



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

Muvekita 4, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba



Broj :

bos

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2006. GODINU**

Sarajevo, mart 2007. godine

**SADRŽAJ**

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIONI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodne revizije	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.2.	Planiranje budžeta	6
3.3.	Izvršenje budžeta-rashodi	6
3.4.	Nabavke	7
3.5.	Popis sredstava i izvora sredstava	8
3.6.	Namjenska ulaganja od taksi za prelete - EUROCONTROL	9
3.6.1.	Prihodi od preleta	9
3.6.2.	Budžet i izvršenje budžeta - Projekat	9
3.6.3.	Nabavke - Projekat	10
3.7.	Informacioni sistem	11
4.	KORESPONDENCIJA	12
5.	REZIME	12
Prilog 1.	Pregled traženog, odobrenog i izvršenog budžeta za 2006. godinu	14
Prilog 2.	Analiza izvršenja budžeta uključujući i namjenska ulaganja od taksi za prelete za 2006. godine	15
Prilog 3.	Odgovor na primjedbe klijenta na nacrt Izvještaja o reviziji za 2006. godinu	

I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju), izvršio je reviziju finansijskih izvještaja **Direkcije za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Direkcija) za godinu koja se završava na dan 31.12.2006. godine.
- 1.2. Rukovodstvo Direkcije odgovorno je za finansijske izvještaje, postupanje u skladu sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnih internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na osnovu revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonska osnova revizije sadržana je u Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH', broj: 12/06). Reviziju smo obavili u skladu sa revizionim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – INTOSAI ('Službeni glasnik BiH', broj: 15/01). Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je, na osnovu uzorka, ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena izvršenih koje je izvršilo rukovodstvo prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sistema internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Prema našem mišljenju, revidirani finansijski izvještaji Direkcije za 2006. godinu realno i objektivno prikazuju finansijsko stanje Direkcije u svim materijalno značajnijim aspektima na dan 31. decembra 2006. godine, osim za efekte koji na finansijske izvještaje mogu imati dole navedene stavke:

- **Nedovoljno pouzdan sistem internih kontrola u dijelu koji se odnosi na planiranje i izvršenja budžeta, (tačke 3.2. i 3.3.);**
- **U pojedinim slučajevima Direkcija nije dosljedno primjenjivala Zakon o javnim nabavkama (tačka 3.4.);**
- **Preporuke revizije po osnovu naših ranijih izvještaja nisu u cjelosti realizovane tokom 2006. godine (tačka 2.).**

II REVIZIONI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Zakonom o civilnom zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine¹ utvrđene su nadležnosti rada Direkcije, a odnose se prvenstveno na: osiguranje uslova za zračni saobraćaj u zračnom saobraćaju Bosne i Hercegovine; kontrolu letenja, obaveze i odgovornosti u pogledu zračne navigacije; zrakoplovnu inspekciju; istraživanje uzroka nesreća i incidenata; usluge u zračnoj plovidbi; zračne i druge djelatnosti u zrakoplovstvu. U skladu sa navedenim Zakonom Direkcija se finansira iz sredstava budžeta institucija Bosne i Hercegovine i iz sredstava koja ostvaruje svojom djelatnošću putem naplate od korisnika usluga zračne navigacije.

2. Osvrt na nalaze i preporuke revizije za 2005. godinu

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Direkcije za 2005. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj, kao i prethodnu fazu revizije za 2006. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u Izvještaju o reviziji i Direkciji je sugerisano poduzimanje određenih aktivnosti na njihovom otklanjanju kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljem poslovanju.

Direkcija je u propisanom roku od 60 dana, u skladu sa odredbama Člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavila Odgovor o poduzetim aktivnostima radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti koje su identifikovane u revizijskom izvještaju za 2005. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u navedenim dokumentima, kao i uvidom u realizovane aktivnosti koje su navedene u Odgovoru o poduzetim aktivnostima radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u revizijskom izvještaju za 2005. godinu, utvrdili smo da u određenom broju slučajeva nije postupano u skladu sa preporukama Ureda za reviziju.

Realizovane preporuke:

- Direkcija je na vrijeme sačinila i dostavila finansijske izvještaje;
- Provedena su potrebna knjiženja za salda po popisu iz 2005. godine.

Aktivnosti koje su u toku:

- Usvojen je veći broj internih pravilnika i uputstava iz oblasti materijalno finansijskog poslovanja;
- Poduzimaju se određene aktivnosti vezano za kvalitetnije planiranje ukupnog budžeta (budžetska sredstva i sredstva od preleta).

Nerealizovane preporuke:

- Nabavke ponovo nisu vršene u cjelosti u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama;
- Nije sačinjena analiza svih uočenih nepravilnosti kao i opravdanost visokih iznosa za pojedine kategorije troškova (posebno analiza efekata/koristi od ostvarenih službenih putovanja).

¹ Zakon o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH', broj:2/04).

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sistem internih kontrola²

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine izvršio je ispitivanje sistema internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja u Direkciji. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su operativni ciljevi ostvareni, koliko su pouzdani podaci na kojima se baziraju finansijski izvještaji te da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.

