u javnom sektoru (ministarstva) za pripremanje studije izvodljivosti uz nedostatak/ne planiranje odgovarajućeg proračuna;
- nepostojanje središnjeg registra za prikupljanje informacija o JPP/koncesijama i dodijeljenim ugovorima širom zemlje kao i nepostojanje podataka o koncesijama koji bi bili na raspolaganju javnosti.

U preporukama se predlaže izgradnja jasnog i efikasnog sustava koncesija i javno-privatnog partnerstva u BiH sukladno standardima EU odnosno s općim načelima iz Ugovora o EU i direktivama za ovo područje. Takav sustav podrazumijeva jasan zakonski i institucionalni okvir koji će omogućiti razvoj koncesionog i JPP tržišta.

Zakonski okvir treba sadržavati procedure za dodjelu ugovora o koncesijama i JPP koje su unificirane, otvorene i nediskriminatorne i koje se mogu provoditi na svim administrativnim razinama bez obzira na to da li je ugovorni organ tj. ministarstvo/koncedent na državnom, entitetskom ili kantonalnoj razini. Također, zakonski okvir treba da predvidi neovisnu reviziju i učinkovit mehanizam žalbenog postupka. Institucionalni aspekt treba sadržati redefinisano ulogu komisija za koncesije koje trebaju postati “centri znanja i prakse”, a ugovorni organi bi trebali dobiti punu odgovornost za upravljanje procedurom dodjele koncesije i za donošenje konačne odluke o dodjeli koncesionog ugovora.

Revizija nema namjeru davati ocjene i komentare u svezi poslovanja Komisije (posebice i zbog činjenice kako i nije sačinjeno konačno izvješće o poslovanju Komisije za 2009. godinu), ali smatramo za korisnim ukazati na određeno stanje u području koncesija (podsjećamo na činjenicu kako na razini BiH nije izdata ni jedna koncesija), te prezentirati mišljenja eksperata iz SIGMA/OECD u svezi problematike poslovanja. Nadalje smatramo kako Komisija treba stalno imati proaktivan odnos prema svojim zadacima i cilju zbog kojih je i utemeljena.

¹ Strukovni pregled Koncesije i javno – privatno partnerstvo u BiH – sačinjen od strane SIGMA

5. Tekući izdaci

5.1. Ugovori o djelu

Testiranjem računa Izdaci za usluge po osnovu ugovora o djelu (sa 31.12.2008. realizirano 9.660,00 KM) je uočeno kako je za obavljanje materijalno finansijskog poslovanja i dalje angažirana osoba iz Uprave za neizravno oporezivanje BiH koja vrši unos poslovnih promjena u Informacijski sustav finansijskog upravljanja (ISFU) prema Ugovoru o djelu u iznosu od 800,00 KM mjesečno - neto.

Mišljenja smo kako je potrebno ponovno preispitati visinu iznosa koji se isplaćuje za obavljanje navedenih usluga uzimajući u obzir veličinu institucije, visinu odobrenog proračuna i obujam poslova, te u suradnji s Ministarstvom financija i trezora BiH pokušati iznaći racionalnije rješenje ovog problema.

5.2. Javne nabave

Ukupno planirane javne nabave u Komisiji za koncesije u 2009. godini iznosile su 107.480,00 KM. Od ukupnog iznosa planiranih realiziranih nabava Komisija je 41.916,00 KM ili 39% realizirala putem izravnog sporazuma iako je člankom 45. Zakona o javnim nabavama regulirano da je Ugovorno tijelo dužno osigurati da ukupna godišnja vrijednost kupnji putem izravnog sporazuma ne prelazi 10 % njegovog ukupnog godišnjeg proračuna za nabave.

Unatoč činjenici da većina realiziranih nabava pojedinačno ne prelazi iznos za koji je Zakonom o javnim nabavama predviđeno sklapanje izravnog sporazuma, mišljenja smo kako je Komisija bila dužna osigurati poštivanje Zakona i veći broj takvih procedura provesti putem konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda.

Ured za reviziju sugerira Komisiji da iznos kupnji na temelju izravnog sporazuma ubuduće dovede u zakonske okvire.

III. KORESPONDENCIJA

Komisiji je uručen Nacrt izvješća o reviziji za 2009. godinu radi dostavljanja komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Komisija je dostavila komentare na nalaze navedene u Nacrtu izvješća o reviziji koji se odnose na točku 5. 2.

Dostavljeni komentari, po našoj procjeni, ne sadrže nove činjenice koje bi utjecale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvješća o reviziji. Komisiji je dostavljen odgovor i po tom osnovu ovo izvješće predstavlja konačano izvješće bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.



Revizijski tim:

Miro Galić, viši revizor

Nedžad Hajtić, revizor

Hrvoje Tvrtković, revizor

Jasna Ćesir, pomoćni revizor



KOMISIJA ZA KONCESIJE BIH

Tablica1

Odobreni i izvršeni proračun za 2009. godinu

Red br.	Vrsta rashoda	Odobreni proračun	Korekcije- mjere uštede (po zahtj. MMF)	Restrukturiranje proračuna	Tekuće rezerve	Ukupno proračun (3+4+5+6)	Izvršenje proračuna	Razlika (7-8)	% (8/7)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I	Tekući izdaci	1.243.000	56.570	13.960	0	1.200.390	987.112	213.278	82
1.	Plaće uposlenih	754.000	26.390	0	0	727.610	635.640	91.970	87
2.	Naknade troškova uposlenih	191.000	15.280	0	0	175.720	111.114	64.606	63
3.	Putni troškovi	66.000	10.000	0	0	56.000	30.266	25.734	54
4.	Izdaci telefonskih i pošt. usluga	25.000		0	0	25.000	20.015	4.985	80
5.	Izdaci za energiju i kom. usluge	17.000		0	0	17.000	13.522	3.478	80
6.	Nabava materijala	16.000		0	0	16.000	13.766	2.234	86
7.	Izdaci za usl. prevoza i goriva	18.000		0	0	18.000	12.238	5.762	68
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	89.000		13.960	0	102.960	102.960	0	100
9.	Izdaci za tekuće održavanje	9.000		0	0	9.000	7.106	1.894	79
10.	Izdaci za osiguranje	4.000		0	0	4.000	3.900	100	98
11.	Ugovorene usluge i druge usluge	54.000	4.900	0	0	49.100	36.585	12.515	75
II	Kapitalni izdaci	35.000	0	13.960	0	21.040	12.726	8.314	60
1.	Nabava zemljišta	0		0	0	0		0	0
2.	Nabava građevina	0		0	0	0		0	0
3.	Nabava opreme	35.000		13.960	0	21.040	12.726	8.314	60
4.	Nabava ostalih stalnih sreds.	0		0	0	0		0	0
5.	Rekonstrukcija i inves.održ.	0		0	0	0		0	0
III	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	Ukupan proračun	1.278.000	56.570	0	0	1.221.430	999.838	221.592	82
Odobrene donacije i ostalo									
V	Donacije¹	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ukupan proračun s donacijama	1.278.000	56.570	0	0	1.221.430	999.838	221.592	82
	Broj uposlenih ²	15	0	0	0	15	14	1	93