



Број :

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
ДИРЕКЦИЈЕ ЗА ЦИВИЛНО ВАЗДУХОПЛОВСТВО
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2007. ГОДИНУ

Сарајево, јуни 2008. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	4
1.	Реализација ранијих препорука	4
2.	Систем интерних контрола	4
2.1.	Планирање и извршење буџета	4
3.	Информациони систем	5
4.	Усклађеност са законима и правилима	6
4.1.	Јавне набавке	6
5.	Стратегија управљања ваздушним саобраћајем у Босни и Херцеговини – АТМ стратегија	6
III	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	8

Прилог : Табела 1 'Извршење буџета за 2007. годину'



I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основ за ревизију

На основу Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број: 12/06) извршили смо ревизију финансијских извјештаја у **Дирекцији за цивилно ваздухопловство Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Дирекција) који се односе на годину која се завршава 31.12.2007. (Биланса стања, Посебних прегледа уз Биланс стања и Анализе извршења буџета).

Одговорност менаџмента/ревизора

Руководство Дирекције одговорно је за припрему финансијских извјештаја, законитост извршених трансакција и намјенско кориштење средстава. Руководство је такође одговорно за увођење система интерних контрола којима се обезбјеђује поуздано управљање јавним средствима. Наша одговорност, као екстерног ревизора, прописана је Законом о ревизији, стандардима ревизије и Етичким кодексом за ревизоре јавног сектора.

Сходно томе, наша одговорност је изражавање мишљења о томе да ли су финансијски извјештаји поуздани и да ли биланси у потпуности одражавају резултате извршења буџета. Такође, наша одговорност је да процијенимо да ли руководиоци институције примјењују законе и прописе, користе средства за одговарајуће намјене и да оцијенимо финансијско управљање, функцију интерне ревизије и системе интерних контрола.

Циљ и дјелокруг ревизије

Ревизију смо обавили у складу са Ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција – ISSAI и Међународним стандардима ревизије. Ревизија укључује испитивање, на бази извршених тестирања, доказа који су релевантни за исказане износе и објављивања у финансијским извјештајима, те регуларност финансијских трансакција које су укључене у финансијске извјештаје.

Ревизија је планирана и извршена тако да се добију информације и објашњења која сматрамо неопходним за обезбјеђење довољних доказа који пружају разумно увјерење да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе узроковане грешкама, преваром или другим нерегуларним радњама и да су средства утрошена у складу са одобреним буџетом и другим прописима.

Сматрамо да ревизија коју смо извршили пружа разуман основ за наше мишљење.

Квалификација се односи на сљедеће:

- 1.1. *Процедуре набавки нису у свим случајевима проведене у складу са одредбама Закона о јавним набавкама (видјети тачку.4.1. Извјештаја).*

По нашем мишљењу, финансијски извјештаји Дирекције за 2007. годину приказују реално и истинито финансијско стање на дан 31. децембар 2007. године и у складу су са Правилником о финансијском извјештавању и Правилником о рачуноводству институција Босне и Херцеговине.

У свим материјално значајним аспектима расходи Дирекције су употријебљени за сврхе које је одредио Парламент Босне и Херцеговине и у складу су са релевантним прописима, осим за могуће ефекте који су исказани под тачком 1. горе наведеном.

Сарајево, јуни 2008. године

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Реализација ранијих препорука

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Дирекције за 2006. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији којим је скренута пажња на утврђене неправилности и слабости. Руководству је препоручено да ове неправилности размотри и предузме активности у циљу њиховог отклањања.

Дирекција је у складу са одредбама члана 16. став 3. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине доставила одговор Канцеларији за ревизију институција Босне и Херцеговине о предузетим активностима ради превазилажења наведених слабости.

Освртом на препоруке ревизије у горе наведеном Извјештају, као и увидом у реализоване активности које су наведене у одговору о предузетим активностима, упућеном Парламенту Босне и Херцеговине, установили смо да је Дирекција углавном реализовала препоруке ревизије и предузела потребне мјере у циљу превазилажења неправилности.

Препоруке које су реализоване:

- Континуиране активности на унапређењу система интерних контрола.

Препоруке које нису реализоване:

- Процедуре јавних набавки нису, у појединим случајевима, проведене у складу са Законом о јавним набавкама.

2. Систем интерних контрола¹

Ревизија је извршила испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања у Дирекцији. Циљ ових испитивања је био да се увјеримо у којој мјери су оперативни циљеви остварени и колико су поуздани подаци на којима се базирају годишњи финансијски извјештаји те да ли је финансијско управљање у складу са постојећим прописима.

2.1. Планирање и извршење буџета

Документом оквирног буџета (ДОБ) предвиђено је повећање буџета за 2007. годину у односу на 2006. годину за 2.865.100 КМ и предвиђена средства из кредита за АТМ стратегију у износу 11.852.330 КМ. Буџет је одобрен у износу 6.461.227 КМ, а остварен је у укупном износу од 5.189.884 КМ или 80% (видјети табелу 1. у прилогу Извјештаја).