Direkcija je, u skladu sa Praktičnim vodičem za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine, preduzela određene aktivnosti na izgradnji sistema internih kontrola baziranom na pet komponenti: kontrolnog okruženja, procjene rizika, kontrolnih aktivnosti, informacija i komunikacija, monitoringa. U skladu sa navedenim, obaveza rukovodstva je da identifikuje značajne procese poslovanja u Direkciji i odredi rizike za svaki proces (rizici poslovanja) te kreira pouzdano kontrolno okruženje koje se ogleda i u preduzimanju odgovarajućih mjera kojima će standardi ponašanja i pozitivan stav prema internim kontrolama biti prihvaćeni.

Tokom prethodne i završne revizije utvrdili smo određene slabosti sistema internih kontrola koje su uglavnom odnose na propuste u primjeni odredbi Zakona o javnim nabavkama (nabavka kancelarijskog materijala, edukativne usluge), na nepoštivanje u cijelosti internih pravilnika (npr. troškovi goriva, izdaci za reprezentaciju, nabavka poslovnih torbi), na evidenciju putnih naloga (putni nalozi se ne pravdaju u propisanom roku), na nedovoljno efikasan nadzor i kontrolu troškova (troškovi reprezentacije i mobilnih telefona) te slabosti u vršenju godišnjeg popisa.

Odgovornost za uspostavljanje kvalitetnog sistema internih kontrola vezana je za rukovodstvo Direkcije. Uspostavljanje efikasnog i efektivnog sistema internih kontrola najviše će koristiti rukovodstvu jer će takav sistem obezbijediti (u razumnom uvjerenju) zaštitu poslovanja od prevara, grešaka i eventualnih zloupotreba.

Ured za reviziju ponovo preporučuje Direkciji da identifikuje sve značajne procese poslovanja u Direkciji i odredi rizik za svaki proces (rizici poslovanja) te u skladu sa procijenjenim rizicima i uz pomoć Vodiča za efikasnu internu kontrolu u institucijama BiH, kreira sistem internih kontrola koji će preventivno djelovati i spriječiti moguće nepravilnosti, a posebno u poslovnim procesima u kojima se procjenjuje visok rizik od nastajanja materijalne greške. Takođe, preporučujemo da se definišu načini kontrole i odgovornosti u slučaju nepoštivanja usvojenih pravila i procedura.

² U izvještaju revizije za prethodnu godinu Direkciji je skrenuta pažnja na razumijevanje sistema internih kontrola rukovodstva kao skupa postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima te efikasno ekonomično i efektivno trošenje javnog novca.

3.2. Planiranje budžeta

Budžetski zahtjev Direkcije za 2006. godinu izrađen je, na bazi 31 zaposlenog, u ukupnom iznosu od **4.348.120 KM**, a u konačnom iznosu odobren u iznosu od **3.618.000 KM**. Struktura restrukturiranih sredstava prikazana je u tabeli 'Pregled planiranog i izvršenog budžeta za 2006.godinu' (vidjeti tabelu u prilogu 1.).

Analizom plana i izvršenja budžeta ustanovili smo da još uvijek postoje slabosti u dijelu koji se odnosi na planiranje budžeta nabavki. Plan nabavki nije bio urađen detaljno i izražen vrijednosno što bi predstavljalo osnovu za određivanje postupka nabavki odnosno izbora dobavljača u skladu sa zakonom.

Ponovo sugerišemo Direkciji da procesu planiranja/projektovanja budžeta posveti posebnu pažnju planiranju detaljnih i preglednih planova nabavki (sa naznačenim izvorom finansiranja) i iste iskaže vrijednosno, u cilju zakonitog poslovanja i efikasnog i racionalnog korištenja materijalnih i ljudskih resursa.

3.3. Izvršenje budžeta-rashodi

Rashodi su ostvareni u ukupnom iznosu od **3.460.657 KM** od čega **1.181.890 KM** na teret budžetskih sredstava, a **2.278.767 KM** iz sredstava od preleta. Revizija je utvrdila određene nepravilnosti koje su uglavnom posljedica nedostataka u sistemu internih kontrola, a imaju uticaja na tačnost i objektivnost finansijskih izvještaja.

Troškovi službenih putovanja: Na godišnjem nivou ovi troškovi realizovani su u iznosu od **470.996 KM**. Uvidom u raspoloživu dokumentaciju i izjave odgovornog lica, utvrđeno je da Direkcija nije sačinila analizu opravdanosti visokih putnih troškova, odnosno ne vrši se analiza efekata/koristi od realizovanih putovanja koja treba biti podloga za planiranje ovih troškova. Direkcija je donijela plan putovanja na godišnjem nivou, međutim ustanovljeno je da postoje odstupanja u odnosu na plan. Dalje, utvrđeno je da se akontacije zaposlenim date za službena putovanja u zemlji i inostranstvu i dalje nisu pravdale u roku koji je propisan Odlukom Vijeća ministara BiH i internom odlukom, već nakon dužeg perioda.

Obzirom da se za ovu vrstu troškova izdvajaju značajna sredstva, ponovo preporučujemo da se planiranju i praćenju izvršenja ovih troškova mora posvetiti više pažnje te da je prije početka godine, neophodno donijeti detaljan plan putovanja za tekuću godinu i uvrstiti ga u Plan i program rada Direkcije koji bi, po mišljenju revizije, trebalo da odobri nadležno Ministarstvo. Preporučujemo Direkciji da sačini analizu opravdanosti ovako visokih putnih troškova, odnosno da analizira efekte/koristi od realizovanih putovanja i istu putem nadležnog ministarstva dostavi Vijeću ministara BiH.

Troškovi najma poslovnog prostora: Direkcija koristi poslovni prostor u Sarajevu, ul. Fehima ef. Čurčića 6. Osnov najma je Ugovoru o zakupu, broj: 04-164.5-150/06 od 09.02.2006. godine. Ugovor je potpisan između Direkcije i dva suvlasnika (pravno i fizičko lice) sa rokom važenja do 31.12.2008. godine. Potpisani ugovor o zakupu nije dostavljen Pravobranilaštvu BiH na mišljenje što je zakonska obaveza po Zakonu o pravobranilaštvu. Zakupnina se prema ugovoru plaća kvartalno unaprijed. Fature za najam ispostavlja samo jedan zakupac-pravno lice, a plaćanje se vrši na račune i pravnog i fizičkog lica, kao vlasnika iznajmljenog prostora. Tokom 2006. godine na račun fizičkog lica/suvlasnika, uplaćeno je 48.399,39 KM, a Direkcija je shodno Aneksu ugovora na osnovni ugovor, broj: 04-164.5-150/06 od 09.02.2006. godine, bez obzira na suvlasništvo, pristala zakupninu u cijelosti plaćati na žiro-račun fizičkog lica-zakupodavca.

Zbog suvlasničkog odnosa na zgradi koju Direkcija koristi po ugovoru o najmu, potrebno je odvojeno sklopiti ugovore sa suvlasnicima, a shodno podacima o vlasništvu prema iskazanim u zemljišno knjižnom izvatku. Za iznos zakupnine koji će po ugovoru pripadati pravnom licu, zakupodavac-pravno lice će ispostavljati redovne fakture, a za zakupninu koja će po ugovoru o najmu pripadati zakupodavcu -fizičkom licu, knjiženje i plaćanje najma će se vršiti na osnovu potpisanog ugovora.

Oba ugovora o najmu treba ovjeriti kod nadležnih organa koji vode evidenciju o vlasništvu nad nekretninama kao i kod nadležne poreske uprave radi evidentiranja zakupodavaca kao poreskih obveznika iz osnova ostvarivanja prihoda od najma imovine. Predugovor dostaviti Pravobranilaštvu BiH na mišljenje, a nakon potpisivanja ugovora isto učiniti i sa ugovorom, a sve u skladu sa Zakonom o pravobranilaštvu BiH.

3.4. Nabavke

Iako je Direkcija poduzela aktivnosti na unapređenju sistema internih kontrola procesa nabavki, u namjeri da doprinesemo boljem razumijevanju problematike nabavki, skrećemo Vam pažnju na sljedeće nedostatke u procesima nabave koje smo zabilježili tokom obavljanja prethodne i završne revizije.

- Za provođenje otvorenog postupka nije postojao plan nabavki za 2006. godinu, odnosno nije postojala procjena vrijednosti nabavki za navedene lotove. S druge strane, lotovi za provođenje procedura nisu odgovarali onima iz Odluke o nabavkama i imenovanju komisije za nabavke. Iako je procedura javnih nabavki započeta prije usvajanja budžeta, smatramo da je Direkcija ipak mogla napraviti okvirnu procjenu sredstava za nabavke na osnovu izvršenja budžeta za prethodnu godinu, kao i na osnovu projekcije budžeta za 2006. godinu (prijedlogu budžeta koji je u trenutku donošenja odluke o nabavkama bio na raspolaganju);
- Za nabavku avio karata (odabrani dobavljač ZEPTER PASSPORT) nije sačinjena detaljna razrada kriterija za ocjenu ponuda i način vrednovanja svakog kriterija pojedinačno, tako da se na osnovu dokumentacije koja nam je predočena, nismo mogli uvjeriti da je izvršena verifikacija kvalifikacija ponuđača i ocjena ponude prema kriterijima za dodjelu ugovora utvrđenim u tenderskoj dokumentaciji, a zapaženo je da pojedini dokumenti koje su ponuđači dostavili nisu bili ovjereni (u tenderskoj dokumentaciji nije ni navedeno da isti trebaju biti originalni ili ovjerene kopije). Detaljna razrada kriterija (svaki kriterij treba da bude jasno određen i u pogledu sadržaja i načina vrednovanja tako da ponuđače ne dovodi u nedoumice) je bitna kako bi ponuđači bili unaprijed upoznati sa budućim ocjenjivanjem i u skladu sa tim pripremili svoje ponude i da svaki od ponuđača poslije donošenja odluke o izboru može provjeriti da li je njegova ponuda ocijenjena u skladu sa zadatim kriterijima;
- Direkcija je imala devet osoba stalno angažovanih po osnovu ugovora o djelu i svi ugovori su sklopljeni direktnim sporazumom. Ustanovljeno je da kod osam ugovora ukupni godišnji isplaćeni iznos, po osnovu ugovora o djelu, prelazi 3000 KM zbog čega je po Zakonu o javnim nabavkama trebalo provesti konkurentski postupak, što u 2006. godini nije učinjeno.

Direkcija je, u cilju zakonitog i transparentnog načina korištenja javnih sredstva te jednakog tretmana potencijalnih dobavljača, obavezna dosljedno primjenjivati Zakon o javnim nabavkama. Dosljedna primjena propisa je bitna

kako bi sam proces nabavki bio efikasniji i kako bi se izbjegle nepotrebne žalbe učesnika u procesu, a koje mogu rezultirati i kao potencijalne obaveze.

Takođe bi trebala, na osnovu analiza stvorenih potreba i stvarnog stanja sredstava, sačiniti detaljan plan nabavki (budžet nabavki) koji bi bio osnova za određivanje postupka nabavki odnosno izbora dobavljača.

3.5. Popis sredstava i izvora sredstava

Analizom izvršenog popisa sredstava i izvora sredstava na dan 31. decembra 2006. godine ustanovili smo nepravilnosti koje imaju uticaja na tačnost i objektivnost finansijskih izvještaja, a odnose se na sljedeće:

- Direkcija nije donijela Računovodstvene politike kojima bi, pored ostalog, propisala vrednovanje i iskazivanje stalnih sredstava;
- Tuđa sredstava koja su data na korištenje Direkciji popisana su zbirno, ali popisne liste nisu dostavljene na potvrđivanje njihovim vlasnicima (PC Kids i FEDCAD);
- Postoji nekonzistentnost u knjigovodstvenom iskazivanju stalnih sredstava (npr. printeri, usisivači, telefoni), knjigovodstveno se evidentiraju i kao stalna sredstva i kao sitan inventar;
- Stalna sredstva koja se vode vanbilansno u knjigovodstvu Direkcije su popisana na osnovu knjigovodstvene evidencije, bez utvrđenog stvarnog/fizičkog stanja. Prema izjavi odgovornih u Direkciji navedena sredstva su na korištenju kod FEDCAD, oni ih koriste i održavaju. Komisija je u svom izvještaju ponovo predložila da se otvori postupak utvrđivanja statusa sredstava iz vanbilansne evidencije, da se ustanovi njihovo postojanje i kod koga su na korištenju, na osnovu čega bi se utvrdio način i uslovi održavanja. Rukovodstvo Direkcije nije donijelo odgovarajuće odluke u skladu sa preporukama komisije;
- Komisija je popisala potraživanja i obaveze na 31.12.2006. godine i utvrdila određene razlike u odnosu na knjigovodstvena stanja. Razlike koje je Komisija u toku popisa utvrdila, evidentirane su nakon popisa, a prije usvajanja izvještaja o popisu. O izvršenom knjiženju Komisija nije upoznata prije podnošenja svog izvještaja.

S obzirom da navedene nepravilnosti povećavaju rizik od otuđenja sredstava, a popis direktno utiče na finansijske izvještaje, istom je potrebno posvetiti punu pažnju dobrog domaćina. Eventualna knjiženja nakon popisa Komisija treba uzeti u obzir kao konačno stanje popisa i iskazati ga u popisnim listama, te usaglasiti knjigovodstveno stanje imovine, potraživanja i obaveza sa stanjem koje se utvrdi popisom. Potrebno je donijeti računovodstvenu politiku kojom će se jasno i nedvojbeno definisati kriteriji za određivanje koja sredstva spadaju u stalna sredstva, a koja su sitan inventar te u skladu sa donesenom politikom izvršiti analizu iskazanih stalnih sredstava i sitnog inventara i provesti adekvatna knjigovodstvena evidentiranja.

U skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH i Zakonom o izvršenju Budžeta izvršiti stvarni popis i utvrditi stvarno stanje stalnih sredstava koja se iskazuju u posebnim knjigama. Za ova sredstva je važno utvrditi i formalnog titulara, identifikovati lokaciju na kojoj su instalirana (postavljena), ko ih i kako koristi kao i ko ih održava. Sličnu preporuku Direkciji je dala i inventurna komisija koja je obavila popis stalnih sredstava za 2006. godinu. Takođe, u skladu sa navedenim propisima, potrebno je izvršiti popis tuđe imovine na korištenju u Direkciji, a popisne liste dostaviti vlasnicima na potvrđivanje i ovjeru.

Radi realnog i objektivnog iskazivanja stanja novčanih sredstava koje ostvaruje Direkcija, potrebno je sa Ministarstvom finansija i trezora BiH postići sporazum koji će omogućiti blagovremeno knjigovodstveno evidentiranje stanja i prometa na žiro računu Direkcije.

3.6. Namjenska ulaganja od taksi za prelete - EUROCONTROL

3.6.1. Prihodi od preleta

Revizija je utvrdila da Direkcija još uvijek nije uspostavila efikasan sistem kontrole prihoda od preleta sa aspekta sveobuhvatnosti i pravilnosti evidentiranja te nije vršila redovno sravnjenje doznačenih prihoda sa računom u Centralnoj banci BiH, a koji se vodi u Ministarstvu finansija i trezora BiH. Prihodi koji su evidentirani u poslovnim knjigama Direkcije po osnovu priliva na žiro-račun u poslovnoj banci nisu iskazani u finansijskom izvještaju i nisu evidentirani kao potraživanja po osnovu pružanja vlastitih usluga (što je slabost ISFU sistema).

Predlažemo da se u dogovoru sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, iznađe adekvatno rješenje za evidentiranje i praćenje promjena na računu novčanih sredstava ostvarenih po osnovu preleta.

3.6.2. Budžet i izvršenje budžeta - Projekat

Prema preporukama revizije, učinjen je određeni napredak u uspostavi ATM strategije, kako na projektnom managementu i projektnoj dokumentaciji tako i na planiranju projekta. Napredak je učinjen uz svesrdnu pomoć stručnjaka iz EUROCONTROL-a. Međutim, pregledom navedene projektno dokumentacije uvjerali smo se da povezivanje projektnih aktivnosti sa sredstvima iz budžeta projekta nije na zadovoljavajućem nivou, što je bila preporuka i naših prethodnih revizija. Uvjerali smo se da postoje planovi za kapitalne nabavke po projektu³, kao i planovi za naknade⁴, međutim, nisu postojala obrazloženja za troškove drugih budžetskih linija projekta. Planiranje potrošnje ovih sredstava nije konzistentno, naime, javljaju se značajne razlike između "Baze troškova" kreirane za potrebe refundiranja troškova za pružene usluge zračne navigacije od "EUROCONTROL-a" i dinamike rashoda projekta kreirane za potrebe Ministarstva finansija i trezora BiH i ISFU sistema (vidjeti tabelu u prilogu 2).

Budžet Direkcije odobren je u ukupnom iznosu od 2.610.000KM, od čega je na stavci "namjenskih ulaganja od taksi za prelete" planirano 1.300.000KM, odnosno ukupno do 2.308.000KM prema Članu 10. Budžeta. Direkcija je "Godišnjim planom dinamike rashoda za 2006. godine, broj: 04-164.5-493/06 od 19.04.2006. godine" utvrdila dinamiku rashoda za "Namjenska sredstva od taksi za prelete", a tokom godine imala je 3 restrukturiranja dinamike rashoda projekta (u septembru i u novembru), što govori o slabosti planiranja navedenog projekta.

³ Procurement plan BH ATMP, broj: 01-291-912-1/06 od 13.09.2006.

⁴ Plan neophodnih sredstava za naknade upućen Ministarstvu komunikacija i prometa BiH, temeljem koje je Ministarstvo donijelo Odluku o naknadama za rad članova Projektnog odbora i ostalih radnih tijela formiranih u cilju realizacije Projekta upravljanja vazдушnim saobraćajem u BiH, broj: 01-04-02-2064/06 od 20.06.2006. godine

Direkcija mora unaprijediti planiranje potrošnje sredstava iz projekta "Namjenska ulaganja sredstava od preleta". Direkcija je dužna definisati sve projektne aktivnosti, procijeniti sredstva neophodna za njihovo ostvarenje i s tim u vezi donijeti plan trošenja sredstava sa projekta po svim budžetskim linijama projekta za tekuću godinu, jednako kako se to čini i za sredstva odobrena iz Budžeta institucija BiH.

3.6.3. Nabavke - Projekat

Testirana je procedura javne nabavke za usluge stručnog osposobljavanja oblasnih kontrolora za nadzor zračnog saobraćaja, provedena procedurom otvorenog postupka otvorenom za međunarodnu konkurenciju po Odluci o nabavci i imenovanju Komisije za nabavku, broj: 04-344.2-809/06 od 04.07.2006.godine. Po provedenoj proceduri zaključen je ugovor sa Filedata d.o.o. Zagreb, Hrvatska i Agencijom za kontrolu letenja SCG d.o.o. Beograd, a na osnovu njihove zajedničke ponude. Ukupna vrijednost zaključenog ugovora je 6.296.755KM (3.219.474EUR). Tom prilikom utvrđeno je sljedeće:

Obuke kontrolora letenja vrši se na osnovu ATM strategije⁵, AMT Operativni koncept – OCD za BiH⁶ i Okvirnog plana i programa stručnog osposobljavanja oblasnih kontrolora vazdušnog saobraćaja, broj: 03-293.2-495/06 od 14.04.2006. U tački 5. Plana, utvrđeno je da je vrijednost projekta cca 5.000.000KM, a da će se finansiranje vršiti iz kreditnih sredstava ili iz sredstava od pružanja zračnog saobraćaja u zračnom prostoru BiH. Prema izjavi zaposlenih, primjenjen je drugi princip, finansiranje od sredstava preleta, a navedeni troškovi su uvršteni u bazu troškova. Međutim, u Direkciji nisu donijeli Odluku o nabavci u kojoj bi obrazložili strukturu finansiranja kao i procijenjenu vrijednost nabavke, odnosno maksimalan budžet odobren za navedenu nabavku.

Kod vođenja otvorenog postupka komisija je sastavila tendersku dokumentaciju koja odgovara Ograničenom postupku sa pretkvalifikacijom, kojom se predviđa podnošenje tehničke i finansijske ponude sa različitim datumima otvaranja ponuda. Naime, u standardnoj tenderskoj dokumentaciji otvorenog postupka ovo nije predviđeno. Kod odabira dobavljača za pružanje konsultantskih usluga predviđena je procedura ograničenog postupka sa pretkvalifikacijom, a navedena usluga obuke kontrolora i njihove kasnije obuke na poslu je usluga sličnog karaktera.

Komisija nije vršila javno otvaranje tehničkih ponuda i ponuđačima nije dostavila zapisnike sa otvaranja ponuda, a javno otvaranje je predviđeno samo za otvaranje finansijskih ponuda (kako je to navedeno u tenderskoj dokumentaciji Direkcije). Nakon otvaranja tehničkih ponuda jedna od dvije ponude je odbijena jer ne zadovoljava sve uslove, tako da se javno

⁵ "Strategiju razvoja sistema za upravljanje zračnim prometom u BiH – ATM strategija BiH, broj: 01-292.8-519/05 od 06.10.2005 godine" koju je Vijeće ministara BiH usvojilo na 94. sjednici (Obavijest o zaključku VM BiH, broj: 06-07-1204/2-05 od 10.10.2005). Ovom strategijom je razrađen daljnji razvoj Direkcije kao i razvoj BHANSPP – Air Navigation Service Provider BiH (posebna institucija koja će se baviti operativnom funkcijom kontrole letenja i koja bi se trebala u cijelosti finansirati od sredstava pruženih usluga kontrole preleta). Ovom strategijom utvrđeno je da je za razvoj ATM sistema BiH neophodno 14.000.000 EUR kao i predviđeni izvor finansiranja (EBRD kredit) kao i vremenski okviri za realizaciju navedene strategije utvrđene u tački 3.15 Vremenski okvir za uspostavu "ATM sistema BiH" planiran u periodu 2004-2007.

⁶ Direkcija je donijela "Odluku da usvoji dokument «AMT Operativni koncept – OCD za Bosnu i Hercegovinu», izdanje 2.0 od 12. jula 2006.g. koji je izradio EUROCONTROL, broj: 03-293.1-133-87-1/06 od 28.07.2006. godine", u tački 2.2. Plan aktivnosti uspostava ovog sistema je planirana u periodu 2004-2009.

Ovaj projekat dakle nije vezan za jednu budžetsku godinu i isti će se implementirati kroz više budžetskih godina, te je iz operativnih razloga cjelokupni projekat predmet revizije zajedno sa implementaciji iste kroz više budžetskih godina.

otvarala samo jedna finansijska ponuda, a zapisnik sa ovog otvaranja je dostavljen samo jednom ponuđaču čija je ponuda otvarana.

Izveštaj o postupku nabavke, broj: 04-164.5-809-65/06 od 28.12.2006. nije bio potpun, odnosno nisu dostavljeni zapisnici komisija kako je to predviđeno Članom 44. Zakona o javnim nabavkama.

Ured za reviziju je utvrdio da je Direkcija u provedenoj proceduri nabavke za usluge stručnog usavršavanja oblasnih kontrolora propustila da:

- **donese Odluku o nabavci u kojoj bi se pozvala na akte o ATM strategiji sa procijenjenom vrijednošću ukupne nabavke, izvorom finansiranja i utvrđenim maksimalnim budžetom odobrenim za navedenu nabavku;**
- **provede proceduru Ograničenog postupka sa pretkvalifikacijom, odnosno dosljedno provede proceduru otvorenog postupka (u smislu tenderske dokumentacije kao i javnog otvaranja ponuda);**
- **provede javno otvaranje tehničkih i finansijskih ponuda zajedno na dan naveden u obavještenju o nabavci, obzirom da se u naslovu obavještenja radi o otvorenoj proceduri, a svim učesnicima dostavi Zapisnik sa otvaranja ponuda;**
- **uz Izveštaj o postupku nabavke Agenciji za javne nabavke dostavi i zapisnike komisije (Član 44. ZJN).**

Direkcija je obavezna u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama dosljedno i u cjelosti poštivati i provoditi proceduru otvorenog postupka (u smislu tenderske dokumentacije i javnog otvaranja ponuda), stoga preporučujemo Direkciji da sagleda i analizira navedene propuste iz razloga da se slične greške ne bi ponovile u budućim postupcima nabavke.

3.7. Informacioni sistem

Direkcija je uspostavila organizovan informacioni sistem kao podršku za obavljanje poslovnih procesa koji su u velikoj ovisnosti od njegove funkcionalnosti. Prema postojećoj sistematizaciji nije predviđeno mjesto sistem administratora pa su zbog svakodnevnih potreba na ove poslove raspoređena dva službenika koji inače rade na drugim poslovima u Direkciji.

Strategija razvoja informacionog sistema Direkcije ne postoji. Server soba je klimatizovana i u njoj su smješteni serveri i komunikaciona oprema, s tim da nema ugrađen antistatički pod. Rezervne kopije podataka se kreiraju na posebnom serveru u što su prema internom algoritmu uključeni i podaci sa lokalnih računara, ali za što ne postoje napisane procedure. U toku je implementacija vazduhoplovne baze podataka koja je u fazi testiranja. Postoji ideja da se baza instalira na centralnom serveru koji bi bio smješten u Direkciji, a da se omogući pristup entitetskim agencijama za civilnu avijaciju, čime bi se ostvarila centralizacija i racionalna upotreba resursa spomenute baze podataka.

Kako bi informacioni sistem održao funkcionalnost preporučujemo sljedeće:

- **Planirati radno mjesto sistem administratora u sistematizaciji i po mogućnosti izvršiti prijem istog u radni odnos;**
- **Kreirati strategiju razvoja informacionog sistema u kojoj bi predvidjeli dalji razvoj sistema uključujući obnavljanje opreme, nadogradnju postojećeg sistema i implementaciju novih modula;**
- **Kreirati Procedure za pravljenje rezervnih kopija;**
- **Ugraditi antistatički pod u server sobu;**

- **Provesti analizu potrebnih resursa i procjenu isplativosti izgradnje globalne mreže putem koje bi Agencije za civilnu avijaciju pristupale centralnoj vazduhoplovnoj bazi podataka smještenoj u Direkciji.**

4. KORESPONDENCIJA

Direkciji je uručen nacrt Izvještaja o reviziji za 2006. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Direkcija je dostavila svoje komentare na nalaze sadržane u izvještaju. Po našem mišljenju Institucija nije dostavila nove dokaze i činjenice koje bi uticale na izmjenu nalaza sadržanih u nacrtu izvještaja, osim što je prihvaćena primjedba na iznose iz kolone 3 priloga 2., koji su korigovani u skladu sa prihvaćenom sugestijom.

5. REZIME

Ured za reviziju je izvršio reviziju Direkcije u skladu sa Zakonom o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opće uslove okruženja u kojem Direkcija funkcioniše. Revizija je, kao i prethodnih godina, utvrdila određeni broj nepravilnosti i nedostataka u sistemu internih kontrola koji mogu uticati na efikasnost i kvalitet poslovanja:

- Sistem internih kontrola nije kreiran na bazi modela za efikasnu internu kontrolu od 5 komponenti;
- Planiranje/projektovanje budžeta je unaprijeđeno u odnosu na prethodnu godinu, međutim, konstatovane su slabosti u dijelu koji se odnosi na planiranje programa posebnih namjena i budžeta nabavki;
- Nabavke nisu u cijelosti vršene u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama roba i usluga;
- Sredstva od prelete se još uvijek troše bez preciznog plana i programa za trošenje ovih sredstava usaglašenog sa budžetom;
- Još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem praćenja promjena na računu od preleta;
- Popis sredstava i izvora sredstava ponovo nije izvršen kvalitetno i u skladu sa važećim propisima;
- Slabosti vezane za funkcionisanje informacionog sistema.



Koristimo ovu priliku kako bismo izrazili zahvalnost za ljubaznost koja nam je ukazana od strane svih zaposlenih Direkcije kojima smo se obratili za pomoć i od kojih smo tražili informacije i dokumenta za efikasno obavljanje naših obaveza.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego



Prilog 1.

PREGLED TRAŽENOG, ODOBRENOG I IZVRŠENOG BUDŽETA ZA 2006. GODINU

Red. broj	Vrsta rashoda	Prijedlog budžeta za 2006.god.	Odobreni budžet za 2006.god.	Promjena strukture budžeta	Tekuće rezerve	Donacije	Ostalo (Član 10. Budžeta) ⁷	Ukupno budžet (4+5+6+7+8)	Izvršenje budžeta sa 31.12.2006.	Razlika (9-10)	Indeks (10/9)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
I	Tekući izdaci	1.484.000	1.310.000	0	0	0	0	1.310.000	1.181.890	128.110	90
1.	Plate zaposlenih	782.000	706.160	0	0	0	0	706.160	660.376	45.784	94
2.	Naknade troškova zaposlenih	209.700	209.640	0	0	0	0	209.640	142.931	66.709	68
3.	Putni troškovi	90.000	65.000	0	0	0	0	65.000	64.370	630	99
4.	Izdaci telefonskih i pošt. usluga	54.000	35.000	0	0	0	0	35.000	33.901	1.099	97
5.	Izdaci za energiju i kom. usluge	27.600	27.600	0	0	0	0	27.600	27.577	23	100
6.	Nabavka materijala	34.200	25.000	0	0	0	0	25.000	23.736	1.264	95
7.	Izdaci za usl. prevoza i goriva	11.400	10.000	0	0	0	0	10.000	9.277	723	93
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	91.000	91.000	0	0	0	0	91.000	83.912	7.088	92
9.	Izdaci za tekuće održavanje	15.000	15.000	0	0	0	0	15.000	14.965	35	100
10.	Izdaci za osiguranje	3.000	2.000	0	0	0	0	2.000	1.757	243	88
11.	Ugovorene usluge	166.100	123.600	0	0	0	0	123.600	119.088	4.512	96
II	Kapitalni izdaci	500.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabavka opreme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.	Nabavka ostalih stalnih sreds.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III	Programi posebne namjene	2.364.120	1.300.000	0	0	0	1.008.000	2.308.000	2.278.767	29.233	99
1.	Nam. ulaganja od taksi za prelete	2.364.120	1.300.000	0	0	0	1.008.000	2.308.000	2.278.767	29.233	99
IV	UKUPNO	4.348.120	2.610.000	0	0	0	0	3.618.000	3.460.657	157.343	96
	Broj zaposlenih	47							35	12	74

⁷ Članom 10. Budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2006. godinu (sl.gl.BiH 23/06) ova proračunska linija je planirana u ukupnom iznosu do 2.308.000KM, ovisno o naplaćenim prihodima od EUROCONTROL-a čime se odobrava realizacija troškova iznad 1.300.000KM navedenih u tabeli budžeta Direkcije.



Prilog 2.

ANALIZA IZVRŠENJA BUDŽETA UKLJUČUJUĆI I NAMJENSKA ULAGANJA OD TAKSI ZA PRELETE ZA 2006. GODINU

Vrsta rashoda	Budžet za 2006	'Preleti' 2006 Baza troškova ⁸	'Preleti' Dinamički plan 2006 (Budžet)	Restrukt. Dinamički plan 2006 (Budžet)	Preleti '06 odstupanj e Budžet - Baza troš.	Budžet + Preleti (BUDŽET)	Izvršenje Budžeta za 2006			BUDŽ. Indeks 8/2	Preleti B.Troš. Indeks 9/3	Preleti Budž. Indeks 9/5	UKUP Indeks 10/7
							Budžet	Preleti	Ukupno				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
I Tekući izdaci	1.310.000	2.273.182	2.217.000	2.275.000	1.818	3.585.000	1.181.890	2.246.556	3.428.446	90,22	98,83	98,75	95,63
6111 Bruto plate	706.160		0	80.000	80.000	786.160	660.376	76.019	736.395	93,52	#DIV/0!	95,02	93,67
6112 Naknade troškova zaposlenih	209.640	375.040 ⁹	328.500	130.000	-245.040	339.640	142.931	122.824	265.755	68,18	32,75	94,48	78,25
6131 Putni troškovi	65.000	272.532	323.400	410.000	137.468	475.000	64.370	406.626	470.996	99,03	149,20	99,18	99,16
6132 Izdaci za PTT	35.000	15.777	57.600	57.600	41.823	92.600	33.901	56.436	90.338	96,86	357,70	97,98	97,56
6133 Izdaci za energ. i kom. usluge	27.600	67.252	20.000	17.320	-49.932	44.920	27.577	8.687	36.264	99,92	12,92	50,15	80,73
6134 Nabavka materijala	25.000	41.110	8.900	21.400	-19.710	46.400	23.736	20.472	44.207	94,94	49,80	95,66	95,27
6135 Izdaci za usl. prevoza i goriva	10.000	10.384	12.400	17.400	7.016	27.400	9.277	17.289	26.567	92,77	166,50	99,36	96,96
6136 Unajmljivanje imov. i opreme	91.000	70.165	206.780	206.780	136.615	297.780	83.912	206.772	290.684	92,21	294,69	100,00	97,62
6137 Izdaci za tekuće održavanje	15.000	8.888	2.700	6.500	-2.388	21.500	14.965	6.446	21.411	99,77	72,52	99,16	99,59
6138 Izdaci osig. i bank. usluga	2.000	3.600	16.000	3.000	-600	5.000	1.757	2.945	4.702	87,85	81,80	98,15	94,03
6139 Ugovorene usluge	123.600	1.408.433	1.240.720	1.325.000	-83.433	1.448.600	119.088	1.322.041	1.441.129	96,35	93,87	99,78	99,48
II Kapitalni izdaci	0	34.781	91.000	33.000	-1.781	33.000	0	32.211	32.211	#DIV/0!	92,61	97,61	97,61
8212 Nabavka građevina				0	0								
8213 Nabavka opreme	0	34.781 ¹⁰	91.000	33.000	-1.781	33.000	0	32.211	32.211	#DIV/0!	92,61	97,61	97,61
III Programi posebne namjene	2.308.000						2.278.767			98,73			
Namjen. ulaganja od taksi za prelete	2.308.000						2.278.767			98,73			
IV UKUPNO	3.618.000	2.307.963	2.308.000	2.308.000	37	3.618.000	3.460.657	2.278.767	3.460.657	95,65	98,73	98,73	95,65

⁸ "Baza troškova" je planski dokument Direkcije kreiran za potrebe refundiranja troškova za pruženu uslugu zračne navigacije od "EUROCONTROL-a", a na osnovu navedenog se vrši raspored prihoda od taksi za prelete.

⁹ Navedeni iznos predstavlja stavku i plaća i naknada, prema metodologiji EUROCONTROL-a (jer oni ne prave razliku između ove dvije kategorije), a u našem pregledu cjelokupan iznos je stavljen u redak naknada, obzirom da prvim dinamičkim planom rashoda, kolona 4., nisu predviđena sredstva za plaće.

¹⁰ Navedeni iznos predstavlja troškove amortizacije stalnih sredstava, kao i troškove angažmana kapitala za nabavku istih (troškovi kamata), prema metodologiji EUROCONTROL-a, a koji se u ovom slučaju mogu posmatrati kao fond za obnavljanje opreme (nabavku opreme).