



Broj :

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2007. GODINU

Sarajevo, juni 2008. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	4
1.	Realizacija ranijih preporuka	4
2.	Sistem internih kontrola	4
2.1.	Planiranje i izvršenje budžeta	4
3.	Informacioni sistem	5
4.	Usklađenost sa zakonima i pravilima	6
4.1.	Javne nabavke	6
5.	Strategija upravljanja zračnim prometom u Bosni i Hercegovini – ATM strategija	6
III	KORESPONDENCIJA	8

Prilog : Tabela 1 'Izvršenje budžeta za 2007. godinu'



I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnova za reviziju

Na osnovu Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 12/06) izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja u **Direkciji za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Direkcija) koji se odnose na godinu koja se završava 31.12.2007. (Bilansa stanja, Posebnih pregleda uz Bilans stanja i Analize izvršenja budžeta).

Odgovornost menadžmenta/revizora

Rukovodstvo Direkcije odgovorno je za pripremu finansijskih izvještaja, zakonitost izvršenih transakcija i namjensko korištenje sredstava. Rukovodstvo je također odgovorno za uvođenje sistema internih kontrola kojima se osigurava pouzdano upravljanje javnim sredstvima. Naša odgovornost, kao vanjskog revizora, propisana je Zakonom o reviziji, standardima revizije i Etičkim kodeksom za revizore javnog sektora.

Shodno tome, naša odgovornost je izražavanje mišljenja o tome da li su finansijski izvještaji pouzdani i da li bilanci u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja budžeta. Također, naša odgovornost je da procijenimo da li rukovodioci institucije primjenjuju zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene i da ocijenimo finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sisteme internih kontrola.

Cilj i djelokrug revizije

Reviziju smo obavili u skladu sa Revizionim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – ISSAI i Međunarodnim standardima revizije. Revizija uključuje ispitivanje, na bazi izvršenih testiranja, dokaza koji su relevantni za iskazane iznose i objavljivanja u finansijskim izvještajima, te regularnost finansijskih transakcija koje su uključene u finansijske izvještaje.

Revizija je planirana i izvršena tako da se dobiju informacije i objašnjenja koja smatramo neophodnim za osiguravanje dovoljnih dokaza koji pružaju razumno uvjerenje da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uzrokovane greškama, prijevarom ili drugim neregularnim radnjama i da su sredstva utrošena u skladu sa odobrenim budžetom i drugim propisima. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Kvalifikacija se odnosi na sljedeće:

- 1.1. *Procedure nabavki nisu u svim slučajevima provedene u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama (vidjeti tačku.4.1. Izvještaja).*

Po našem mišljenju, finansijski izvještaji Direkcije za 2007. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. decembar 2007. godine i u skladu su sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i Pravilnikom o računovodstvu institucija Bosne i Hercegovine.

U svim materijalno značajnim aspektima rashodi Direkcije su upotrijebljeni za svrhe koje je odredio Parlament Bosne i Hercegovine i u skladu su sa relevantnim propisima, osim za moguće efekte koji su iskazani pod tačkom 1.1. gore navedenoj.

Sarajevo, juni 2008. godine

II NALAZI I PREPORUKE

1. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Direkcije za 2006. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji kojim je skrenuta pažnja na utvrđene nepravilnosti i slabosti. Rukovodstvu je preporučeno da ove nepravilnosti razmotri i preduzme aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Direkcija je u skladu sa odredbama člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavila odgovor Uredu za reviziju institucija Bosne i Hercegovine o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja navedenih slabosti.

Osvrtom na preporuke revizije u gore navedenom Izvještaju, kao i uvidom u realizovane aktivnosti koje su navedene u odgovoru o preduzetim aktivnostima, upućenom Parlamentu Bosne i Hercegovine, ustanovili smo da je Direkcija uglavnom realizovala preporuke revizije i preduzela potrebne mjere u cilju prevazilaženja nepravilnosti.

Preporuke koje su realizovane:

- Kontinuirane aktivnosti na unapređenju sistema internih kontrola.

Preporuke koje nisu realizovane:

- Procedure javnih nabavki nisu, u pojedinim slučajevima, provedene u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

2. Sistem internih kontrola¹

Revizija je izvršila 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 i koliko su pouzdani podaci na kojima se baziraju godišnji finansijski izvještaji te da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.

2.1. Planiranje i izvršenje budžeta

Dokumentom okvirnog budžeta (DOB) predviđeno je povećanje budžeta za 2007. godinu u odnosu na 2006. godinu za 2.865.100 KM i predviđena sredstva iz kredita za ATM strategiju u iznosu 11.852.330 KM. Budžet je odobren u iznosu 6.461.227 KM, a ostvaren je u ukupnom iznosu od 5.189.884 KM ili 80% (vidjeti tabelu 1. u prilogu Izvještaja).

Analizom cjelokupnog procesa planiranja i izvršenja budžeta uočili smo da zapošljavanje nije realizovano u skladu sa planiranim aktivnostima na početku godine te da određene budžetske pozicije imaju nizak procenat realizacije u odnosu na traženi i odobreni budžet. Budžet je ostvaren za 1.271.343 KM manje od odobrenog. Jedan od razloga koji je uticao na ovakvu realizaciju budžeta je kašnjenje u prijemu kadrova-državnih službenika zbog sporosti (usko grlo) Agencije za državnu službu BiH koja je u skladu sa Zakonom o državnoj službi nadležna za prijem ovih kadrova.

¹ Saglasno članu 13. stav 2. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine revizija ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sistem internih kontrola o čemu ne izražava mišljenje već izvještava o uočenim slabostima.

Posljedice ovakvog načina planiranja i izvršenja budžeta ogledaju se u slabostima sistema internih kontrola ovog procesa jer se rezerviše više sredstava nego što je to potrebno za normalno funkcionisanje i ostvarivanje zakonom propisanih funkcija Direkcije, a na drugoj strani ostaju značajni projekti u drugim institucijama koji nisu mogli biti niti planirani niti realizovani u tekućoj godini zbog nedostatka sredstava.

Preporuka

Direkcija treba da sačini analizu procesa planiranja i izvršenja budžeta za 2007. godinu, kako na nivou ukupnog budžeta tako i po pojedinim budžetskim pozicijama u cilju unapređenja sistema planiranja i izvršenja budžeta u cjelini. Prilikom izrade projekcije budžeta potrebno je da se u obzir uzmu i drugi relevantni ulazni parametri, s obzirom da je kvalitetno planiranje budžeta strateški važna osnova za osiguranje materijalnih i ljudskih resursa te značajno za ekonomično i transparentno upravljanje sredstvima.

3. Informacioni sistem

Strategija razvoja informacionog sistema nije kreirana što je jednim dijelom uslovljeno fazom prestrukturisanja u kojoj se Direkcija nalazi. Globalna ATM strategija koja je kreirana ne obuhvata dio koji je vezan za informacione sisteme. Prema postojećoj sistematizaciji nije predviđeno mjesto sistem administratora, a na poslovima informacionih tehnologija trenutno radi jedan državni službenik. Obim planiranih i zamišljenih poslova u polju informacionih tehnologija je prilično veliki za jednog službenika koji pored spomenutog ima i dodatne obaveze.

U toku je implementacija projekta centralizovane zrakoplovne baze podataka, gdje su dva modula implementirana, a u zamišljenom procesu implementacije su još tri modula koja treba realizovati. Prethodno nije definisano projektnim planom za implementaciju. Rezervne kopije podataka se kreiraju gdje su prema internom algoritmu uključeni i podaci sa lokalnih računara za što ne postoje napisane procedure. U okviru Uputstva o korištenju, sigurnosti i zaštiti podataka informacionog sistema nije obuhvaćen dio koji se detaljno bavi pravljenjem rezervnih kopija.

Preporuka:

Kako bi postojeći informacioni sistem održao funkcionalnost i bio unaprijeđen, Direkcija treba da:

- osigura preduslove za kvalitetno administriranje i razvoj informacionog sistema, na kojem počiva veći dio poslova koji se u Direkciji obavljaju;
- kreira strategiju (plan) razvoja informacionog sistema koja bi obuhvatila petogodišnji period razvoja u segmentu informacionih sistema;
- kreira projekat za implementaciju zrakoplovne baze podataka i precizira tehničku specifikaciju modula;
- planira izradu kompletne dokumentacije sa opisom sistema i uputstvima za instalaciju i administraciju svih modula pomenutog projekta;
- kreira Procedure za pravljenje rezervnih kopija, obuhvatiti pravljenje rezervnih kopija dokumenata koje obrađuju korisnici u sistemu, baze podataka, kao i kompletnu kopiju (dump) servera.

4. Usklađenost sa zakonima i pravilima

4.1. Javne nabavke

Skrećemo pažnju na nedostatke u procesima nabavki koje smo zabilježili tokom obavljanja prethodne i završne revizije:

- **Nabavka vozila:** Direkcija je provela proceduru izbora dobavljača za nabavku vozila otvorenim postupkom. Kriterijum «rok isporuke» za koji je izabrani dobavljač dobio potreban broj bodova nije ispoštovan. Ugovorom je određeno da će se isporuka vozila izvršiti u roku od jednog dana od potpisivanja ugovora. Ugovor je zaključen 21.12.2007, a vozilo preuzeto 24.12.2007;
- **Nabavka goriva:** Direkcija nakon verifikacije kvalifikacija dobavljača koji je dostavio ponudu u pregovaračkom postupku bez objavljivanja obavještenja, nije pozvala ponuđača na pregovaranje, nakon čega bi se dobavljač pozvao da podnese konačnu ponudu. Time su prekršene odredbe člana 30. stav (2) Zakona o javnim nabavkama.

Preporuka

Rukovodstvo Direkcije je obavezno da dosljedno i u potpunosti poštuje odredbe Zakona o javnim nabavkama u cilju zakonitog i transparentnog trošenja javnih sredstava te primjene jednakog tretmana i nediskriminacije potencijalnih dobavljača. Dosljedna primjena odredbi navedenog Zakona je bitna kako bi sam proces nabavki bio efikasan i kako bi se izbjegle eventualne žalbe učesnika u procesu, a koje mogu da rezultiraju i kao potencijalne obaveze².

5. ATM strategija³

Uz podršku EUROCONTROL-a i relevantnih međunarodnih principa, menadžment Direkcije je izradio Strategiju razvoja sistema za upravljanje zračnim prometom u Bosni i Hercegovini (BHATM strategiju) i istu dostavio Vijeću ministara BiH sa utvrđenim rokovima na usvajanje. Međutim, samo usvajanje BHATM strategije od strane Vijeća ministara je trajalo neočekivano dugo i ista je usvojena 07.10.2005. godine. Ranije definisani rokovi u BHATM strategiji su zbog okolnosti vezanih za uslove oko realizacije kreditnih aranžmana pomjereni i zvanično utvrđeni u Ugovoru o kreditu, Projektnom ugovoru i Ugovoru o podršci koji su zaključeni s EBRD bankom. Kreditnim ugovorom sa EBRD utvrđena je obaveza BiH u vezi sa strateškim ciljevima iz BHATM strategije, to jest: Uspostava / registracija nezavisnih tijela – Pružalac usluga u zračnoj plovidbi/BHANSF) i Regulatora (BHDCA) najkasnije do 01.01.2008. godine i puna funkcionalnost i preuzimanje odgovornosti od strane Pružaoca zrakoplovnih usluga (BHANSF) i Regulatora (BHDCA) najkasnije do 01.01.2009. godine.

² Zbog značaja primjene Zakona o javnim nabavkama ponavljamo preporuke date u izvještaju revizije za 2005. i 2006. godinu

³ 'Strategiju upravljanja zračnim prometom u BiH – ATM strategija BiH, broj: 01-292.8-519/05 od 06.10.2005 godine' koju je Vijeće ministara 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 BHDCA kao i razvoj BHANSF – 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).

Ovaj projekat 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 implementacijom iste kroz više budžetskih godina.

Zbog zastoja u implementaciji ATM strategije zatraženo je pomjeranje vremenskih rokova od EBRD banke, što je sa njihove strane prihvaćeno uz uvažavanje da je kod realizovanja projekta evidentan napredak i da Direkcija ima potrebnu podršku relevantnih institucija na državnom nivou. Usvajanjem Informacije o realizaciji Strategije upravljanja zračnim prometom u BiH 01.04.2008. godine, Vijeće ministara je istodobno konstatovalo pomjeranje roka završetka BHATM Projekta za 01.11.2009. godine.

S obzirom da se ATM strategije nalaze u fazi realizacije (izvršen je izbor dobavljača za nabavku opreme za ATM sistem; zaključen je Ugovor o isporuci i instalaciji opreme za sistem upravljanja zračnim prostorom BiH sa španskim isporučiocem opreme INDRA Systemas S.A. i uplaćena je prva rata za nabavku opreme od 1.420.332,80 EUR-a; izvršene su pripremne radnje za građevinske radove i dobivena je građevinska dozvola za radarsko-komunikacionu stanicu na Jahorini; realizovana prva i započela druga faza osnovne obuke 27 kandidata za oblasne kontrolore; urađen je Nacrt zakona o osnivanju Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi i Nacrt zakona o civilnom zrakoplovstvu BiH i uspostavljena je koordinacija sa Hrvatskom kontrolom zračne plovidbe i Agencijom Srbije i Crne Gore za kontrolu zračnog prostora). Direkcija treba da uloži dodatne napore kako bi zajedno sa ostalim institucijama na BiH razini i nivou entiteta implementirala BHATM strategiju koja će osigurati kreiranje ATM sistema sposobnog da preuzme funkcije pružanja usluga kontrole zračnog prometa nad teritorijem BiH i implementaciju funkcionalne i institucionalne transformacije zrakoplovnih institucija u Bosni i Hercegovini u odobrenim/utvrđenim rokovima.

Preporuka

Preporučujemo Direkciji da sačini analizu dosadašnjeg toka realizacije ATM strategije u odnosu na rokove utvrđene dosadašnjim planovima, da utvrdi rizike i sačini analizu efekata vezanih za eventualno kašnjenje u realizaciji ATM strategije u odnosu na najnoviji plan usvojen od strane Vijeća ministara BiH. Neki od negativnih efekata koji mogu da se jave su npr.: dodatna izdvajanja za kamate na kredite u slučaju novog prolongiranja rokova za završetak i uspostavu ATM strategije, štete koje bi nastale manje ostvarenim prihodima od preleta zbog kašnjenja u vezi uspostave ATM strategije i potpunom kontrolom zračnog prometa iznad BH neba i dr.



III KORESPONDENCIJA

Direkciji je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2007. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Direkcija nije dostavila komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvještaja o reviziji. Po tom osnovu ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

Sarajevo, juni 2008. godine

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

M.P.

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego