



IZVJEŠTAJ

O FINANSIJSKOJ REVIZIJI DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2010. GODINU

Broj: 01-03-07-16-1-480/11

Sarajevo, juni 2011. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA.....	3
II	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod.....	5
2.	Postupanje po ranijim preporukama.....	5
3.	Sistem internih kontrola	6
4.	Budžet.....	8
5.	Finansijski izvještaji.....	9
6.	Pregled rashoda budžeta	10
6.1.	Tekući izdaci	10
6.2.	Kapitalni izdaci	16
7.	Bilans stanja.....	16
8.	Javne nabavke	17
9.	Prihodi.....	19
10.	Ostalo.....	19
11.	Korespondencija	22
III	PRILOG	23
	FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI I IZJAVA O ODGOVORNOSTIMA	23
	Izjava o odgovornostima rukovodstva	
	Pregled rashoda budžeta za 2010. godinu	
	Bilans stanja na dan 31.12.2010. godine	

I MIŠLJENJE REVIZORA

Uvod

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja i usklađenosti poslovanja sa odgovarajućim zakonima i propisima za godinu koja se završava 31. decembra 2010. godine u **Direkciji za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: BHDCA).

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo BHDCA je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja, tj. Zakonom o finansiranju institucija BiH, Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH. Ova odgovornost uključuje i kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže značajne pogrešne iskaze uslijed prevare ili greške.

Pored odgovornosti za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja, rukovodstvo BHDCA je također odgovorno da osigura da su finansijske transakcije i informacije koje su prikazane u finansijskim izvještajima usklađene sa odgovarajućim zakonima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 12/06) i Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija (ISSAI). Ovi standardi zahtijevaju da postupamo u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijski izvještaji ne sadrže značajne pogrešne iskaze. Revizija uključuje obavljanje postupaka u cilju pribavljanja revizionih dokaza o iznosima i objavama u finansijskim izvještajima. Izbor postupka je zasnovan na prosuđivanju revizora, uključujući procjenu rizika značajnog pogrešnog prikazivanja u finansijskim izvještajima uslijed prevare ili greške. Prilikom procjene rizika revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u cilju osmišljavanja revizionih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o efikasnosti internih kontrola. Revizija također ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sistem internih kontrola.

Pored odgovornosti za izražavanje mišljenja o finansijskim izvještajima, naša odgovornost je izražavanje mišljenja o tome da li su finansijske transakcije i informacije koje su prikazane u finansijskim izvještajima, po svim bitnim pitanjima, usklađene sa odgovarajućim zakonima. Ova odgovornost uključuje obavljanje procedura kako bi dobili revizione dokaze o tome da li se sredstva koriste za odgovarajuće namjene koje su određene zakonom. Ove procedure uključuju procjenu rizika od značajnih neslaganja sa zakonima.

Vjerujemo da su pribavljeni revizioni dokazi dovoljni i odgovarajući i da osiguravaju osnovu za naše mišljenje.

Osnova za mišljenje sa rezervom

1. Kao što je navedeno pod tačkom 8. Izvještaja, pojedine procedure javnih nabavki nisu bile provedene u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH.
2. Kao što je navedeno pod tačkom 5. Izvještaja, pojedine pozicije izdataka nisu iskazane po strukturi određenoj budžetom i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija Bosne i Hercegovine.

Mišljenje sa rezervom

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte navedene u Osnovi za mišljenje sa rezervom, finansijski izvještaji BHDCA prikazuju fer i istinito, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza na 31. decembra 2010. godine i rezultate poslovanja i izvršenja budžeta za godinu koja se završila na navedeni datum u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Finansijske transakcije i informacije prikazane u finansijskim izvještajima bile su u svim značajnim aspektima usklađene sa odgovarajućim zakonima i propisima, osim za moguće efekte koji su navedeni u Osnovi za mišljenje sa rezervom.

Isticanje predmeta

Ne izražavajući dalju rezervu, skrećemo pažnju na:

- tačku 6. Izvještaja koja opisuje određene nedostatke u dijelu izdataka za naknade zaposlenim, specijalizaciju i školovanje i ugovore o djelu;
- tačku 10. Izvještaja koja opisuje realizaciju BHATM projekta.

Sarajevo, 08.06.2011. godine

Zamjenik generalnog revizora

Dževad Nekić

Generalni revizor

Milenko Šego

II NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

BHDCA je upravna organizacija u sastavu Ministarstva komunikacija i transporta BiH, osnovana Zakonom o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine¹.

Od 01.01.2010. godine u primjeni je novi Zakon o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine² kojim se uređuju uslovi za siguran zračni saobraćaj u zračnom prostoru Bosne i Hercegovine, a odnosi se na: ovlaštenja u oblasti civilnog zrakoplovstva i kontrole zračnog saobraćaja, opće uslove za zrakoplovstvo, obaveze i odgovornosti u pogledu zrakoplovne navigacije, inspekcijski i stručni nadzor, usluge u zrakoplovnoj plovitbi, 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 obavlja dužnosti definisane ovim Zakonom, a nadležna je i odgovorna za obavljanje funkcije regulatora i nadzora u civilnom zrakoplovstvu i kontroli leta.

Sjedište BHDCA je u Banja Luci, a regionalni uredi su uspostavljeni u Sarajevu i Mostaru. Radom BHDCA rukovodi generalni direktor i dva zamjenika generalnog direktora.

Unutrašnja organizacija BHDCA utvrđuje se kao posebna cjelina u okviru Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva komunikacija i transporta BiH. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji BHDCA predlaže generalni direktor, donosi ga ministar, a potvrđuje Vijeće ministara BiH. Prema Pravilniku o izmjenama i dopunama pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva komunikacija i prometa BiH iz novembra 2009. godine, za obavljanje poslova iz nadležnosti BHDCA, predviđeno je 79 radnih mjesta, od čega je 61 radno mjesto u sjedištu u Banja Luci, 13 radnih mjesta u Regionalnom uredu Sarajevo i 5 radnih mjesta u Regionalnom uredu u Mostaru.

BHDCA se finansira iz budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine i iz dijela sredstava koja ostvaruje Bosna i Hercegovina kroz naknade od korisnika za pružene usluge u zračnoj plovitbi (rutne naknade). Iznos sredstava od rutnih naknada, na prijedlog BHDCA, utvrđuje Vijeće ministara BiH kroz Bazu troškova za rutne naknade, a u skladu s obavezama preuzetim iz međunarodnih ugovora u kojima je BiH ugovorna strana.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju BHDCA za 2009. godinu o čemu je sačinjen Izvještaj o reviziji, te izrazio mišljenje sa rezervom na finansijske izvještaje i zakonitost poslovanja vezano za izdatke za plaću, naknade za rad u komisijama, putne troškove, usluge reprezentacije i usluge stručnog obrazovanja.

¹ Službeni glasnik BiH, broj 2/04

² Službeni glasnik BiH, broj 39/09

Pored navedenog skretanjem pažnje ukazano je na nedovoljnu efikasnost u funkcionisanju sistema internih kontrola u procesima angažovanja zaposlenika na određeno vrijeme i po ugovorima o djelu, pri evidentiranju izdataka po izvorima finansiranja (budžetska sredstva ili sredstva od preleta), kao i pri evidentiranju nabavke materijala u skladu sa načelom modificiranog nastanka događaja. Također, ukazano je na nedovoljnu efikasnost u realizaciji Projekta BHATM strategija.

BHDCA su predložene preporuke kojima se sugeriše preduzimanje određenih aktivnosti na unaprijeđenju poslovanja i otklanjanju nepravilnosti u daljem poslovanju.

BHDCA je dostavila odgovor Uredu saglasno članu 16. stav 3. Zakona o reviziji o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nedostataka koji su identifikovani u Izvještaju o reviziji za 2009. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji za 2009. godinu te uvidom u preduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Preporuke čija je realizacija u toku:

- Iako su poduzete određene mjere i dalje nije uspostavljen adekvatan sistem internih kontrola u dijelu evidentiranja rashoda u momentu nastanka obaveze kako je to definisano načelom modificiranog nastanka događaja.
- I pored poduzetih određenih aktivnosti uočene su slabosti u sistemu internih kontrola koji je vezan za izdatke za putne troškove, usluge reprezentacije i usluge stručnog obrazovanja.

Nerealizovane preporuke:

- U pojedinim slučajevima nisu provedene adekvatne procedure pri zapošljavanju osoblja.
- Nisu definisana precizna pravila za evidentiranja izdataka po izvorima finansiranja (budžetska sredstva ili sredstva preleta).
- Prisutne su određene objektivne i subjektivne slabosti koje utiču na efikasnost provođenja 'BHATM strategije'.

3. Sistem internih kontrola ³

BHDCA je odgovorna za kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja i usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima. Prema važećim propisima rukovodstvo BHDCA čine generalni direktor i dva zamjenika generalnog direktora. Shodno odredbama člana 6. Zakona o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine generalni direktor i njegovi zamjenici su državni službenici. Generalni direktor i zamjenici imenovani su od 2003. godine, a trenutno su važeća rješenja o imenovanju iz septembra 2006. godine. Skrećemo pažnju da važećim propisima kojima je uređeno poslovanje BHDCA nije definisana dužina mandata rukovodilaca institucije što može uticati na efikasno vršenje funkcije rukovođenja i racionalno upravljanje budžetskim sredstvima, te je s toga neophodno pri predlaganju izmjena relevantnih propisa ovom pitanju posvetiti dužnu pažnju.

³ Sistem internih kontrola je jedinstven proces kojeg uvodi rukovodstvo i zaposleni institucije, a osmišljen je za pružanje razumnog uvjerenja da se u izvršavanju misije institucije postižu sljedeći opći ciljevi: efikasne poslovne operacije, pouzdano finansijsko izvještavanje, usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima i zaštita imovine.

Iako su prethodnim izvještajima o reviziji date preporuke za poboljšanje sistema internih kontrola uočene su određene slabosti u pojedinim procesima. Konstatovano je da nisu uspostavljene adekvatne kontrolne aktivnosti prilikom evidentiranja troškova sredstava preleta u skladu sa njihovom namjenom. Naime, BHDCA se finansira iz Budžeta institucija BiH i iz sredstava koja ostvaruje svojom djelatnošću putem naplate rutnih naknada od korisnika usluga zračne navigacije zrakoplovima koji lete kroz zračni prostor BiH (sredstva preleta). Sredstva preleta se koriste za finansiranje određenog dijela rashoda funkcija i službi BHDCA 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 skladu sa EUROCONTROL principima. 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 u skladu sa odgovarajućim propisima EUROCONTROL-a.

U cilju transparentnog trošenja en-route sredstava i jednostavnijeg utvrđivanja stvarnih en-route troškova uspostavljen je poseban projektni kod u ISFU sistemu za praćenje realizacije ovih sredstava. Međutim, BHDCA nije definisala precizna pravila evidentiranja pojedinih tekućih izdataka u okviru glavne knjige budžetskih sredstava ili u okviru glavne knjige sredstava preleta. Neuspostavljanje odgovarajućeg sistema evidentiranja trošenja sredstava preleta može eventualno imati za posljedicu umanjeње baze za izračun jedinične cijene preleta što direktno utiče na visinu ostvarenih prihoda sa jedne strane, a sa druge strane može eventualno uticati na neodgovarajuće pravdanje troškova prema EUROCONTROL-u.

U cilju pouzdanosti finansijskih izvještaja neophodno je definisati pravila za evidentiranje izdataka po izvorima finansiranja (budžetska sredstva ili sredstva preleta) i uspostaviti odgovarajući sistem internih kontrola koji će obezbijediti dosljednu primjenu ovih pravila.

Nadalje je konstatovano da nisu uspostavljene adekvatne kontrolne aktivnosti prilikom popunjavanja radnih mjesta definisanih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji u smislu da isto u pojedinim slučajevima nije izvršeno shodno važećim propisima. Također, adekvatne kontrolne aktivnosti nisu uspostavljane u dijelu izdataka za plaće i naknade, putne troškove, telefonske i poštanske usluge, službena vozila, reprezentaciju, specijalizaciju i školovanje i ugovore o djelu (vidjeti tačku 6. Izvještaja). BHDCA nije uspostavila odgovarajući sistem kontrole popisa stalnih sredstava u dijelu popisa zgrada i opreme u pripremi (vidjeti tačku 7. Izvještaja). Sistem internih kontrola pokazuje slabost i u primjeni važećih propisa prilikom provođenja procedura javnih nabavki (vidjeti tačku 8. Izvještaja).

Važan segment za učinkovitost sistema internih kontrola je proces uspostavljanja funkcionalno neovisne interne revizije. Prema Zakonu o internoj reviziji institucija BiH⁴ BHDCA ne ispunjava kriterije za uspostavljanje vlastite jedinice (odjele) za internu reviziju.

⁴ Službeni glasnik BiH, broj 27/08

4. Budžet

- **Planiranje i izvršenje budžeta**

Zahtjev za dodjelu sredstava iz budžeta za 2010. godinu sačinjen je u okviru gornje granice rashoda koju je odredilo Ministarstvo finansija i trezora BiH u ukupnom iznosu od 7.504.256 KM. Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2010. godinu⁵, BHDCA su odobrena sredstva u iznosu od 6.790.000 KM (sredstva iz budžeta u iznosu od 2.189.500 KM i sredstva od rutnih naknada u iznosu od 4.600.500 KM), što je za 714.256 KM ili za 9,52% manje u odnosu na predviđenu gornju granicu rashoda.

U julu 2010. godine Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku o odobravanju korištenja i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu pružanja usluga rutne zračne navigacije⁶ u iznosu od 6.521.665 KM. Odlukom je propisano da se sredstva evidentiraju kao program posebne namjene BHATM Projekt (Projekt izgradnje sistema za upravljanje zračnim prostorom u BiH), te da se koriste za pokriće troškova koji proizilaze iz rada tijela Agencije za pružanje usluga kontrole zračne plovidbe (BHANSA), kao i troškova administrativno-operativnog uspostavljanja Agencije, a da će se posebnim sporazumom između BHDCA i Agencije utvrditi iznos koji iz odobrenih sredstava biti prebačen na račun Agencije (detaljnije tačka Izvještaja).

Dakle, ukupni izvori finansiranja za 2010. godinu za BHDCA i BHATM projekt iznosili su 13.311.665 KM.

Izvršenje budžeta BHDCA sa 31.12.2010. godine iskazano je u iznosu od 11.370.670 KM, što predstavlja, 85% u odnosu na raspoloživa sredstva u iznosu od 13.311.665 KM.

Na zahtjev BHDCA, Ministarstvo finansija i trezora BiH je, odlukama iz septembra i novembra 2010. godine, odobrilo prestrukturiranje rashoda u okviru odobrenog budžeta u iznosu od 168.500 KM. Također, u oktobru 2010. godine Ministarstvo finansija i trezora BiH je dalo saglasnost na izmjenju strukture rashoda BHATM Projekta u iznosu od 652.166 KM.

Uvažavajući objektivne okolnosti koje utiču na efikasnost procesa planiranja, a vezane su za transformaciju zrakoplovnih institucija, smatramo da je neophodno dalje unaprjeđenje ovog procesa, s obzirom da realno planiranje osigurava učinkovito upravljanje budžetskim sredstvima i ostvarivanje zadataka koji proizilaze iz zakonom definisanih nadležnosti institucije.

⁵ Službeni glasnik BiH, broj 103/09

⁶ Službeni glasnik BiH, broj 72/10

- **Planirani i realizovani programski zadaci**

Program rada i izvještaj o radu BHDCA dostavlja Ministarstvu komunikacija i prometa BiH. Programom rada definisani su strateški ciljevi BHDCA za 2010. godinu, a odnose se na sljedeće:

- Implementaciju BHATM strategije (isporuka i instalacija BHATM opreme).
- Pripremu za reviziju nadzora sigurnosti letenja (ICAO USOAP). Nadzor sigurnosti letenja je definisan kao funkcija kojom bi se osigurala efikasna država za provođenje sigurnosti u vezi sa standardima i preporučenom praksom i pratećim procedurama sadržanim u Aneksima uz Konvenciju o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu i srodnim ICAO (Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva) dokumentima.
- Aktivnosti na ispunjavanju uslova za standardizaciju i pristupanje u punopravno članstvo EASA (Evropska agencija za zrakoplovnu sigurnost)
- Provođenje aktivnosti vezanih za SAFA program (sigurnosna provjera stranog zrakoplova na platformi aerodroma) čiji je cilj da osigura ujednačen pristup u efikasnoj primjeni evropskih (EU/EASA) i drugih (ICAO) sigurnosnih standarda u BiH, harmonizujući pravila i uputstva za provođenje inspekcije stranih zrakoplova na platformi.
- U okviru implementacije I i II faze ECAA Sporazuma (Sporazum o evropskom zajedničkom zračnom prostoru) planirana je izrada podzakonskih propisa u skladu sa EU regulativom.

Izvještaj o radu sadrži detaljan opis svih provedenih aktivnosti vezanih za naprijed definisane ciljeve. Posebna tačka u Izvještaju o radu BHDCA je osvrt na realizaciju 'BHATM strategije', gdje je navedeno da su završeni svi građevinski radovi i isporuka opreme, odnosno da su stvorene tehničke pretpostavke za uspostavljanje BHANSA.

5. Finansijski izvještaji

BHDCA je u skladu sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH⁷ sačinila godišnji finansijski izvještaj za 2010. godinu koji sadržava bilans stanja, pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju zaposlenih, pregled dinamike zapošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava i pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi. Također, sastavni dio godišnjeg finansijskog izvještaja predstavlja analiza izvršenja budžeta koja je sastavljena u tekstualnom obliku.

Godišnji finansijski izvještaj predat je Ministarstvu finansija i trezora BiH, a set izvještaja čine zbirni izvještaj i tri pojedinačna izvještaja (za sredstva namjenske potrošnje iz Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH, za sredstva od preleta (rutnih naknada) i za sredstva odobrena Odlukom Vijeća ministara BiH za Projekat BHATM). Po zahtjevu Ministarstva finansija i trezora BiH sačinjen je i naknadno dostavljen korigovani finansijski izvještaj za 2010. godinu na način da su u posebnoj koloni iskazana odobrena sredstva po Odluci Vijeća ministara BiH.

Revizijom pojedinih pozicija izdataka konstatovano je da nije evidentirana stvarna potrošnja. Naime, za pojedine pozicije izdataka izvršena prekoračenja u odnosu na plan evidentirana su na način da su terećene pozicije koje budžetskim planom nisu predviđene za te namjene. Nedostajuća sredstva u iznosu od 78.528 KM na poziciji 613615-zakup telekomunikacione opreme, 15.903 KM na poziciji 613325-usluge osiguranja objekata i 5.164 KM na poziciji 613331-izdaci za energiju namirena su na

⁷ Službeni glasnik BiH, broj 33/07

način da je terećena pozicija 613937-stručne usluge u ukupnom iznosu od 99.595 KM. Na poziciji 613937-stručne usluge iskazano je izvršenje u iznosu od 241.115 KM ili 104% u odnosu na odobrena sredstva.

Postupanje na opisani način ima za posljedicu neodgovarajuće prikazivanje izdataka u finansijskim izvještajima po visini i strukturi određenoj budžetom i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH.

Neophodno je voditi računa o godišnjem budžetskom planu i budžetskim ograničenjima, a ukoliko se pojavi potreba za dodatnim iznosom sredstava po pojedinim izdacima, ta sredstva osigurati kroz propisanu proceduru, a ne putem neadekvatne evidencije, a sve u cilju namjenske potrošnje javnih sredstava i pouzdanog finansijskog izvještavanja.

6. Pregled rashoda budžeta

6.1. Tekući izdaci

- **Bruto plaće**

Izdaci po osnovu bruto plaća i naknada zaposlenih iskazani su u iznosu od 1.716.720 KM (izdaci BHDCA 1.342.947 KM i izdaci BHATM 373.773 KM) ili 81% u odnosu na raspoloživa sredstva u iznosu od 2.125.834.

Osnovne plaće zaposlenih se obračunavaju u skladu sa odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine. Odredbama navedenog Zakona definisano 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. Sredstva za zrakoplovni dodatak su planirana, ali tokom 2010. godine nisu vršene isplate, s obzirom da Vijeće ministara BiH nije donijelo odluku o visini dodatka. Navedeno je uticalo na iskazivanje procenta izvršenja na predmetnoj poziciji rashoda.

Ovi izdaci su planirani za 56 zaposlenih, a na dan 31.12.2010. godine bilo je zaposleno 76 lica (54 BHDCA, 18 BHANSA i 4 pripravnika). Naime, u toku 2009. godine usvojeni su Zakon o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine i Zakon o Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovodbi Bosne i Hercegovine, čijim usvajanjem su stvoreni uslovi za sprovođenje transformacije BHDCA u regulatora za civilno zrakoplovstvo BiH i za uspostavljanje Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovodbi u BiH (BHANSA). Pravilnikom o izmjenama i dopunama pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva prometa i komunikacija BiH, iz novembra 2009. godine, utvrđena je nova sistematizacija radnih mjesta BHDCA po kojoj je predviđeno 79 radnih mjesta za obavljanje poslova iz nadležnosti BHDCA. Odredbama navedenog Pravilnika definisano je da zaposleni u BHDCA čije radno mjesto nije predviđeno ovom sistematizacijom, ostaju u radnom odnosu, pod istim uslovima do donošenja akta o sistematizaciji radnih mjesta u Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovodbi BiH. Prema navedenom iskazani su troškovi plaća za 18 zaposlenika BHDCA, čiji prelazak u BHANSA nije realizovan iz razloga ne postojanja sistematizacije radnih mjesta u BHANSA (vidjeti tačku 10. Izvještaja).

Analizirajući radno pravni status zaposlenih u BHDCA uočeno je da je od 54 zaposlena lica sa 17 lica (11 državnih službenika i 6 zaposlenika) zaključen ugovor o radu na određeno vrijeme. Iz postojeće dokumentacije se ne može utvrditi da li je prije angažovanja zaposlenika provedena procedura oglašavanja potrebe za popunjavanjem radnih mjesta i na koji način je izvršen izbor istih. Smatramo da prilikom zapošljavanja novih zaposlenika treba ispoštovati važeću regulativu kojom je propisano zasnivanje radnog odnosa uz poštivanje principa transparentnosti i javnosti.

Neophodno je popunjavanje radnih mjesta definisanih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji vršiti na način utvrđen Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonom o radu u institucijama BiH, odnosno neophodno je radno-pravni status zaposlenika urediti shodno odredbama navedenih zakona.

Stimulacija: U 2010. godini je izvršena isplata stimulacija u bruto iznosu od 25.847 KM, odnosno u neto iznosu od 16.908 KM (za 33 zaposlenika u rasponu od 209 KM do 930 KM). Predmetne isplate su izvršene za obavljanje poslova drugog radnog mjesta zbog odsutnosti zaposlenog, za poslove organizovanja i vođenja sastanka u vezi sa tranzicijom BHATM, za izradu budžeta za BHANSU, aktivnosti transpozicije evropskih propisa sadržanih u Multilateralnom sporazumu o uspostavljanju zajedničke evropske zrakoplovne oblasti, povećanog obima posla i druge aktivnosti. Poređenjem isplata za stimulacije i naknada za rad u Projektnim odborima BHATM-a utvrđeno je da su nekim zaposlenicima u istom mjesecu vršene isplate po oba osnova.

Preporučujemo BHDCA da preduzme aktivnosti za utvrđivanje preciznih mjerila za vrednovanje rezultata rada kao osnove za isplatu stimulacija s posebnim akcentom na isplate zaposlenicima po različitom osnovu u istom mjesecu ili periodu u cilju racionalnog trošenja budžetskih sredstava.

- **Naknade troškova zaposlenih**

Naknade troškova zaposlenih iskazane su u iznosu od 572.749 KM, od čega su troškovi BHDCA 521.769 KM, a troškovi BHATM 50.980 KM. Najznačajnije naknade odnose se na prijevoz sa posla i na posao (69.192 KM), topli obrok (119.025 KM), regres (46.770 KM), naknade za rad u komisijama (137.349 KM) i naknade učenicima i studentima (129.600 KM)

Naknade za rad u komisiji: U 2010. godini je isplaćeno za rad članovima Projektnog odbora i članovima radnih tijela formiranih u cilju realizacije Projekta upravljanja zračnim prometom u Bosni i Hercegovini na osnovu internih odluka u iznosu od 154.783 KM (za zaposlenike BHDCA oko 112.000 KM u rasponu od 300 KM do 7.500 KM). Napominjemo da je na temelju odluke Vijeća ministara (2008. godine) formiran Projektni odbor za realizaciju Projekta upravljanja zračnim prometom u Bosni i Hercegovini (BH ATM strategija), te je donesena i Odluka o utvrđivanju naknade za angažman u istom (2009. godine). U Izvještaju o reviziji BHDCA za 2009. godinu je konstatirano da je shodno navedenim odlukama, a prema pojedinačnim rješenjima direktora institucije, bez jasnih kriterija, izvršen raspored članova u projektne timove kojima su isplaćene značajne naknade (za zaposlenike BHDCA 145.036 KM) uz poseban osvrt na neefikasnost projekta.

Naknade studentima i učenicima: Za ove namjene je u 2010. godini isplaćeno 129.600 KM, za 24 stipendista koji su izabrani 2006. godine putem konkursa, a u cilju sticanja zvanja oblasni nadzorni kontrolor zračnog prometa. Dakle, predmetne naknade se kontinuirano isplaćuju (2006.-2010. godina) u sklopu realizacije BHATM projekta i finansiraju se iz sredstava preleta.

Skrećemo pažnju na isplate naknada za rad u projektnim timovima kao i naknada studentima i učenicima, a u vezi sa činjenicom da su kumulirane poteškoće u implementaciji BHATM strategije dosegle nivo na kome je potrebno preduzeti sve aktivnosti, što je objektivno prije moguće, u cilju uvođenja BHATM sistema u samostalni operativni rad.

- **Putni troškovi**

Izdaci za putne troškove iskazani su u iznosu od 574.527 KM, od čega su troškovi BHDCA 562.923 KM, a troškovi BHATM 11.604 KM.

BHDCA je donošenjem novog Pravilnika o službenim putovanjima uspjela utvrditi i definisati određene norme pripadanja, kao i prava na određene troškove, odnosno pravo na hotelski smještaj i kategoriju, kategoriju avionskog prevoza, ostale troškove (viza, vakcinacija, ljekarski, osiguranje, takse, osiguranje, konverzije, putarine) itd.

Međutim, pregledom uzorkovanog dijela putnih naloga ustanovljen je značajan broj službenih putovanja van zemlje, a posebno odlazaka u Madrid radi obuke, uvida u implementaciju i isporuku radarskih sisteme kao i razne konferencije. Analizirajući troškove službenog putovanja, odnosno odlazaka u Madrid (implementacija radarskih sistema) i prisustvo raznim konferencijama, koji predstavljaju značajnu stavku, nismo se uvjerali u značajne efekte navedenih putovanja s obzirom da navedeni sistemi već duže vremena nisu uspostavljeni odnosno stavljeni u upotrebu.

Preporučuje se BHDCA da pri odobravanju službenih putovanja van zemlje sagleda stvarne potrebe za putovanjima, a shodno poslovnim ciljevima i politikama, odnosno neophodno je da se pri odobravanju službenih putovanja van zemlje sagleda svrsishodnost i efekat koji se ostvaruje odlaskom na službeni put van zemlje u cilju racionalizacije i svođenja na realne osnove.

- **Izdaci telefonskih i poštanskih usluga**

Izdaci telefonskih i poštanskih usluga iskazani su u iznosu od 118.882 KM, od čega su troškovi BHDCA 100.501 KM, a troškovi BHATM 18.381 KM. Predmetni izdaci iskazani su po sljedećoj strukturi: fiksni telefoni (48.853 KM), mobilni telefoni (20.262 KM), internet (41.108 KM), poštanske usluge (8.659 KM).

Troškovi fiksnih telefona: Internim pravilima nije regulisano korištenje fiksnih telefona u službene svrhe.

Troškovi mobilnih telefona: Pravilnikom o korištenju službenih mobilnih telefona utvrđeno je pravo na korištenje službenih mobilnih telefona za 18 uposlenih u rasponu od 50 KM za stručnog saradnika do 500 KM za generalnog direktora, što iznosi mjesečno 2.260 KM, a na godišnjem nivou 27.120 KM. Predmetni izdaci su ostvareni u iznosu od 20.262 KM. Krajem 2010. godine BHDCA je donijela novu internu Odluku o

korištenju službenih mobilnih telefona, kojom je, za 34 pozicije, predviđena mogućnost korištenja mobilnog telefona u rasponu od 30 KM (za vozača) do 400 KM (za generalnog direktora) što na mjesečnom nivou iznosi 2.360 KM.

Troškovi interneta: Internim pravilima nije regulirano korištenje internet usluga u službene svrhe.

Preporučujemo da se donesu interni akti za reguliranje potrošnje fiksnih telefona i internet usluga, te da se preispita važeća odluka za regulisanje troškova mobilnih telefona u cilju racionalne potrošnje budžetskih sredstava.

- **Izdaci za usluge prijevoza i goriva i održavanja vozila**

Izdaci koji se vežu za službena vozila iskazani su u iznosu od 96.504 KM, a odnose se na izdatke za gorivo (52.617 KM), registraciju vozila (5.812 KM), popravak i održavanje vozila (35.667 KM), pranje i parkiranje vozila (2.408 KM).

BHDCA na upotrebi ima 14 vozila, tri vozila su dodijeljena na stalnu upotrebu (24 sata) direktoru i zamjenicima direktora. Jedno vozilo je dodijeljeno direktoru BHANSA na korištenje. Od 14 vozila šest vozila su kupljena u 2010. godini i pod garancijom su proizvođača.

BHDCA je donošenjem internih propisa precizno definisala način upotrebe i korištenja službenih vozila, čime je stvorena dobra osnova za praćenje upotrebe vozila i racionalizaciju troškova. Opravke i održavanja službenih vozila su uredno praćene svim potrebnim evidencijama i u značajnoj mjeri racionalne, imajući u vidu da se radi o relativno novim autima kao i održavanju u ovlaštenim servisima.

Međutim, pregledom putnih naloga utvrđeni su određeni propusti u smislu nepreciznog i neažurnog vođenja evidencija, koji se tiču nepopunjavanja svih elemenata putnog naloga, odnosno nepopunjavanja rubrika pređeni put, ukupan broj kilometara, stanje na kilometar satu u momentu točenja pogonskog goriva, kao ni izračunavanje prosječne potrošnje.

Neophodno je da BHDCA shodno svojim internim procedurama ažurira postojeće evidencije, odnosno da vrši popunjavanje putnih naloga po svim elementima kako bi se iz istih mogli pratiti vezani troškovi.

- **Ugovorene usluge**

Izdaci za ugovorene usluge iskazani su u iznosu od 1.532.354 KM, a u okviru kojih su izdaci za usluge reprezentacije (52.305 KM), usluge stručnog obrazovanja (39.469 KM), izdaci za specijalizaciju i školovanje (589.290 KM), stručne usluge (241.115 KM), neto komisije drugih institucija (23.261), ugovori o djelu (442.662 KM) i dr.

Usluge reprezentacije: BHDCA je internim pravilnikom utvrdila da troškovi reprezentacije mogu iznositi na godišnjem nivou do 55.000 KM i to za poziciju generalnog direktora do 15.000 KM (godišnje), za zamjenika direktora pojedinačno do 10.000 KM (za dva zamjenika 20.000 KM), te za potrebe organizovanja prijema, sastanaka i drugih skupova u službenim prostorijama BHDCA do 20.000 KM (godišnje).

Za ove namjene u 2010. godini su realizovani troškovi u iznosu od 52.305 KM iz budžeta (16.920 KM), iz sredstava preleta (31.994 KM) i BHATM-a (3.390 KM).

Ova pozicija je restrukturirana i to povećanjem za 15.000 KM u odnosu na Zakonom o budžetu prvobitno utvrđeni iznos. Predmetni izdaci su veći za oko 6.000 KM u odnosu na 2009. godinu. U Izvještaju o reviziji finansijskih izvještaja BHDCA za 2009. godinu je preporučeno da se uspostavi efikasna kontrola nad korištenjem sredstava reprezentacije.

Međutim, uvidom u dokumentaciju o korištenju istih u 2010. godini smo konstatovali da su preduzete određene aktivnosti na unaprjeđenju upravljanja predmetnim izdacima (službeno obrazlaganje svrhe nastalog troška), ali i dalje se značajan dio troškova pravda (podnosi na refundaciju) i naplaćuje putem blagajne (oko 12.000 KM ili 23% ukupnih izdataka za reprezentaciju). Analizom ukupnim izdataka i poređenjem istih sa utvrđenim ograničenjima uočili smo da je iskorišten maksimalno dozvoljeni iznos. Smatramo da je potrebno internim pravilnikom definisati predmetnu potrošnju na mjesečnom nivou i prema pozicijama korištenja, a u cilju razdvajanja stvarne potrebe za reprezentacijom od svakodnevne konzumacije pića i napitaka od strane zaposlenih.

S obzirom na specifičnu djelatnosti BHDCA koja ima objektivnu potrebu za troškovima reprezentacije u poslovne svrhe preporučujemo da se preduzmu potrebne aktivnosti na preispitivanju odredbi internog Pravilnika i konačnog uspostavljanja efikasnog sistema upravljanja izdacima za reprezentaciju s posebnim akcentom na reprezentaciju BHDCA u službenim prostorijama, te općenito refundiranje troškova reprezentacije putem blagajne.

Izdaci za specijalizaciju i školovanje: Izdaci za specijalizaciju i školovanje su definisana internim Pravilnikom o obuci uposlenih na temelju kojeg je urađen plan stručnog obrazovanja i usavršavanja za 2010. godinu. Za ove namjene u 2010. godini je realizovano 628.759 KM iz sredstava preleta. U Izvještaju o reviziji BHDCA za 2009. godinu je preporučeno da se uspostavi efikasan sistem internih kontrola za iskazanim potrebama za edukaciju i usavršavanje od strane uposlenih, te da se posebnim ugovorom regulišu međusobni odnosi BHDCA i uposlenih za koje se vrši izdvajanje ovih sredstava. Revizijom predmetnih izdataka u 2010. godini smo konstatovali da su preduzete određene aktivnosti u smislu preciznog planiranja pohađanja konkretnih edukacija samo za pozicije čiji opis poslova zahtjeva isto kao i ugovorno rješavanje međusobnih odnosa BHDCA i zaposlenika kojima je omogućena specijalizacija.

Preporučujemo da se uspostavi efikasan sistem upravljanja nad izdacima za specijalizaciju i školovanje zaposlenika na način koji će omogućiti da se uloznim sredstvima postignu potrebni efekti u funkciji razvoja Direkcije.

Uvidom u dokumentaciju za plaćanje predmetnih usluga primijećena je faktura dobavljača FILEDATA d.o.o.Hrvatska koja je izdata u Zagrebu 26.01.2009. godine (račun br. 005/10 za stručno osposobljavanje 54 kandidata za sticanje zvanja oblasnog nadzornog kontrolora). Ista je zaprimljena na protokolu BHDCA 02.02.2010. godine, a plaćena je iz sredstava preleta 28.02.2010. godine u iznosu od 49.639 KM (25.380 EUR-a).

S obzirom da je u 2009. godini uočeno plaćanje troškova ranijeg perioda u tekućem periodu, preporučujemo da se preduzmu sve aktivnosti na uspostavljanju efikasnog sistema internih kontrola u cilju pouzdanog evidentiranja rashoda sukladno načelu modificovanog nastanka događaja

odnosno u obračunskom periodu u kojem su nastali kako je to definisano odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH.

Ugovori o djelu: Ukupni izdaci po osnovu ugovora o djelu iznose 442.662 KM što je značajno veći iznos (oko 188.000 KM) u odnosu na 2009. godinu. Predmetne isplate su izvršene na osnovu ugovora o djelu potpisanih sa 64 lica za razne poslove, od najjednostavnijih do veoma složenih (npr. usluge fizičke zaštite imovine, održavanje čistoće, izgradnja ATM sistema, tehnička podrška za operativni rad ATC simulatora), tako da su pojedina lica za obavljene poslove naplatile iznos u rasponu od 200 KM do 18.200 KM.

U okviru ovih isplata su evidentirane isplate naknada za rad članova Vijeća Agencije čija su predsjedavajuća i 5 članova imenovani Odlukom o imenovanju Vijeća Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi Bosne i Hercegovine⁸. Istom Odlukom je definisana visina naknade za njihov rad, te da se iste isplaćuju iz sredstava preleta do uspostave Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi Bosne i Hercegovine. U 2010. godini je za ove namjene isplaćeno 60.105 KM.

Također je primijećeno da je oko 33.000 KM isplaćeno za angažman lica za poslove i zadatke koji su sadržani u opisima sistematizovanih radnih mjesta (npr. prijem i otprema pošte, administrativno tehnički poslovi, unos podataka u ISFU, KUF, obrada dokumentacije iz blagajne, poslovi računovodstvene kontrole, priprema i organiziranje sastanaka, izrada tenderske dokumentacije za javne nabave kompjuterske opreme, prijem i instaliranje računarske opreme). Za ove poslove, koji su obavljani kraći ili duži period kroz godinu su isplaćeni pojedinačni iznosi u rasponu od 2.200 KM do 8.600 KM.

Cijeneći potrebu osiguranja kontinuiteta svih aktivnosti koje prate osnovnu djelatnost zbog koje je institucija osnovana, kao i postojanja kumuliranih objektivnih poteškoća oko uspostavljanja BHATM-a preporučujemo da se angažovanje po ugovorima o djelu racionalizuje sa posebnim akcentom na obavljanje poslova iz opisa sistematizovanih radnih mjesta,

- **Povrat pozajmice**

Strategijom razvoja sistema za upravljanje zračnim prometom u Bosni i Hercegovini BHDCA je određena kao nosilac Projekta izgradnje sistema za upravljanje zračnim prometom u BiH (BHATM strategija). U vezi sa navedenim Projektom Bosna i Hercegovina je 01. avgusta 2006. godine potpisala Ugovor o zajmu br. 35288 sa Evropskom 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) sredstva se planiraju u okviru direktnih transfera sa Jedinstvenog računa trezora budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za tekuću godinu, a za 2010. godinu planirana su sredstva u iznosu od 3.800.000 KM.

⁸ Službeni glasnik BiH, broj 102/09

Shodno odredbi člana 5. stav (2) Odluke o odobravanju korištenja i raspodjeli sredstava ostvarenih na osnovu pružanja usluga rutne zračne navigacije⁹ BHDCA je bila u obavezi da, najkasnije do 31.12.2010. godine, Ministarstvu finansija i trezora BiH izvrši povrat sredstava u iznosu od 1.523.165 KM, plaćenih na ime rate kredita, kamata i naknada za nepovučena sredstva zaključno sa 31.12.2009. godine, u skladu sa Ugovorom o zajmu zaključenim između Bosne i Hercegovine i Evropske banke za obnovu i razvoj. Sa računa BHDCA prenesena su sredstva na Jedinstven račun Trezora u navedenom iznosu, te po navedenom osnovu iskazan rashod u finansijskim izvještajima BHDCA.

6.2. Kapitalni izdaci

Ukupni kapitalni Izdaci ostvareni tokom 2010. godine iznose 3.580.684 KM, a odnose se na nabavku građevina (1.303.150 KM) i nabavku opreme (2.277.534 KM). Nabavku opreme po strukturi čine izdaci za: softvere (1.712.769 KM), motorna vozila (308.683 KM), kompjutersku opremu (71.929 KM), namještaj (63.890 KM), uredske mašine (61.150 KM), opremu za prijenos podataka i glasa (34.593 KM) i elektronsku opremu (24.520 KM).

7. Bilans stanja

Ukupna aktiva BHDCA-a odnosi se na novčana sredstva u blagajni (10.331 KM), kratkoročna potraživanja od uposlenih za prekoračenje troškova mobilnih telefona (302 KM) i stalnih sredstava (33.630.491 KM). Ukupnu pasivu BHDCA čine kratkoročne tekuće obaveze (342.270 KM) koje su plaćene u 2011. godini, obaveze prema zaposlenima za plaće i naknade za decembar 2010. godine (237.304 KM) koje su realizovane u narednoj godini i izvori sredstava (33.630.491 KM).

- **Stalna sredstva**

Internom odlukom o vršenju redovnog popisa formirana je Komisija za popis stalnih sredstava, sitnog inventara i druge stalne imovine koja je izvršila popis sa stanjem stalnih sredstava na dan 31.12.2010. godine i podnijela Izvještaj o izvršenom popisu. Prema tom izvještaju stanje stalnih sredstava u 2010. godini iznosi 2.274.153 KM, a stanje poziciji opreme u pripremi 9.474.128 KM. Sačinjen je prijedlog liste za otpis stalnih sredstava o čemu su donesene odgovarajuće odluke. Izvršen je obračun amortizacije za 2010. godinu i donesena Odluka o usvajanju Izvještaja Komisije za popis stalnih sredstava. Međutim, uvidom u dokumentaciju konstatovali smo da popisom nije obuhvaćeno početno stanje na pozicijama priprema i izgradnja zgrada (22.792.015 KM) i komunikaciona mreža u pripremi (28.080 KM) što zbirno iznosi 22.820.095 KM. Također, nije sačinjena rekapitulacija stalnih sredstava po grupama tako da stanje utvrđeno popisom nije moguće u potpunosti uporediti sa stanjem stalnih sredstava u glavnoj knjizi.

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 72/10

Smatramo da je neophodno sačiniti analitički pregled pozicija pripreme i izgradnje zgrada i komunikacione mreže u pripremi, a u vezi sa činjenicom da su knjiženja na ovim pozicijama izvršena na temelju ulaganja u okviru realizacije 'BHATM strategije'. Naime, shodno odredbama Zakona o Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH¹⁰, sva imovina i sredstva nabavljena iz kredita EBRD-a u okviru realizacije Strategije BHATM bit će upisana u knjigovodstvene evidencije Agencije nakon njenog osnivanja. BHDCA će kao nosilac realizacije Strategije BHATM treba da prenese na Agenciju sva prava i obaveze koje proizlaze iz toga uključujući i obavezu vraćanja kredita Evropskoj banci za obnovu i razvoj (vidjeti tačku 10. Izvještaja).

Preporučujemo BHDCA da izvrši analizu nepopisanog početnog stanja zgrada i opreme u pripremi koja je neophodna za iskazivanje stvarnog stanja sredstava u pripremi, a u cilju sveobuhvatnog popisa shodno odredbama Pravilnika o računovodstvu budžeta institucija Bosne i Hercegovine i pouzdanog finansijskog izvještavanja.

8. Javne nabavke

Testiranjem pojedinačnih procedura koje je provela BHDCA utvrđeno je sljedeće:

Izvođenja radova na adaptaciji i rekonstrukciji sjedišta BHANSA i regionalnog ureda BHDCA u Mostaru: Pregledom procedure nabavke izvođenja radova na adaptaciji i rekonstrukciji sjedišta Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH i Regionalnog ureda BHDCA u Mostaru konstatovano je da su prvobitna procedura i postupak ugovaranja otpočeli u novembru 2009. godine donošenjem odluke o nabavci i imenovanjem komisije za provođenje procedure nabavke. Odluka o dodjeli ugovora je potpisana 15.12.2009. godine, a ugovor o izvođenju radova sa izabranom firmom potpisan je 30.12.2009. godine na iznos od 1.047.886 KM sa ugovorenim rokom završetka radova 35 dana od dana potpisivanja ugovora. U septembru 2010. godine, nakon provedenog pregovaračkog postupka bez dodatnog obavještenja o nabavci, sa istim izvođačem zaključen je aneks ugovora u iznosu od 480.865 KM. Prema datim informacijama i obrazloženjima dodatni radovi se odnose na radove koji se nisu mogli predvidjeti prvobitnim predmjerom do ulaska i otpočinjanja radova.

Vezano za građevinske radove, bitno je napomenuti da su u 2010. godini plaćene dvije privremene situacije u iznosu od 545.320 KM po aneksu za izvođenje radova na ACC Unit I Regionalnog ureda BHDCA u Sarajevu. Izbor izvođača radova po osnovnom ugovoru izvršen je po EBRD pravilima s obzirom da je plaćanje izvršeno iz odobrenog kredita. Izbor izvođača radova po aneksu također je izvršen po EBRD pravilima iako su radovi finansirani, odnosno plaćeni iz budžetskih sredstava.

Imajući u vidu navedene činjenice postavlja se pitanje realnosti planiranja nabavki, kao i efikasnosti i racionalnosti raspolaganja javnim sredstvima.

Nabavka opreme (softvera): Nabavka softvera za sistem upravljanja zračnim prometom u BiH u vrijednosti od 1.673.492 KM izvršena je shodno Odluci o nabavci od 22.12.2010. godine, po kojoj finansijska sredstva za nabavku opreme potiču iz sredstava BHATM projekta, a po osnovu Odluke o odobravanju korištenja i o raspodjeli sredstava po osnovu pružanja usluga rutne zračne navigacije koju je usvojilo Vijeće

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj 43/09

ministara BiH na 129 sjednici. Ukupan iznos je avansno plaćen 30.12.2010. godine uz bankarsku garanciju.

Prema raspoloživim informacijama nabavka navedenog softvera predstavlja migraciju sistema, odnosno nadogradnju postojećih sistema koji su nabavljeni u okviru realizacije BHATM strategije. Procedura ugovaranja navedene nabavke je izvršena je prema EBRD pravilima, a isto se obrazlaže potrebom da se osigura kompatibilnost sistema isporučenog po ranijem ugovoru. Iz svega navedenog može se zaključiti da je prvobitna nabavka ATM opreme izdiktirala dalje nabavke vezane za implementaciju sistema upravljanja zračnim prometom u BiH, a u konkretnom slučaju je upitna primjena EBRD pravila s obzirom da sredstva ne potiču iz kredita gdje su navedena pravila obavezujuća.

Neophodno je da BHDCA izvrši detaljno planiranje i dinamiku nabavki, kako bi shodno definisanim planovima na vrijeme pokrenula procedure ugovaranja i nabavke u cilju pravovremenog ugovaranja i izvršenja budžeta. Također, neophodno je pri provođenju procedura javnih nabavki koje se finansiraju iz Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH primjenjivati pravila propisana odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH¹¹ i pratećim podzakonskim aktima.

Nabavka službenih vozila i kompjuterske opreme: Revizijom otvorenog postupka nabavke vozila (6 putničkih vozila ukupne vrijednosti od 308.683 KM) uočeno je da je ugovorni organ precizno naveo tehničke karakteristike koje upućuju na određenu marku/tip vozila, odnosno u potpunosti odgovaraju nabavljenim modelima vozila. Tako je tenderskom dokumentacijom tačno navedena: radna zapremina motora, snaga motora, međuosovinsko rastojanje i vanjske dimenzije vozila (dužina, širina i visina).

Također, pri provođenju postupka nabavke (konkurentski zahtjev bez dodatnog obavještenja o nabavci prema kriteriju najniža cijena tehnički zadovoljavajuće ponude) kompjuterske opreme u vrijednosti od 52.005 KM u tenderskoj dokumentaciji, odnosno specifikaciji precizno je definisana robna marka, čim se direktno izvršilo upućivanje na određenog proizvođača, odnosno dobavljača.

Mišljenja smo da se navođenjem preciznih tehničkih karakteristika ograničava konkurenciju, te da je stoga neophodno prilikom sastavljanja tenderske dokumentacije definisati generalne tehničke karakteristike shodno odredbi člana 14. stav (5) Zakona o javnim nabavkama BiH.

Preporučuje se BHDCA da kao ugovorni organ, shodno svojim potrebama, poslovima i ciljevima, koristi i definiše objektivne tehničke karakteristike kako bi se izbjeglo favorizovanje određenih proizvodnih marki ili roba i omogućila otvorena konkurencija.

Nabavka kancelarijskog i kompjuterskog materijala: Komisija za javne nabavke kancelarijskog i kompjuterskog materijala je provela konkurentski postupak sa objavom obavještenja za predmetnu nabavku. Ugovor o nabavci kancelarijskog i kompjuterskog materijala je dodijeljen ponuđaču koji je ponudio najpovoljniju cijenu ponude, ali po principu jediničnih cijena, što je iznosilo 1.898 KM bez PDV-a, a bez precizno

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj: 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10

definirane tehničke specifikacije nabavke, mada je u potpisanom Ugovoru o predmetnoj nabavci definirana vrijednost u ukupnom iznosu od 50.000 KM.

Preporučujemo da Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH uspostavi efikasan sistem javnih nabavki materijala u dijelu koji se odnosi na preciznu pripremu tehničke specifikacije s ciljem da svi potencijalni dobavljači mogu pripremiti ponudu na realnoj konkurentskoj osnovi.

9. Prihodi

BHDCA se finansira iz budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH i iz sredstava koja ostvaruje svojom djelatnošću putem naplate naknada od korisnika usluga zračne navigacije zrakoplovima koji lete kroz zračni prostor Bosne i Hercegovine (rutne naknade).

Jedinična cijena usluga rutne zračne navigacije za letove izvedene u zračnom prostoru BiH određuju se od strane ovlaštenih tijela EUROCONTROL-a (Evropska organizacija za sigurnost zračne navigacije). Jedinična cijena preleta dobije se dijeljenjem ukupnih troškova iz baze *en-route* troškova BiH sa ukupnim planiranim brojem jedinica usluge. Metodologija za obračun ukupne baze *en-route* troškova i jedinične cijene preleta definisana je odgovarajućim propisima EUROCONTROL-a i odredbama Pravilnika o finansiranju troškova pružanja usluga rutne zračne navigacije u zračnom prostoru Bosne i Hercegovine¹². Proširena komisija EUROCONTROL-a usvojila je, 25. novembra 2009. godine, jediničnu cijenu preleta za 2010. godinu za Bosnu i Hercegovinu.

EUROCONTROL vrši fakturisanje i naplatu sredstava od preleta u ime Bosne i Hercegovine i transferiše ih na račun Trezora BiH u Centralnoj banci BiH, odakle se po utvrđenom ključu sredstva dijele između BHDCA, Federalne direkcije za civilnu avijaciju i Direkcije za civilnu vazdušnu plovību Republike Srpske. U toku 2010. godine na račun BHDCA prenesena su sredstva u iznos od 11.041.027 KM.

U glavnoj knjizi iskazani su prihodi od pružanja javnih usluga u iznosu od 9.517.862 KM, a u vezi sa odredbom člana 5. stav (2) Odluke o odobravanju korištenja i raspodjeli sredstava ostvarenih na osnovu pružanja usluga rutne zračne navigacije po kojem je BHDCA izvršila povrat sredstava Ministarstvu finansija i trezora u iznosu od 1.523.165 KM (vidjeti tačku 6. Izvještaja - Povrat pozajmice).

10. Ostalo

- **Program posebnih namjena – Projekat BHATM**

Jedan od zadataka BHDCA je i stvaranje uslova za implementaciju propisa Evropske unije vezanih za razdvajanje funkcije regulatora i nadzora u civilnom zrakoplovstvu i kontroli leta od funkcije pružanja usluga u zračnoj plovidbi u zračnom prostoru iznad teritorije BiH. Usvajanjem Zakona o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine¹³ i Zakona o Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovidbi Bosne i Hercegovine¹⁴ postavljen je

¹² Službeni glasnik BiH, broj: 90/06

¹³ Službeni glasnik BiH, broj 39/09 od 19.05.2009. godine

¹⁴ Službeni glasnik BiH, broj 43/09 od 02.06.2009. godine

pravni osnov za implementaciju navedenog zadatka, odnosno osnov za sprovođenje transformacije BHDCA u regulatora za civilno zrakoplovstvo BiH i za uspostavljanje Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi Bosne i Hercegovine (BHANSA).

BHDCA nastavlja pravni kontinuitet Direkcije za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine, uspostavljene Zakonom o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH, broj 2/04). U julu 2010. godine Ministarstvo pravde je donijelo rješenje kojim je odobren upis Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi Bosne i Hercegovine (BHANSA) u Registar pravnih lica Bosne i Hercegovine, koji se vodi kod Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine.

Shodno odredbama člana 31. stav (1) Zakona o Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovidbi Bosne i Hercegovine, BHDCA će u koordinaciji sa tijelima Agencije realizovati BHATM strategiju do potpunog uspostavljanja jedinstvenog sistema za pružanje usluga oblasne kontrole zračnog saobraćaja i operativno-tehničkih službi. BHATM strategija (Strategija razvoja sistema upravljanja zračnim prometom u BiH) je izuzetno složen višegodišnji projekat, koji je započet 2005. godine kada je procijenjena vrijednost istog u iznosu od 14,0 miliona EUR i planiran rok završetka za kraj 2007. godine. BHATM strategija se realizuje kroz pet oblasti: nabavka i instalacija opreme za ATM sistem; građevinski radovi na sedam lokacija; osposobljavanje službi kontrole vazdušnog saobraćaja; transformacija zrakoplovnih institucija i organizacija i sektorizacija zračnog prostora BiH. Za provedbu strategije planirana su sredstva prema izvorima finansiranja: 1) iz kreditnih sredstava Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) u iznosu od 16,75 miliona EUR (nabavka i instalacija opreme 10,99 miliona EUR, građevinski radovi 5,60 miliona EUR, i konsultantske usluge 160.000 EUR); 2) iz vlastitih prihoda od rutnih naknada u iznosu od 3,219 miliona EUR (osposobljavanje službi kontrole zračnog prometa). Napominjemo da utrošak sredstava vezan za BHATM strategiju nije revidiran s obzirom da se radi o višegodišnjem projektu, čije rokove završetka produžava Vijeće ministara BiH, te smatramo da je svrsishodnije reviziju istog obaviti po okončanju svih aktivnosti. Prema raspoloživim informacijama osigurani su preduslovi za otpočinjanje rada BHANSA, odnosno završeni su građevinski radovi, instalirana oprema i izvršena edukacija kadrova.

Međutim, ni do dana sačinjavanja ovog izvještaja nije uspostavljeno institucionalno funkcionisanje BHANSA. Naime, prema odredbi člana 9. Zakona o Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovidbi Bosne i Hercegovine tijela Agencije su Vijeće Agencije (sedam članova i to predstavnik: Ministarstva komunikacija i transporta BiH, Ministarstva odbrane BiH, Ministarstva finansija i trezora BiH, Vlade Republike Srpske, Vlade Federacije BiH, BHDCA i zaposlenik Agencije) i *Uprava Agencije* (direktor i dva zamjenika).

Vijeće Agencije je imenovalo Vijeće ministara BiH Odlukom o imenovanju Vijeća Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH (Službeni glasnik BiH, broj 102/09 od 29. decembra 2009. godine). Vijeće ministara BiH je donijelo i Odluku o visini novčane naknada za rad članova Vijeća Agencije kojom je određena mjesečna naknada za predsjedavajućeg Vijeća od 900 KM i za pet članova po 800 KM. Na temelju navedene Odluke, za period od 22.12.2009. do 31.12. 2010. godinu, članovima Vijeća je isplaćeno ukupno 60.105 KM. Shodno odredbama člana 19., općim aktima Agencije, u skladu sa zakonskim propisima, uređuju se zapošljavanje i radni odnosi u Agenciji, finansije, računovodstvo, unutrašnja organizacija i sistematizacija poslova, te druga pitanja značajna za obavljanje poslova Agencije. Prema raspoloživim informacijama ni do dana sačinjavanja ovog izvještaja nisu doneseni pravni akti kao jedan od preduslova za otpočinjanje operativnog funkcionisanja Agencije.

Prema aktu Generalnog sekretarijata Vijeća ministara BiH, Uprava Agencije imenovana je na 125. sjednici održanoj 24.06.2010. godine, u svojstvu vršilaca dužnosti direktora i dva zamjenika direktora. Napominjemo da su članovi Uprave direktor J.P. Međunarodna zračna luka-aerodrom Mostar d.o.o., direktor Republičke direkcije za civilnu vazдушnu plovību Republike Srpske i zamjenik direktora BHDCA, a da su prema rješenjima o imenovanju za vršiocē dužnosti u BHANSA imenovani na period od šest mjeseci. Prema raspoloživim podacima do dana sačinjavanja ovog Izvještaja Uprava Agencije nije primala plaće niti drugi vid naknada. Smatramo da je ovom pitanju potrebno posvetiti posebnu pažnju, a u vezi sa činjenicom da je evidentna neefikasnost cijelog procesa.

Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, BHDCA su odobrena sredstva u iznosu od 6.790.000 KM, čiju strukturu čine sredstva iz budžeta u iznosu od 2.189.500 KM i sredstva od rutnih naknada u iznosu od 4.600.500 KM. Odlukom Vijeća ministara BiH, u augustu 2010. godini, odobrena su dodatna sredstva u iznosu od 6.521.665 KM u svrhu finansiranja troškova BHDCA i troškova BHATM projekta (Projekta izgradnje sistema za upravljanje zračnim prostorom u BiH), odnosno za finansiranje rada tijela Agencije za pružanje usluga kontrole zračne plovību BiH, kao i troškova administrativno-operativnog uspostavljanja Agencije.

Temeljem naprijed navedene Odluke, u oktobru 2010. godine, a uz suglasnost Ministarstva finansija i trezora BiH, BHDCA i BHANSA potpisali su Sporazum o utvrđivanju iznosa troškova rada tijela BHANSA i troškova administrativno-operativnog uspostavljanja BHANSA na osnovu koga je BHDCA imala obavezu da na račun BHANSA prenese sredstva u iznosu od 471.226 KM. U toku 2010. godine po ovom Sporazumu prenesena su sredstva u iznosu od 208.086 KM. Prema saglasnosti Ministarstva finansija i trezora BiH, BHDCA je zadužena da izvrši knjiženja transakcija po ovom osnovu kroz BHATM projekat. Prema tome BHDCA nije imala mogućnost suštinske kontrole nad trošenjem ovog dijela sredstava. Vezano za navedeno, napominjemo da nije revidiran utrošak sredstava u iznosu od 208.086 KM sa aspekta primjene odgovarajućih propisa, s obzirom da je BHANSA posebno pravno lice.

Izvršenje budžeta za BHATM projekat sa 31.12.2010. godine iskazano je u iznosu od 6.201.300 KM, što predstavlja, 95% u odnosu na odobrena sredstva, a prema strukturi koju čine izdaci za: bruto plaće i naknade (373.773 KM); naknade troškova zaposlenih (50.980 KM); putni troškovi (11.604 KM); izdaci poštanskih i telefonskih usluga (18.381 KM); izdaci za energiju i komunalne usluge (169.265 KM); nabavka materijala (8.125 KM); izdaci za usluge prijevoza i goriva (10.088 KM); unajmljivanje imovine i opreme (569.497 KM); izdaci za tekuće održavanje (94.263 KM); izdaci za osiguranje i troškove platnog prometa (15.073 KM); ugovorene usluge (481.040 KM); nabavka građevina (1.128.384 KM); nabavka opreme (1.747.662 KM); povrat pozajmice Ministarstvu finansija i trezora BiH (1.523.165 KM).

BHDCA je u izvještaju o radu upućenom Ministarstvu komunikacija i transporta BiH dala obrazloženje za dodatne aktivnosti koje nisu bile predviđene programom rada, a koje su imale za posljedicu naprijed navedene izdatke. Obrazloženje predmetnih izdataka dato je i u ovom Izvještaju u okviru pojedinih vrsta rashoda. Ovdje skrećemo pažnju da nisu precizno definisane nadležnosti i odgovornosti između BHDCA i tijela BHANSA u ovom prelaznom periodu, niti su određeni precizni rokovi za implementaciju pojedinih aktivnosti kao što je preuzimanje imovine, kadrova i sl.

Uvažavajući sve objektivne i subjektivne okolnosti vezane za implementaciju ovog složenog projekta cijenimo da postoji izuzetno visok rizik za efikasno i racionalno korištenje javnih sredstava, stoga je neophodno da BHDCA ponovo preduzme sve aktivnosti iz njene nadležnosti kojima će skrenuti posebnu pažnju institucijama nadležnim za rad BHDCA i BHANSA.

11. Korespondencija

BHDCA je u ostavljenom roku dostavila komentare na Nacrt izvještaja o reviziji za 2010. godinu. U komentarima su navedena obrazloženja na nalaze i preporuke iz Izvještaja. Navedena obrazloženja nismo mogli prihvatiti jer nisu data adekvatna obrazloženja niti je priložena relevantna dokumentacija koja bi uticala na izmjene nalaza u Izvještaju. Detaljno objašnjenje komentara koji nisu prihvaćeni dato je u odgovoru na dostavljene komentare na Nacrt izvještaja o reviziji koji je dostavljen rukovodstvu BHDCA uz Izvještaj o reviziji za 2010. godinu.

Vođa tima za finansijsku reviziju

Mirsada Sijamić, viši revizor

Rukovodilac Odjela za finansijsku reviziju

Miro Galić, viši revizor

U reviziji učestvovali:

Nada Laco, revizor

Dragan Vukajlović, revizor



III PRILOG

FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI I IZJAVA O ODGOVORNOSTIMA

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizionih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba da dobije odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje finansijskih izvještaja saglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvještavanja, te da je odobrilo finansijske izvještaje.

Rukovodstvo **Direkcije za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Direkcija) dužno je da osigura da finansijski izvještaji za 2010. godinu budu izrađeni u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 61/04 i 49/09), Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 33/07) i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH (Protokol Ministarstva broj 01-St4-16-1810/05 od 30.05.2005. godine). Rukovodstvo je također obavezno da postupa u skladu sa Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2010. godinu (Službeni glasnik BiH broj 103/09) i pratećim uputstvima, objašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo finansija i trezora BiH, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijski izvještaji daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja i rezultate poslovanja Direkcije .

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvještaja odgovornosti rukovodstva obuhvataju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sistem internih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja;
- da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da finansijski izvještaji sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja budžeta, kao i podatke o sistemu internih kontrola i realizaciji preporuka revizije.
- da se u poslovanju primjenjuju važeći zakonski i drugi relevantni propisi;

Rukovodstvo je također odgovorno za čuvanje imovine i resursa od gubitaka, pa stoga i za preduzimanje odgovarajućih mjera da bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum: 21.03.2011. godine

Direktor:

Dorđe Ratkovića

Pregled rashoda budžeta za 2010. godinu

Naziv institucije: Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH

Tabela I Zbirna

Opis	Odobreni budžet	Usklađivanja budžeta	Ukupni budžet (2+3)	Izvršenje budžeta	Index 5/4
1	2	3	4	5	6
1. Tekući izdaci	8.195.000	-141.200	8.053.800	6.266.821	78
Bruto plaće i naknade	2.628.000	-502.166	2.125.834	1.716.720	81
Naknade troškova zaposlenih	940.000	-150.000	790.000	572.749	72
Putni troškovi	772.000	-53.000	719.000	574.527	80
Izdaci telefonskih i pošt.usluga	141.000	15.000	156.000	118.882	76
Izdaci za energiju i kom. usluge	236.000	30.000	266.000	263.825	99
Nabavka materijala	78.000	4.068	82.068	65.616	80
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	87.000	6.232	93.232	69.906	75
Unajmljivanje imovine i opreme	800.000	368.500	1.168.500	1.167.813	0
Izdaci za tekuće održavanje	110.000	79.399	189.399	148.316	78
Izdaci za osiguranje	45.000	8.000	53.000	36.115	68
Ugovorene usluge i druge usluge	2.358.000	52.767	2.410.767	1.532.354	64
2. Kapitalni izdaci	3.593.500	141.200	3.734.700	3.580.684	96
Nabavka zemljišta					0
Nabavka građevina	1.260.000	55.000	1.315.000	1.303.150	0
Nabavka opreme	2.333.500	86.200	2.419.700	2.277.534	94
Nabavka ostalih stalnih sreds.					0
Rekonstrukcija i inves.održ.					0
3. Povrat pozajmice	1.523.165	0	1.523.165	1.523.165	100
Povrat pozajmice Ministarstvu finansija i trezora BiH	1.523.165		1.523.165	1.523.165	100
					0
I Ukupno (1+2+3)	13.311.665	0	13.311.665	11.370.670	85
II Prosječan broj zaposlenih	76		76	70	92
4. Novčane donacije			0	0	0
					0
					0

Rukovodstvo je ove izvještaje odobrilo 22.03.2011. godine.

Direktor:
Đorđe Ratkovic

Bilans stanja na dan 31.12.2010. godine

Naziv institucije: Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH

Zbirni

Opis	31.12.2009	31.12.2010.	Indeks 3/2
1	2	3	4
1. Gotovina, krat.potraživanja, razgraničenja i zalihe	11.079	10.633	96
Novčana sredstva	11.025	10.331	94
Kratkoročna potraživanja	54	302	559
Kratkoročni plasmani			0
Interni finansijski odnosi			0
Zalihe			0
Kratkoročna razgraničenja			0
2. Stalna sredstva	23.915.648	33.630.491	0
Stalna sredstva	24.564.377	34.508.436	0
Ispravka vrijednosti	648.729	877.945	0
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	23.915.648	33.630.491	0
Dugoročni plasmani			0
Dugoročna razgraničenja			0
UKUPNO AKTIVA (1+2)	23.926.727	33.641.124	141

3. Kratkoročne obaveze i razgraničenja	2.643.475	408.165	15
Kratkoročne tekuće obaveze	2.234.808	170.861	8
Kratkoročni krediti i zajmovi			0
Obaveze prema zaposlenima	408.667	237.304	58
Interni finansijski odnosi			0
Kratkoročna razgraničenja			0
4. Dugoročne obaveze i razgraničenja	0	0	0
Dugoročni krediti i zajmovi			0
Ostale dugoročne obaveze			0
Dugoročna razgraničenja			0
5. Izvori sredstava	23.915.648	33.630.491	0
Izvori sredstava	23.915.648	33.630.491	0
Ostali izvori sredstava			0
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda			0

UKUPNO PASIVA (3+4+5)	26.559.123	34.038.655	128
------------------------------	-------------------	-------------------	------------

Direktor:
Đorđe Ratkovica