



IZVJEŠĆE O REVIZIJI

DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2009. GODINU

Broj: 01-03-06-16-1-875/10

Sarajevo, travanj 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	8
5. Tekući izdaci	9
5.1. Plaće zaposlenih	9
5.2. Naknade za rad u komisijama	9
5.3. Naknade studentima i učenicima	10
5.4. Putni troškovi	10
5.5. Usluge reprezentacije	10
5.6. Usluge stručnog obrazovanja	11
6. Informacijski sistem	11
7. BHATM strategija	12
III. KORESPONDENCIJA	13

Privitak:

Tablica 1. Analiza odobrenog i izvršenog proračuna za 2009. god.	14
--	----

I. MIŠLJENJE REVIZORA

Temelj za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvješća **Direkcije za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: BHDCA) i usuglašenosti poslovanja s važećom zakonskom regulativom za godinu koja se završava na dan 31. prosinca 2009. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo BHDCA je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja tj. Pravilniku o finansijskom izvještavanju 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 usuglašenost poslovanja BHDCA s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo 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 provođenje 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. Prilikom procjene 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 efektivnosti 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 dovoljni i odgovarajući i kako osiguravaju temelj za mišljenje revizora.



Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u točki 5. Izvješća utvrđeni su određeni nedostaci i nepravilnosti koji se odnose na izdatke za plaće, naknade za rad u komisijama, putne troškove, usluge reprezentacije i usluge stručnog obrazovanja.

Mišljenje s rezervom

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte opisane u Temelju za mišljenje s rezervom, financijska izvješća BHDCA 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 s prihvaćenim okvirom financijskog izvješćivanja.

Financijsko poslovanje BHDCA u tijeku 2009. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima usuglašeno s važećom zakonskom regulativom, osim za moguće efekte koji su navedeni u Temelju za mišljenje s rezervom.

Isticanje predmeta

Ne izražavajući rezervu na dano mišljenje, skrećemo pažnju na nedovoljnu efikasnost u:

- funkcioniranju sustava internih kontrola u procesima opisanim u točki 3. Izvješća i
- realiziranju projekta "BHATM strategija" započetog u 2005. godini, kako je to opisano u točki 7. Izvješća.

Sarajevo, 16.04.2010. godine

Zamjenik glavnog revizora

Dževad Nekić

Glavni revizor

Milenko Šego

II. NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Za civilno zrakoplovstvo i kontrolu letenja ovlašteno i odgovorno je Ministarstvo komunikacija i prometa. BHDCA je samostalna upravna organizacija u okviru Ministarstva komunikacija i prometa ustanovljena Zakonom o zrakoplovstvu BiH

Odredbama navedenog Zakona, između ostalog, uređena je organizacija i upravljanje BHDCA, ovlasti i odgovornosti, odnosi s entitetskim direkcijama za civilno zrakoplovstvo i definirana nadležnost. BHDCA je nadležna za osiguravanje uvjeta za siguran zračni promet u zračnom prostoru BiH, a naročito za:

- ovlaštenja u oblasti civilnog zrakoplovstva i kontrole letenja;
- opće uvjete za zrakoplovstvo;
- obveze i odgovornosti u pogledu zračne navigacije;
- zrakoplovnu inspekciju;
- usluge u zračnoj plovidbi;
- aerodrome;
- potragu i spašavanje;
- avione;
- zrakoplovno ovlašteno i zrakoplovno stručno osoblje;
- zrakoplovne operatere i druge djelatnosti u zrakoplovstvu;
- istraživanje nesreća i incidenata, sigurnost civilnog zrakoplovstva i
- prekršaje u zrakoplovstvu.

BHDCA se financira iz Proračuna institucija BiH i iz prihoda koje ostvaruje putem naplate naknada za pružanja usluga rutne zračne navigacije, odnosno iz sredstva od preleta.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine izvršio je financijsku reviziju za 2008. godinu u BHDC i izrazio mišljenje s rezervom na financijska izvješća i zakonitost poslovanja. Temelj za izražavanje mišljenja činili su izdaci po osnovu usluga stručnog obrazovanja i ugovora o djelu, koji nisu bili izvršeni sukladno relevantnim propisima, te procedure javnih nabava koje nisu bile provedene sukladno važećim propisima.

Pored iskazanog mišljenja smatrali smo potrebnim da predložimo određene preporuke za uspostavu efikasnijeg sustava internih kontrola. Osvrtom na preporuke date u revizorskom izvješću, te uvidom u preduzete aktivnosti utvrdili smo sljedeće:

Realizirane preporuke:

- U tijeku 2009. godine nisu vršene isplate naknada zaposlenicima za blagdanske poklone.
- Uspostavljen je efikasniji sustav internih kontrola pri provođenju postupaka javnih nabava.
- Popis sredstava i izvora sredstava izvršen je prema važećim uputama.
- Definirana i provedena police autentifikacija za pristup informacionim resursima.

Preporuke čije je realiziranje u tijeku:

- Proces planiranja i dalje nije efikasan, ali postoje i objektivni razlozi koji utječu na efikasnost, a vezani su za transformaciju zrakoplovnih institucija.
- Uspostava kvalitetnijeg dokumentiranja sustava, izrade sigurnosne politike i procedura za kreiranje rezervnih kopija, kao i oporavka u slučaju neželjenih događaja.

Nerealizirane preporuke:

- Nije uspostavljen efikasan sustav internih kontrola nad izdacima za stručno obrazovanje i ugovore o djelu.
- Nije uspostavljen efikasan sustav kontrole sveobuhvatnosti i pravilnosti evidentiranja trošenja sredstava preleta.
- Nisu definirani planovi razvoja informatike i dokumentacije za sve nadogradnje i modifikacije aplikativnog softvera, a koje su razvili vanjski dobavljači.

3. Sustav internih kontrola

Odgovornost za uspostavljanje i primjenu sustava internih kontrola¹ je na rukovodstvu BHDCA. Rukovodstvo BHDCA čine generalni direktor i dva zamjenika generalnog direktora.

Generalni direktor izrađuje prijedlog organizacije BHDCA, a Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva komunikacija i prometa BiH utvrđuju se broj radnih mjesta u BHDCA, zvanični naziv i opis poslova svakog radnog mjesta, vrsta i složenost zadatka, kao i potrebna stručna sprema. Na temelju raspoložive dokumentacije utvrđeno je da su tijekom godine, po ugovorima o radu na određeno vrijeme, angažirane pojedine osobe na poslovima koji su predviđeni sistematizacijom radnih mjesta i po prirodi predstavljaju poslove državnih službenika. Iz postojeće dokumentacije se ne može utvrditi da li je prije angažiranja izvršitelja provedena procedura oglašavanja potrebe za popunjavanjem radnih mjesta i na koji način je izvršen izbor istih. Smatramo da prigodom zapošljavanja novih zaposlenika treba poštivati važeću regulativu kojom je propisano zasnivanje radnog odnosa uz poštivanje principa transparentnosti i javnosti. Također je primjećeno da su neka sistematizirana radna mjesta nepopunjena, a da se već duže angažiraju osobe po ugovoru o djelu. Po ugovoru o djelu angažiraju se i zaposlenici za izvršavanje pojedinih poslova (osiguranje, čišćenje i sl.). Ne procjenjujući potrebu za angažiranjem zaposlenika u periodu reorganizacije, skrećemo pažnju na obvezu raspisivanja javnih oglasa. Napominjemo da su po ugovorima o djelu, bez jasno definiranih pravila i kriterija, angažirane i osobe za poslove koordinacije s isporučiteljima, za izradu zrakoplovnih karata, za geometrijsko-urbanističke poslove, projekt menadžeri i sl.

Preporučujemo da se angažiranje državnih službenika i zaposlenika za izvršenje poslova koji su definirani Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji sukladno procedurama utvrđenim Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonom o radu u institucijama BiH. Neophodno je izvršiti analizu angažiranja po ugovorima o djelu u cilju racionalizacije ovih izdataka.

¹ MRevS 315, tačka 4. (c): Interna kontrola – postupak koji su oblikovali i stavili na snagu oni koji su zaduženi za upravljanje, menadžment i ostalo osoblje kako bi se osiguralo razumno uvjerenje o postizanju ciljeva poslovnog subjekta u vezi s pouzdanim finansijskim izvještavanjem, učinkovitim i uspješnim poslovanjem i udovoljavanjem primjenjivih zakona i regulativa. Pojam "kontrole" odnosi se na svaki aspekt jedne ili više komponenti interne kontrole.

BHDCA se financira iz Proračuna institucija BiH i iz sredstava koja ostvaruje svojom djelatnošću putem naplate naknada od korisnika usluga zračne navigacije zrakoplovima koji lete kroz zračni prostor BiH. Strukturu odobrenog proračuna za 2009. godinu čine sredstva iz proračuna u iznosu od 2.756.498 KM i sredstva od preleta u iznosu od 4.965.502 KM. EUROCONTROL² vrši fakturiranje i naplatu sredstava od preleta u ime Bosne i Hercegovine i transferira ih na račun Trezora BiH u Centralnoj banci BiH, odakle se po utvrđenom ključu sredstva dijele između BHDCA, Federalne direkcije za civilnu avijaciju-zrakoplovstvo i Direkcije za civilnu zračnu plovību Republike Srpske. Ova sredstva, sukladno EUROCONTROL principima se koriste za financiranje određenog dijela rashoda funkcija i službi Direkcije koje direktno ili indirektno učestvuju u pružanju usluga rutne zračne navigacije, što se svake godine utvrđuje kroz proces izrade rutne baze troškova i jedinične cijene preleta. U bazu rutnih troškova mogu se uvrstiti samo oni troškovi koji se odnose na pružanje usluga rutne zračne navigacije. U slučaju da je određeni trošak rezultat ne samo en-route već i drugih aktivnosti (terminalne, regulatorne), u bazu rutnih troškova se uključuje samo onaj alikvotni dio troška koji se isključivo odnosi na en-route aktivnosti, a do kojeg se došlo prethodnom alokacijom troškova sukladno odgovarajućim propisima EUROCONTROL-a. Jedinična cijena preleta dobije se dijeljenjem ukupnih troškova iz baze rutnih troškova BiH s ukupnim planiranim brojem jedinica usluge. Navedena metodologija definirana je od strane EUROCONTROL-a i propisana Pravilnikom o financiranju troškova pružanja usluga rutne zračne navigacije u zračnom prostoru Bosne i Hercegovine³.

U cilju transparentnog trošenja en-route sredstava, te jednostavnijeg utvrđivanja stvarnih en-route troškova uspostavljen je poseban projektni kod u ISFU sistemu. Međutim, bez obzira na navedeno ne možemo potvrditi da računovodstvo osigurava pouzdane podatke za izvještavanje u predmetnom segmentu, a u vezi s činjenicom da nisu jasno definirana pravila evidentiranja pojedinih tekućih izdataka koji se evidentiraju u okviru glavne knjige proračunskih sredstava ili u okviru glavne knjige sredstava od preleta. Ne uspostavljanje odgovarajućeg sustava evidentiranja trošenja sredstava preleta može eventualno imati za posljedicu umanjenje baze za izračun jedinične cijene preleta što izravno utječe na visinu ostvarenih prihoda s jedne strane, a s druge strane može eventualno utjecati na neodgovarajuće pravdanje troškova prema EUROCONTROL-u.

Potrebno je definirati pravila za evidentiranje i uspostaviti pouzdan sustav evidentiranja izdataka po izvorima financiranja (proračunska sredstva ili sredstva od preleta) u cilju racionaliziranja potrošnje javnih sredstava i utvrđivanja pouzdane baze troškova koji nastaju prigodom pružanja usluga rutne zračne navigacije u zračnom prostoru Bosne i Hercegovine.

Revizijom izdataka za kancelarijski materijal utvrđeno je da su u 2009. godini plaćene fakture koje se odnose na raniji period. Radi se o 4 (četiri) fakture ukupne vrijednosti 3.063 KM iz 2008. godine. Na temelju Zapisnika o sravnjenju stanja s dobavljačem direktor je donio internu odluku kojom je dana suglasnost na plaćanje računa iz 2008. godine na teret proračuna 2009. godine.

² EUROCONTROL - Evropske organizacije za sigurnost zračne navigacije

³ Službeni glasnik BiH, broj 90/06

Preporučujemo da se uspostavi efikasan sustav internih kontrola u procesu nabava materijala u cilju priznavanja rashoda u momentu nastanka obveze kako je to propisano Zakonom o financiranju institucija BiH⁴ i Pravilnikom o računovodstvu proračuna institucija BiH.

4. Proračun

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2009. godinu odobrena su sredstva za BHDCA u ukupnom iznosu od 7.722.000 KM. Mjerama ušteda u proračunu institucija Bosne i Hercegovine, u tijeku 2009. godine, odobreni proračun je umanjen za 348.675 KM. Na temelju tri odluke Ministarstva financija i trezora (iz srpnja, listopada i prosinca), izvršeno je restrukturiranje rashoda u okviru ukupno odobrenih izdataka u iznosu od 1.500.000 KM, a posljedica je promjene sjedišta BHDCA iz Sarajeva u Banja Luku, te uspostave sjedišta BHANSA u Mostaru.

BHDCA je iskazala izvršenje proračuna u iznosu od 6.573.621 KM što je, u odnosu na raspoloživa sredstva manje za 799.704 KM ili za 11%.

Struktura odobrenog i izvršenog proračuna po vrsti rashoda prikazana je u Tablici 1. u prilogu Izvješća.

U instrukciji, koju je Ministarstvo financija i trezora dostavilo proračunskim korisnicima u fazi izrade projekcije proračuna za 2009. godinu, navedeno je da u utvrđenoj gornjoj granici rashoda po svakom proračunskom korisniku nisu obuhvaćena sredstva donacija i kredita za pojedine institucije uključujući i BHDCA. Naime, Strategijom razvoja sustava za upravljanje zračnim saobraćajem u Bosni i Hercegovini BHDCA je određena kao nosilac projekta "BHATM strategija" (vidjeti točku 7.Izvješća). U vezi s navedenim projektom Bosna i Hercegovina je 01. kolovoza 2006. godine potpisala Ugovor o zajmu broj. 35288 s Europskom bankom za obnovu i razvoj (u daljem tekstu: EBRD) na 17.000.000 EUR. Također potpisani su i projektni ugovori između BHDCA i EBRD, Supsidijarni ugovor o zajmu između Bosne i Hercegovine i BHDCA i Ugovori o podršci projektu između entiteta i EBRD. Za otplatu navedenog kredita (glavnice, kamata i naknada) planirana su sredstva u direktnim transferima Proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2009. godinu u iznosu od 2.683.000 KM.

Program rada i izvješće o radu

Program rada i izvješće o radu BHDCA dostavlja Ministarstvu komunikacija i prometa, s posebnim osvrtom na realizaciju Strategije razvoja sistema upravljanja zračnim saobraćajem u BiH.

⁴ Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09

5. Tekući izdaci

5.1. Plaće zaposlenih

Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine⁵ utvrđeno je da zaposleni u BHDCA, koji obavljaju poslove vezano za upravljanje i kontrolu zračnog saobraćaja imaju pravo na dodatak maksimalno do 30% od osnovne plaće. U siječnju 2010. godine, Vijeće ministara BiH je donijelo odluku o isplati zrakoplovnog dodatka, za period 01.01.-31.12.2009. godine, u rasponu od 15% do 30% ovisno o radnom mjestu. BHDCA je na osnovu spomenute odluke izvršila isplatu za 26 uposlenih u neto iznosu od 77.745 KM (pojedinačno od 1.030 KM do 5.350 KM).

Podsjećamo da odluke o isplati naknada Vijeće ministara BiH donosi na prijedlog proračunskih korisnika. Revizijom predmetnih isplata uočili smo da je BHDCA predložila, a da je odlukom i potvrđeno, pravo na dodatak i za osobe čiji poslovi i zadaci nisu direktno vezani za upravljanje i kontrolu zračnog prometa (npr. osobe zaposlene u kabinetu direktora, u sektoru za regulativu). Posebno napominjemo da su pojedine osobe ostvarile i naknade za rad u projektnim timovima (vidjeti točku 5.2. Izvješća), tako da su po oba osnova u određenim slučajevima isplaćene naknade i do 10.000 KM. U konkretnom slučaju ne možemo potvrditi da je zadovoljen princip racionalnog upravljanja proračunskim sredstvima.

5.2. Naknade za rad u komisijama

Vijeće ministara BiH je u kolovozu 2008. godine donijelo Odluku o formiranju projektnog odbora za realiziranje projekata upravljanja zračnim prometom u Bosni i Hercegovini⁶ (BHATM strategija - vidjeti točku 7. Izvješća). U vezi s navedenom Odlukom donesena je, od strane Vijeća ministara BiH i Odluka o utvrđivanju naknade za rad u Projektnom odboru za realiziranje projekta upravljanja zračnim prometom u Bosni i Hercegovini⁷. Odluka je donesena u veljači 2010. godine, kojom se definira da ista stupa na snagu danom donošenja s primjenom od 01. siječnja 2009. godine. U Odluci se navodi da se naknada isplaćuje mjesečno na temelju izvješća o radu.

Shodno navedenim aktima isplaćena je naknada za članove timova u ukupnom iznosu od 164.840 KM, od čega za zaposlene u BHDCA u iznosu od 145.036 KM (pojedinačno od 1.500 KM do 7.200 KM). Zaposlenici BHDCA raspoređeni su u timove na temelju rješenja donesenih od strane direktora institucije. Provedenom revizijom nismo se mogli uvjeriti u postojanje kriterija po kojima je izvršen raspored članova timova (ako se uzme u obzir složenost poslova, a da su u pojedinim slučajevima stručni suradnici vođe projektnih timova), niti što su to u pojedinim slučajevima dodatni poslovi koji nisu definirani sistematizacijom radnih mjesta, s posebnim osvrtom na neefikasnost projekta.

⁵ Službeni glasnik BiH, broj: 50/08, 35/09, 75/09

⁶ Službeni glasnik BiH, broj: 64/08, 78/09

⁷ Službeni glasnik BiH, broj 7/10

5.3. Naknade studentima i učenicima

Revizijom naknada troškova zaposlenih smo obuhvatili i naknade učenicima i studentima za vrijeme prakse i konstatirali da su korisnici ovih naknada 24 stipendista koji su izabrani 2006. godine prema provedenom natječaju, a u cilju stjecanja zvanja oblasni nadzorni kontrolor zračnog prometa, čije školovanje financira BHDCA u sklopu realizacije BHATM projekta (vidjeti točku 7. Izvješća). Stipendije se isplaćuju u kontinuitetu od 2006. godine, a za ove namjene u 2009. godini je isplaćeno 129.600 KM. Smatramo da je potrebno preispitati osnovanost predmetnih isplata.

5.4. Putni troškovi

Revizijom troškova nastalih realiziranjem službenih putovanja, u najčešćem slučaju u inozemstvo, konstatirali smo da se tijekom 2009. godine nije dosljedno primjenjivao interni pravilnik o službenim putovanjima. Pregledom uzorkovanih naloga za putovanje primjećeno je da se priznaju izrazito visoki računi za hotelski smještaj čiji iznosi ukazuju da se radi o hotelima visoke kategorije i uposlenicima BHDCA kojima to pravo ne pripada prema internom pravilniku. Na poziciji 'troškova smještaja za službena putovanja u inozemstvu' iskazan je izdatak u iznosu od 136.647 KM. Navedeno se pravda činjenicom da se veći broj putovanja realizira za potrebe obuka uposlenih i da se tom prigodom koriste usluge hotela koji se nalaze u neposrednoj blizini centara za obuku. Međutim, prigodom putovanja, odnosno tijekom boravka u inozemstvu pravdaju se, od strane svih zaposlenih, visoki računi za taksi usluge što je između ostalog utjecalo na iskazivanje izdatka na poziciji 'ostalih putnih troškova u inozemstvu' u iznosu od 25.781 KM.

Uvažavajući potrebu za kontinuiranim službenim putovanjima preporučamo pojačanu kontrolu raspolaganja financijskim sredstvima namijenjenim za isplatu troškova službenog putovanja, naročito kontrolu odobrenih i korištenih usluga smještaja i taksi usluga u inozemstvu.

5.5. Usluge reprezentacije

Testiranjem računa za usluge reprezentacije konstatirali smo da se troškovi koji se financiraju iz preleta u najvećoj mjeri plaćaju gotovinom, odnosno isplatama iz blagajne. Tako je od ukupno realiziranih 31.212 KM, izvršeno plaćanje putem gotovine u iznosu od 28.081 KM, odnosno 89 %. BHDCA internim pravilnikom o reprezentaciji nije osigurala adekvatnu mogućnost nadzora nad korištenjem sredstava reprezentacije, odnosno isti ne daje realnu mogućnost praćenja troškova po nositeljima i mjestu nastanka. Tijekom revizije primjećeno je da se u velikom broju slučajeva prenosi pravo na priznavanje troškova reprezentacije na zaposlene u instituciji (stručni suradnik, savjetnik...). Ne ulazeći u svrhu realiziranja istih, skrećemo pažnju da se s ciljem sigurnosti i transparentnog trošenja javnih sredstava plaćanje dobavljačima treba vršiti putem ISFU sistema, odnosno preko Jedinственог računa trezora, uz osiguranje da trošenje proračunskih sredstava bude u funkciji ostvarenja ciljeva zbog kojih je institucija i osnovana. Također, sugeriramo da se podnese zahtjev za izdavanje biznis kartice, zbog čestih putovanja u inozemstvo rukovoditelja institucije, a koja uzrokuju isplate većih iznosa gotovinskih akontacija, te da se osigura pouzdan sustav internih kontrola nad korištenjem iste.

Preporučujemo Direkciji da osigura efikasniju kontrolu nad korištenjem sredstava reprezentacije, kao i da ažurira interna pravila Direkcije kako bi ista pratila promjene, a sve u cilju racionaliziranja ovih izdataka.

5.6. Usluge stručnog obrazovanja

Na poziciji usluga stručnog obrazovanja iskazana je realizacija u iznosu od 60.627 KM. Provedenom revizijom primjećeno je da je veći broj uposlenih išao na različite vidove obuke i usavršavanja. Međutim, ne sporeći potrebu kontinuiranog usavršavanja pojedinih uposlenika, radi stjecanja znanja i iskustva potrebnih za efikasno obavljanje poslova i zadataka Direkcije, nismo se mogli uvjeriti u postojanje osnova i realne potrebe za ostvarivanje prava po ovom osnovu. Direkcija posjeduje plan obrazovanja i usavršavanja zaposlenih za 2009. godinu, ali revidiranjem istog primjećeno je da je priznavano pravo usavršavanja uposlenim, a da isto nije bilo uvjetovano radnim mjestom, sukladno postojećem Pravilniku o sistematizaciji radnih mjesta, odnosno da pojedina radna mjesta nisu zahtijevala takav vid educiranja, tako da ovaj postupak upućuje na ostvarivanje osobnih interesa zaposlenih za dodatnim educiranjem. Također, Direkcija nema uspostavljen sustav efikasnog dugogodišnjeg praćenja usavršavanja i educiranja po osobama, kao ni pregled ukupnog financijskog ulaganja po zaposlenom, što onemogućava realiziranje obveza zaposlenih definiranih internim pravilnikom o obrazovanju i usavršavanju.

Kao posljedicu slabog sustava internih kontrola pri realiziranju educiranja konstatirali smo da, je u 2009. godini na temelju Odluke o prihvatanju izvješća o sravnjenju faktura, izvršeno plaćanje Joint Aviation Authority (JAA) za usluga educiranja iz 2008. godine u ukupnom iznosu 6.462,50 €. Posebno skrećemo pažnju na činjenicu da je navedena obveza nastala na temelju samoinicijativne prijave kandidata, koji nisu prisustvovali obukama, a iste nisu blagovremeno otkazali.

Uvažavajući činjenicu da u Direkciji, po svojoj prirodi, pojedina radna mjesta trebaju kontinuirano usavršavanje preporučamo pojačanu kontrolu raspolaganja financijskim sredstvima namijenjenim za ove namjene, odnosno efikasan sustav internih kontrola za iskazanim potrebama za edukaciju i usavršavanje od strane uposlenih. Neophodno je da se posebnim ugovorom reguliraju međusobni odnosi Direkcije i uposlenih za koje se vrši izdvajanje ovih sredstava.

Uspostaviti sustav internih kontrola koji će osigurati da se rashodi evidentiraju sukladno načelu modificiranog nastanka događaja odnosno u obračunskom razdoblju u kojem su nastali, kako je to definirano odredbama Zakona o financiranju institucija Bosne i Hercegovine.

6. Informacijski sustav

Provođenjem revizije sagledali smo stanje u odnosu na prethodna izvješća i dane preporuke. Kao najznačajniji projekt urađen u 2009. godini jeste izgradnja nove informacijsko komunikacijske infrastrukture u Banja Luci i Sarajevu. Preporuka koja se odnosila na police autentifikacije za pristup informacijskim resursima je realizirana. U fazi realiziranja su preporuke koje se odnose na dokumentiranje sustava, izradu sigurnosne politike i procedura za kreiranje rezervnih kopija i oporavak u slučaju neželjenih događaja.

Ranije definirane preporuke koje se odnose na kreiranje razvojnog plana informatike i izradu dokumentacije za sve nadogradnje i modifikacije aplikativnog softvera koji su razvili vanjski dobavljači, nisu realizirane.

Informacijski sustav u Direkciji je unaprijeđen i prilagođen učinkovitijem poslovanju u odnosu na prethodne godine. U cilju daljeg poboljšanja sustava revizija daje sljedeće preporuke:

Realizirati sve preporuke dane u ranijim izvješćima, a naročitu pažnju obratiti na kreiranje kvalitetne dokumentacije aplikativnog softvera koji su razvili vanjski dobavljači.

Završiti započete politike i procedure koje se odnose na dokumentiranje novog informacijsko komunikacijskog sistema.

Realizirati planiranu informacijsko komunikacijsku infrastrukturu u Mostaru.

7. BHATM strategija

Strategija razvoja sistema upravljanja zračnim prometom u BiH (BHATM strategija) je izuzetno složen višegodišnji projekt, koji nismo revidirali, ali smatramo potrebnim da ukažemo na neke od raspoloživih informacija. Izgradnjom "ATM sustava BiH", njegovim puštanjem u operativni rad i formiranjem Pružatelja usluga kontrole letenja BiH – BHANSP trebalo bi da se uspostavi sustav kontrole zračnog prometa u nadležnosti institucija BiH. Projekt je započet 2005. godine kada je procijenjena vrijednost istog u iznosu od 14,0 miliona EUR i planiran rok završetka za kraj 2007. godine. Vijeće ministara BiH je u travnju 2008. godine usvojilo Informaciju o realiziranju BHATM projekta kojom je prihvaćeno produženje vremenskih rokova i određen krajnji rok za završetak projekta 01.11.2009. godine. Međutim, BHDCA je uputila Vijeću ministara BiH prijedlog da usvoji zaključak o produženju roka za završetak BHATM projekta za 31.03.2010. godine, kada će početi testni rad BHATM sustava i njegovo postupno uvođenje u samostalni operativni rad koji će početi 01.11.2010. godine. Potpuno preuzimanje funkcija BHATM sustava se očekuje 01.11.2011. godine. Vijeće ministara BiH (prema aktu iz prosinca 2009. godine) usvojilo je Informaciju o realiziranju Strategije upravljanja zračnim prometom u Bosni i Hercegovini – BHATM strategija (za period od travnja 2008. do travnja 2009. godine) i produžilo rok za završetak projekta prema naprijed navedenom prijedlogu BHDCA.

BHATM strategija se realizira kroz pet oblasti: nabava i instalacija opreme za ATM sustav; građevinski radovi na sedam lokacija; osposobljavanje službi kontrole zračnog prometa; transformiranje zrakoplovnih institucija i organizacija i sektorizacija zračnog prostora BiH. Za provedbu strategije planirana su sredstva prema izvorima financiranja: 1) iz kreditnih sredstava Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD) u iznosu od 16,75 miliona EUR (nabava i instaliranje opreme 10,99 miliona EUR, građevinski radovi 5,60 miliona EUR, i konzultantske usluge 160.000 EUR); 2) iz osobnih prihoda od rutnih naknada u iznosu od 3,219 miliona EUR (osposobljavanje službi kontrole zračnog prometa). Prema raspoloživim podacima zaključeni su sljedeći ugovori: temeljni ugovor za opremu, sa španskim isporučiteljem, na 7,1 miliona EUR i aneks na 1,6 miliona EUR; temeljni ugovori za građevinske radove oko 5,0 miliona EUR, a aneksi oko 300.000 EUR; temeljni ugovor za osposobljavanje službi kontrole zračnog prometa na 3,2 miliona EUR i aneks za 'osvježanje' znanja na 478.000 EUR. Napominjemo da su procedure nabava opreme i građevinskih radova financiranih iz kreditnih sredstava provedene prema pravilima EBRD-a.

U tijeku 2009. godine usvojeni su Zakon o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine⁸ i Zakon o Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovodbi Bosne i Hercegovine⁹, čijim usvajanjem su stvoreni uvjeti za provođenje transformacije BHDCA u regulatora za civilno zrakoplovstvo BiH i za uspostavljanje Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovodbi BiH (BHANSa). Shodno odredbama Zakon o Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovodbi BiH sva imovina i sredstva nabavljena iz kredita EBRD-a u okviru realiziranja Strategije BHATM biće upisana u knjigovodstvene evidencije Agencije nakon njenog osnivanja. BHDCA će kao nosilac realiziranja Strategije BHATM prenijeti na Agenciju sva prava i obveze koje proizlaze iz toga uključujući i obvezu vraćanja kredita Europskoj banci za obnovu i razvoj. BHDCA, u koordinaciji s tijelima Agencije, realizirati će Strategiju BHATM do potpunog uspostavljanja jedinstvenog sustava za pružanje usluga oblasne kontrole zračnog prometa i operativno-tehničkih službi.

U Informaciji o realiziranju BHATM strategije koja je dostavljena Ministarstvu komunikacija i prometa, u septembru 2009. godine, BHDCA ističe da na vremensku realizaciju strategije utiču dva problema, nedostatak ljudskih resursa za izvršavanje projektnih zadataka i realiziranje ugovora o isporuci i instalaciji opreme sa španskim isporučiteljem INDRA Systemas S.A., te rizik vezan za nemogućnost isplate naknada za rad osoblju angažiranom u projektnim timovima.

S obzirom da Projekt "BHATM strategija" traje od 2005. godine, preporučamo da BHDCA zauzme proaktivan stav kojim će se osigura efikasno i efektivno upravljanje navedenim Projektom.

III KORESPONDENCIJA

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

U ostavljenom roku od 15 dana, BHDCA je dostavila komentare na nalaze navedene u Nacrtu izvješća o reviziji koji se odnose na točku 3., 5. i 6.

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

Revizijski tim:

Mirsada Sijamić, viši revizor

Nataša Pavlović, revizor

Nada Laco, revizor

Slaviša Vuković, IT revizor

⁸ Službeni glasnik BiH, broj 39/09 od 19.05.2009. godine

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 43/09 od 02.06.2009. godine



Analiza odobrenog i izvršenog proračuna za 2009. godinu

Tablica 1.

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni proračun po zakonu	Korekcije - mjere uštede po zahtjevu MMF	Re struktuiranje i tekuća pričuva	Ukupno proračun (3+4+5)	Izvršenje proračuna	Razlika (6-7)	% (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Tekući izdaci	7.032.000	-348.675	-1.500.000	5.183.325	4.392.429	790.896	85
1.	Plaće zaposlenih	1.815.000	-63.525	-150.000	1.601.475	1.469.999	131.476	92
2.	Naknade troškova zaposlenih	810.000	-64.800		745.200	510.633	234.567	69
3.	Putni troškovi	849.000		-260.000	589.000	556.894	32.106	95
4.	Izdaci telefonskih i pošt. usluga	96.000		10.000	106.000	83.683	22.317	79
5.	Izdaci za energiju i kom. usluge	113.000		40.000	153.000	146.158	6.842	96
6.	Nabava materijala	66.000			66.000	55.523	10.477	84
7.	Izdaci za usl. prijevoza i goriva	77.000			77.000	71.699	5.301	93
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	274.000		270.000	544.000	467.068	76.932	86
9.	Izdaci za tekuće održavanje	36.000		50.000	86.000	78.596	7.404	91
10.	Izdaci za osiguranje	22.000			22.000	10.803	11.197	49
11.	Ugovorene i druge usluge	2.874.000	-220.350	-1.460.000	1.193.650	941.373	252.277	79
II	Kapitalni izdaci	690.000	0	1.500.000	2.190.000	2.181.192	8.808	100
1.	Nabava zemljišta							
2.	Nabava građevina	250.000		1.200.000	1.450.000	1.442.329	7.671	99
3.	Nabava opreme	440.000		300.000	740.000	738.863	1.137	100
4.	Nabava ostalih stalnih sreds.						0	
5.	Rekonstrukcija i inves.održ.						0	
III	Tekuće potpore	0	0	0	0	0	0	0
1.								
2.								
3.								
IV	Ukupan proračun	7.722.000	-348.675	0	7.373.325	6.573.621	799.704	89
V	Donacije	0	0	0	0	0	0	0
1.								
2.								
3.								
VI	Ukupan proračun sa donacijama	7.722.000	-348.675	0	7.373.325	6.573.621	799.704	89
VII	Broj zaposlenih	56			56	56	0	100