Анализом цјелокупног процеса планирања и извршења буџета уочили смо да запошљавање није реализовано у складу са планираним активностима на почетку године те да одређене буџетске позиције имају низак проценат реализације у односу на тражени и одобрени буџет. Буџет је остварен за 1.271.343 КМ мање од одобреног. Један од разлога који је утицао на овакву реализацију буџета је кашњење у пријему кадрова-државних службеника због спорости (уско грло) Агенције за државну службу БиХ која је у складу са Законом о државној служби надлежна за пријем ових кадрова.

¹ Сагласно члану 13. став 2. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине ревизија оцјењује финансијско управљање, функцију интерне ревизије и систем интерних контрола о чему не изражава мишљење већ извјештава о уоченим слабостима.

Последице оваквог начина планирања и извршења буџета огледају се у слабостима система интерних контрола овог процеса јер се резервише више средстава него што је то потребно за нормално функционисање и остваривање законом прописаних функција Дирекције, а на другој страни остају значајни пројекти у другим институцијама који нису могли бити нити планирани нити реализовани у текућој години због недостатка средстава.

Препорука

Дирекција треба да сачини анализу процеса планирања и извршења буџета за 2007. годину, како на нивоу укупног буџета тако и по појединим буџетским позицијама у циљу унапређења система планирања и извршења буџета у цјелини. Приликом израде пројекције буџета потребно је да се у обзир узму и други релевантни улазни параметри, с обзиром да је квалитетно планирање буџета стратешки важна основа за обезбјеђење материјалних и људских ресурса те значајно за економично и транспарентно управљање средствима.

3. Информациони систем

Стратегија развоја информационог система није креирана што је једним дијелом условљено фазом реструктурисања у којој се Дирекција налази. Глобална АТМ стратегија која је креирана не обухвата дио који је везан за информационе системе. Према постојећој систематизацији није предвиђено мјесто систем администратора, а на пословима информационих технологија тренутно ради један државни службеник. Обим планираних и замишљених послова у пољу информационих технологија је прилично велики за једног службеника који поред споменутог има и додатне обавезе.

У току је имплементација пројекта централизоване ваздухопловне базе података, гдје су два модула имплементирана, а у замишљеном процесу имплементације су још три модула која треба реализовати. Претходно није дефинисано пројектним планом за имплементацију.

Резервне копије података се креирају гдје су према интерном алгоритму укључени и подаци са локалних рачунара за што не постоје написане процедуре. У оквиру Упутства о кориштењу, безбједности и заштити података информационог система није обухваћен дио који се детаљно бави прављењем резервних копија.

Препорука:

Како би постојећи информациони систем одржао функционалност и био унапријеђен, Дирекција треба да:

- обезбиједи предуслове за квалитетно администрирање и развој информационог система, на којем почива већи дио послова који се у Дирекцији обављају;
- креира стратегију (план) развоја информационог система која би обухватила петогодишњи период развоја у сегменту информационих система;
- креира пројекат за имплементацију ваздухопловне базе података и прецизира техничку спецификацију модула;
- планира израду комплетне документације са описом система и упутствима за инсталацију и администрацију свих модула поменутог пројекта;
- креира Процедуре за прављење резервних копија, обухватити прављење резервних копија докумената које обрађују корисници у систему, базе података, као и комплетну копију (думп) сервера.

4. Усклађеност са законима и правилима

4.1. Јавне набавке

Скрећемо пажњу на недостатке у процесима набавки које смо забиљежили током обављања претходне и завршне ревизије:

- **Набавка возила:** Дирекција је провела процедуру избора добављача за набавку возила отвореним поступком. Критеријум «рок испоруке» за који је изабрани добављач добио потребан број бодова није испоштован. Уговором је одређено да ће се испорука возила извршити у року од једног дана од потписивања уговора. Уговор је закључен 21.12.2007, а возило преузето 24.12.2007;
- **Набавка горива:** Дирекција након верификације квалификација добављача који је доставио понуду у преговарачком поступку без објављивања обавјештења, није позвала понуђача на преговарање, након чега би се добављач позвао да поднесе коначну понуду. Тиме су прекршене одредбе члана 30. став (2) Закона о јавним набавкама.

Препорука

Руководство Дирекције је обавезно да досљедно и у потпуности поштује одредбе Закона о јавним набавкама у циљу законитог и транспарентног трошења јавних средстава те примјене једнаког третмана и недискриминације потенцијалних добављача. Досљедна примјена одредби наведеног Закона је битна како би сам процес набавки био ефикасан и како би се избјегле евентуалне жалбе учесника у процесу, а које могу да резултирају и као потенцијалне обавезе².

5. АТМ стратегија³

Уз подршку EUROCONTROL-а и релевантних међународних принципа, менаџмент Дирекције је израдио Стратегију развоја система за управљање ваздушним саобраћајем у Босни и Херцеговини (BHATM стратегију) и исту доставио Савјету министара БиХ са утврђеним роковима на усвајање. Међутим, само усвајање BHATM стратегије од стране Савјета министара је трајало неочекивано дуго и иста је усвојена 07.10.2005. године. Раније дефинисани рокови у BHATM стратегији су због околности везаних за услове око реализације кредитних аранжмана помјерени и званично утврђени у Уговору о кредиту, Пројектном уговору и Уговору о подршци који су закључени с EBRD банком. Кредитним уговором са EBRD утврђена је обавеза БиХ у вези са стратешким циљевима из BHATM стратегије, то јест: Успостава / регистрација независних тијела – Пружалац ваздухопловних услуга/BHANSР) и Регулатора (BHDCА) најкасније до 01.01.2008. године и пуна функционалност и преузимање одговорности од стране Пружаоца ваздухопловних услуга (BHANSР) и Регулатора (BHDCА) најкасније до 01.01.2009. године.

² Због значаја примјене Закона о јавним набавкама понављамо препоруке дате у извјештају ревизије за 2005. и 2006. годину

³ 'Стратегију управљања ваздушним саобраћајем у БиХ – АТМ стратегија БиХ, број: 01-292.8-519/05 од 06.10.2005 године' коју је Савјет министара усвојио на 94. сједници (Обавијест о закључку ВМ БиХ, број: 06-07-1204/2-05 од 10.10.2005). Овом стратегијом је разрађен даљњи развој BHDCА као и развој BHANSР – Air Navigation Service Provider B&H (посебна институција која ће се бавити оперативном функцијом контроле летења и која би се требала у цијелости финансирати од средстава пружених услуга контроле прелета).

Овај пројекат није везан за једну буџетску годину и исти ће се имплементирати кроз више буџетских година, те је из оперативних разлога цјелокупни пројекат предмет ревизије заједно са имплементацијом исте кроз више буџетских година.

Због застоја у имплементацији АТМ стратегије затражено је помјерање временских рокова од ЕБРД банке, што је са њихове стране прихваћено уз уважавање да је код реализовања пројекта евидентан напредак и да Дирекција има потребну подршку релевантних институција на државном нивоу. Усвајањем Информације о реализацији Стратегије управљања ваздушним саобраћајем у БиХ 01.04.2008. године, Савјет министара је истодобно констатовао помјерање рока завршетка ВНАТМ Пројекта за 01.11.2009. године.

С обзиром да се АТМ стратегије налазе у фази реализације (извршен је избор добављача за набавку опреме за АТМ систем; закључен је Уговор о испоруци и инсталацији опреме за систем управљања ваздушним простором БиХ са шпанским испоручиоцем опреме INDRA Systemas S.A. и уплаћена је прва рата за набавку опреме од 1.420.332,80 ЕУР-а; извршене су припремне радње за грађевинске радове и добивена је грађевинска дозвола за радарско-комуникациону станицу на Јахорини; реализована прва и започела друга фаза основне обуке 27 кандидата за обласне контролоре; урађен је Нацрт закона о оснивању Агенције за пружање ваздухопловних услуга и Нацрт закона о цивилном ваздухопловству БиХ и успостављена је координација са Хрватском контролом зрачне пловидбе и Агенцијом Србије и Црне Горе за контролу ваздушног простора). Дирекција треба да уложи додатне напоре како би заједно са осталим институцијама на БиХ разини и нивоу ентитета имплементирала ВНАТМ стратегију која ће обезбиједити креирање АТМ система способног да преузме функције пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја над територијем БиХ и имплементацију функционалне и институционалне трансформације ваздухопловних институција у Босни и Херцеговини у одобреним/утврђеним роковима.

Препорука

Препоручујемо Дирекцији да сачини анализу досадашњег тока реализације АТМ стратегије у односу на рокове утврђене досадашњим плановима, да утврди ризике и сачини анализу ефеката везаних за евентуално кашњење у реализацији АТМ стратегије у односу на најновији план усвојен од стране Савјета министара БиХ. Неки од негативних ефеката који могу да се јаве су нпр.: додатна издвајања за камате на кредите у случају новог пролонгирања рокова за завршетак и успоставу АТМ стратегије, штете које би настале мање оствареним приходима од прелета због кашњења у вези успоставе АТМ стратегије и потпуном контролом ваздушног саобраћаја изнад БХ неба и др.



III КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Дирекцији је уручен Нацрт извјештаја о ревизији за 2007. годину на разматрање и достављање евентуалних нових доказа и коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Дирекција није доставила коментаре на налазе садржане у Нацрту извјештаја о ревизији. По том основу овај Извјештај представља коначан извјештај достављен клијенту без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији.

Сарајево, јуни 2008. године

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

мр Драган Кулина

М.П.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего