



IZVJEŠĆE

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

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

Sarajevo, lipanj 2011. 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. Financijska izvješća	9
6. Pregled rashoda proračuna.....	10
6.1. Tekući izdaci	10
6.2. Kapitalni izdaci	16
7. Bilanca stanja.....	16
8. Javne nabave.....	17
9. Prihodi.....	19
10. Ostalo.....	19
11. Korespondencija	22
III. PRIVITAK.....	23
FINANCIJSKA IZVJEŠĆA I IZJAVA O ODGOVORNOSTIMA	23
Izjava o odgovornostima rukovodstva	
Pregled rashoda proračuna za 2010. godinu	
Bilanca stanja na dan 31.12.2010. godine	

I. MIŠLJENJE REVIZORA

Uvod

Izvršili smo reviziju finansijskih izvješća i usuglašenosti poslovanja s odgovarajućim zakonima i propisima za godinu koja se završava 31. prosinca 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 izvješća sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja, tj. Zakonu o financiranju institucija BiH, Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu proračuna institucija BiH. Ova odgovornost uključuje i kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvješća koja ne sadrže značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške.

Pored odgovornosti za pripremu i prezentaciju finansijskih izvješća, rukovodstvo BHDCA je također odgovorno osigurati da su finansijske transakcije i informacije koje su prikazane u finansijskim izvješćima usuglašene s odgovarajućim zakonima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskim izvješćima temeljem revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 12/06) i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI). Ovi standardi zahtijevaju da postupamo sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijska izvješća ne sadrže značajne pogrešne iskaze. Revizija uključuje obavljanje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o iznosima i objavama u finansijskim izvješćima. Izbor postupka se temelji na prosudbi revizora, uključujući procjenu rizika značajnog pogrešnog prikazivanja u finansijskim izvješćima uslijed prijevare ili greške. 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 svrhu izražavanja mišljenja o efikasnosti internih kontrola. Revizija također ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sustav internih kontrola.

Pored odgovornosti za izražavanje mišljenja o finansijskim izvješćima, naša odgovornost je izražavanje mišljenja o tome da li su finansijske transakcije i informacije koje su prikazane u finansijskim izvješćima, po svim bitnim pitanjima, usuglašene s odgovarajućim zakonima. Ova odgovornost uključuje obavljanje procedura kako bi dobili revizijske 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 revizijski dokazi dovoljni i odgovarajući i da osiguravaju temelj za naše mišljenje.



Temelj za mišljenje sa rezervom

1. Kao što je navedeno pod točkom 8. Izvješća, pojedine procedure javnih nabava nisu bile provedene sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama BiH.
2. Kao što je navedeno pod točkom 5. Izvješća, pojedine pozicije izdataka nisu iskazane po strukturi određenoj proračunom i Pravilnikom o računovodstvu proračuna institucija Bosne i Hercegovine.

Mišljenje sa rezervom

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte navedene u Temelju za mišljenje s rezervom, finansijska izvješća BHDCA prikazuju fer i istinito, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obveza na 31. prosinca 2010. godine i rezultate poslovanja i izvršenja proračuna za godinu koja se završila na navedeni datum sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja.

Financijske transakcije i informacije prikazane u finansijskim izvješćima bile su u svim značajnim aspektima usuglašene s odgovarajućim zakonima i propisima, osim za moguće efekte koji su navedeni u Temelju za mišljenje sa rezervom.

Isticanje predmeta

Ne izražavajući dalju rezervu, skrećemo pažnju na:

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

Sarajevo, 08.06.2011. godine

Zamjenik glavnog revizora

Dževad Nekić

Glavni revizor

Milenko Šego

II. NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

BHDCA je upravna organizacija u sastavu Ministarstva komunikacija i prometa 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 uvjeti za siguran zračni promet u zračnom prostoru Bosne i Hercegovine, a odnosi se na: ovlaštenja u oblasti civilnog zrakoplovstva i kontrole zračnog prometa, opće uvjete za zrakoplovstvo, obveze i odgovornosti glede zrakoplovne navigacije, inspeksijskog i stručnog nadzora, usluga u zrakoplovnoj plovidbi, aerodroma, potraga i spašavanja, zrakoplova, zrakoplovnog ovlaštenog i zrakoplovnog stručnog osoblja, zrakoplovnih operatera i drugih djelatnosti u zrakoplovstvu, istraživanja nesreća i incidenata, sigurnosti civilnog zrakoplovstva i prekršaja u zrakoplovstvu. BHDCA obavlja dužnosti definirane 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.

Unutarnja organizacija BHDCA utvrđuje se kao posebna cjelina u okviru Pravilnika o unutarnjoj organizaciji Ministarstva komunikacija i prometa BiH. Pravilnik o unutarnjoj organizaciji BHDCA predlaže generalni direktor, donosi ga ministar, a potvrđuje Vijeće ministara BiH. Prema Pravilniku o izmjenama i dopunama pravilnika o unutarnjoj organizaciji Ministarstva komunikacija i prometa BiH iz studenog 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 financira iz proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine i iz dijela sredstava koja ostvaruje Bosna i Hercegovina kroz naknade od korisnika za pružene usluge u zračnoj plovidbi (rutne naknade). Iznos sredstava od rutnih naknada, na prijedlog BHDCA, utvrđuje Vijeće ministara BiH kroz Bazu troškova za rutne naknade, a sukladno obvezama preuzetim iz međunarodnih ugovora u kojima je BiH ugovorna strana.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je financijsku reviziju BHDCA za 2009. godinu o čemu je sačinjeno Izvješće o reviziji, te izrazio mišljenje s rezervom na financijska izvješća i zakonitost poslovanja vezano za izdatke za plaću, naknade za rad u povjerenstvima, 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 funkcioniranju sustava internih kontrola u procesima angažmana uposlenika na određeno vrijeme i po ugovorima o djelu, pri evidentiranju izdataka po izvorima financiranja (proračunska sredstva ili sredstva od preleta), kao i pri evidentiranju nabave materijala sukladno načelu modificiranog nastanka događaja. Također, ukazano je na nedovoljnu efikasnost u realizaciji Projekta BHATM strategija.

BHDCA su predložene preporuke kojima se sugerira poduzimanje određenih aktivnosti na poboljšanju poslovanja i otklanjanju nepravilnosti u daljem poslovanju.

BHDCA je dostavila odgovor Uredu suglasno članku 16. stav 3. Zakona o reviziji o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja slabosti i nedostataka koji su identificirani u Izvješću o reviziji za 2009. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije dane u Izvješću o reviziji za 2009. godinu te uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Preporuke čija je realizacija u tijeku:

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

Nerealizirane preporuke:

- U pojedinim slučajevima nisu provedene adekvatne procedure pri upošljavanju osoblja.
- Nisu definirana precizna pravila za evidentiranja izdataka po izvorima financiranja (proračunska sredstva ili sredstva preleta).
- Prisutne su određene objektivne i subjektivne slabosti koje utječu na efikasnost provođenja 'BHATM strategije'.

3. Sustav internih kontrola ³

BHDCA je odgovorna za kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća i usuglašenost poslovanja s zakonima i propisima. Prema važećim propisima rukovodstvo BHDCA čine generalni direktor i dva zamjenika generalnog direktora. Sukladno odredbama članka 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 rujna 2006. godine. Skrećemo pažnju da važećim propisima kojima je uređeno poslovanje BHDCA nije definirana dužina mandata rukovodioca institucije što može utjecati na efikasno vršenje funkcije rukovođenja i racionalno upravljanje proračunskim sredstvima, te je s toga neophodno pri predlaganju izmjena relevantnih propisa ovom pitanju posvetiti dužnu pažnju.

³ Sustav internih kontrola je jedinstven proces kojeg uvodi rukovodstvo i uposleni institucije, a osmišljen je za pružanje razumnog uvjerenja da se u izvršavanju misije institucije postižu sljedeći opći ciljevi: efikasne poslovne operacije, pouzdano financijsko izvještavanje, usuglašenost poslovanja s zakonima i propisima i zaštita imovine.

Iako su prethodnim izvješćima o reviziji dane preporuke za poboljšanje sustava internih kontrola uočene su određene slabosti u pojedinim procesima. Konstatirano je da nisu uspostavljene odgovarajuće kontrolne aktivnosti prilikom evidentiranja troškova sredstava preleta sukladno njihovoj namjeni. Naime, BHDCA se financira iz Proračuna 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 financiranje 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 sukladno 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 sukladno 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 sustavu za praćenje realizacije ovih sredstava. Međutim, BHDCA nije definirala precizna pravila evidentiranja pojedinih tekućih izdataka u okviru glavne knjige proračunskih sredstava ili u okviru glavne knjige sredstava preleta. Neuspostavljanje odgovarajućeg sustava evidentiranja trošenja sredstava preleta može eventualno imati za posljedicu umanjene baze za izračun jedinične cijene preleta što izravno utječe na visinu ostvarenih prihoda sa jedne strane, a sa druge strane može eventualno utjecati na neodgovarajuće pravdanje troškova prema EUROCONTROL-u.

U cilju pouzdanosti financijskih izvješća neophodno je definirati pravila za evidentiranje izdataka po izvorima financiranja (proračunska sredstva ili sredstva preleta) i uspostaviti odgovarajući sustav internih kontrola koji će osigurati dosljednu primjenu ovih pravila.

Nadalje je konstatirano da nisu uspostavljene odgovarajuće kontrolne aktivnosti prilikom popunjavanja radnih mjesta definiranih Pravilnikom o unutarnjoj 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 točku 6. Izvješća). BHDCA nije uspostavila odgovarajući sustav kontrole popisa stalnih sredstava u dijelu popisa zgrada i opreme u pripremi (vidjeti točku 7. Izvješća). Sustav internih kontrola pokazuje slabost i u primjeni važećih propisa prilikom provođenja procedura javnih nabava (vidjeti točku 8. Izvješća).

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

⁴ Službeni glasnik BiH, broj 27/08

4. Proračun

- **Planiranje i izvršenje proračuna**

Zahtjev za dodjelu sredstava iz proračuna za 2010. godinu sačinjen je u okviru gornje granice rashoda koju je odredilo Ministarstvo financija i trezora BiH u ukupnom iznosu od 7.504.256 KM. Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2010. godinu⁵, BHDCA su odobrena sredstva u iznosu od 6.790.000 KM (sredstva iz proračuna 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 srpnju 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 sustava za upravljanje zračnim prostorom u BiH), te da se koriste za pokriće troškova koji proizlaze 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 iz odobrenih sredstava koji će biti prebačen na račun Agencije (detaljnije točka Izvješća).

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

Izvršenje proračuna 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 financija i trezora BiH je, odlukama iz rujna i studenog 2010. godine, odobrilo prestrukturiranje rashoda u okviru odobrenog proračuna u iznosu od 168.500 KM. Također, u listopadu 2010. godine Ministarstvo financija i trezora BiH je dalo suglasnost na izmjenu strukture rashoda BHATM Projekta u iznosu od 652.166 KM.

Uvažavajući objektivne okolnosti koje utječu na efikasnost procesa planiranja, a vezane su za transformiranje zrakoplovnih institucija, smatramo da je neophodno dalje poboljšanje ovog procesa, s obzirom da realno planiranje osigurava učinkovito upravljanje proračunskim sredstvima i ostvarivanje zadataka koji proizlaze iz zakonom definiranih nadležnosti institucije.

⁵ Službeni glasnik BiH, broj 103/09

⁶ Službeni glasnik BiH, broj 72/10

- **Planirani i realizirani programski zadaci**

Program rada i izvješće o radu BHDCA dostavlja Ministarstvu komunikacija i prometa BiH. Programom rada definirani 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 definiran 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 uvjeta za standardizaciju i pristupanje u punopravno članstvo EASA (Europska 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 europskih (EU/EASA) i drugih (ICAO) sigurnosnih standarda u BiH, harmonizirajući pravila i upute za provođenje inspekcije stranih zrakoplova na platformi.
- U okviru implementacije I i II faze ECAA Sporazuma (Sporazum o europskom zajedničkom zračnom prostoru) planirana je izrada podzakonskih propisa sukladno EU regulativi.

Izvješće o radu sadrži detaljan opis svih provedenih aktivnosti vezanih za naprijed definirane ciljeve. Posebna točka u Izvješću 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. Financijska izvješća

BHDCA je sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH⁷ sačinila godišnje financijsko izvješće za 2010. godinu koje sadržava bilancu stanja, pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju uposlenih, pregled dinamike upošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava i pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi. Također, sastavni dio godišnjeg financijskog izvješća predstavlja analiza izvršenja proračuna koja je sastavljena u tekstualnom obliku.

Godišnje financijsko izvješće predano je Ministarstvu financija i trezora BiH, a set izvješća čine zbirna izvješća i tri pojedinačna izvješća (za sredstva namjenske potrošnje iz Proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH, za sredstva od preleta (rutnih naknada) i za sredstva odobrena Odlukom Vijeća ministara BiH za Projekt BHATM). Po zahtjevu Ministarstva financija i trezora BiH sačinjeno je i naknadno dostavljeno korigirano financijsko izvješće za 2010. godinu na način da su u posebnoj koloni iskazana odobrena sredstva po Odluci Vijeća ministara BiH.

Revizijom pojedinih pozicija izdataka konstatirano 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 proračunskim planom nisu predviđene za te namjene. Nedostajuća sredstva u iznosu od 78.528 KM na poziciji 613615-zakup telekomunikacijske 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 izvješćima po visini i strukturi određenoj proračunom i Pravilnikom o računovodstvu proračuna institucija BiH.

Neophodno je voditi računa o godišnjem proračunskom planu i proračunskim 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 izvješćivanja.

6. Pregled rashoda proračuna

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 uposlenih se obračunavaju sukladno odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine. Odredbama navedenog Zakona definirano je da uposleni u BHDCA, koji obavljaju poslove vezano za upravljanje i kontrolu zračnog prometa imaju pravo na dodatak maksimalno do 30% od osnovne plaće. Sredstva za zrakoplovni dodatak su planirana, ali tijekom 2010. godine nisu vršene isplate, s obzirom da Vijeće ministara BiH nije donijelo odluku o visini dodatka. Navedeno je utjecalo na iskazivanje procenta izvršenja na predmetnoj poziciji rashoda.

Ovi izdaci su planirani za 56 uposlenih, a na dan 31.12.2010. godine bilo je uposleno 76 osoba (54 BHDCA, 18 BHANSA i 4 pripravnika). Naime, u tijeku 2009. godine usvojeni su Zakon o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine i Zakon o Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovidbi Bosne i Hercegovine, čijim usvajanjem su stvoreni uvjeti za provođenje transformacije BHDCA u regulatora za civilno zrakoplovstvo BiH i za uspostavljanje Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi u BiH (BHANSA). Pravilnikom o izmjenama i dopunama pravilnika o unutarnjoj organizaciji Ministarstva prometa i komunikacija BiH, iz studenog 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 definirano je da uposleni u BHDCA čije radno mjesto nije predviđeno ovom sistematizacijom, ostaju u radnom odnosu, pod istim uvjetima do donošenja akta o sistematizaciji radnih mjesta u Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH. Prema navedenom iskazani su troškovi plaća za 18 uposlenika BHDCA, čiji prelazak u BHANSA nije realiziran iz razloga ne postojanja sistematizacije radnih mjesta u BHANSA (vidjeti točku 10. Izvješća).

Analizirajući radno pravni status uposlenih u BHDCA uočeno je da je od 54 uposlene osobe sa 17 osoba (11 državnih službenika i 6 uposlenika) zaključen ugovor o radu na

određeno vrijeme. Iz postojeće dokumentacije se ne može utvrditi da li je prije angažiranja uposlenika provedena procedura oglašavanja potrebe za popunjavanjem radnih mjesta i na koji način je izvršen izbor istih. Smatramo da prilikom upošljavanja novih uposlenika treba poštovati važeću regulativu kojom je propisano zasnivanje radnog odnosa uz poštivanje principa transparentnosti i javnosti.

Neophodno je popunjavanje radnih mjesta definiranih Pravilnikom o unutarnjoj 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 uposlenika urediti sukladno 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 uposlenika u rasponu od 209 KM do 930 KM). Predmetne isplate su izvršene za obavljanje poslova drugog radnog mjesta zbog odsutnosti uposlenog, za poslove organiziranja i vođenja sastanka u svezi s tranzicijom BHATM, za izradu proračuna za BHANSU, aktivnosti transpozicije europskih propisa sadržanih u Multilateralnom sporazumu o uspostavljanju zajedničke europske zrakoplovne oblasti, povećanog obima posla i druge aktivnosti. Usporedbom isplata za stimulacije i naknada za rad u Projektnim odborima BHATM-a utvrđeno je da su nekim uposlenicima u istom mjesecu vršene isplate po oba osnova.

Preporučamo BHDCA poduzimanje aktivnosti utvrđivanje preciznih mjerila za vrednovanje rezultata rada kao temelja za isplatu stimulacija s posebnim akcentom na isplate uposlenicima po različitoj osnovi u istom mjesecu ili razdoblju u cilju racionalnog trošenja proračunskih sredstava.

- **Naknade troškova uposlenih**

Naknade troškova uposlenih 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 povjerenstvima (137.349 KM) i naknade učenicima i studentima (129.600 KM)

Naknade za rad u povjerenstvu: 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 temelju internih odluka u iznosu od 154.783 KM (za uposlenike 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 Izvješću o reviziji BHDCA za 2009. godinu je konstatirano da je sukladno navedenim odlukama, a prema pojedinačnim rješenjima direktora institucije, bez jasnih kriterija, izvršen raspored članova u projektne timove kojima su isplaćene značajne naknade (za uposlenike 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 natječaja, a u cilju stjecanja zvanja oblasni nadzorni kontrolor zračnog prometa. Dakle, predmetne

naknade se kontinuirano isplaćuju (2006.-2010. godina) u sklopu realizacije BHATM projekta i financiraju 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 poduzeti sve aktivnosti, što je objektivno prije moguće, u cilju uvođenja BHATM sustava 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 definirati određene norme pripadanja, kao i prava na određene troškove, odnosno pravo na hotelski smještaj i kategoriju, kategoriju zračnog prijevoza, ostale troškove (viza, vakcinacija, liječnički, 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 implementiranje i isporuku radarskih sustava kao i razne konferencije. Analizirajući troškove službenog putovanja, odnosno odlazaka u Madrid (implementiranje radarskih sustava) i prisustvovanje raznim konferencijama, koji predstavljaju značajnu stavku, nismo se uvjerali u značajne efekte navedenih putovanja s obzirom da navedeni sustavi već duže vremena nisu uspostavljeni odnosno stavljeni u uporabu.

Preporuča se BHDCA da pri odobravanju službenih putovanja van zemlje sagleda stvarne potrebe za putovanjima, a sukladno poslovnim ciljevima i politikama, odnosno neophodno je da se pri odobravanju službenih putovanja van zemlje sagleda svrsishodnost i efekt koji se ostvaruje odlaskom na službeni put van zemlje u cilju racionaliziranja 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 regulirano 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 suradnika 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.

Preporučamo da se donesu interni akti za reguliranje potrošnje fiksnih telefona i internet usluga, te da se preispita važeća odluka za reguliranje 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 uporabu (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 definirala način uporabe i korištenja službenih vozila, čime je stvoren dobar temelj za praćenje uporabe vozila i racionaliziranje troškova. Opravke i održavanja službenih vozila su uredno popraćene 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 organiziranja prijema, sastanaka i drugih skupova u službenim prostorijama BHDCA do 20.000 KM (godišnje). Za ove namjene u 2010. godini su realizirani troškovi u iznosu od 52.305 KM iz proračuna (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 proračunu prvobitno utvrđeni iznos. Predmetni izdaci su veći za oko 6.000 KM u odnosu na 2009. godinu. U Izvješću o reviziji finansijskih izvješća 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 konstatirali da su poduzete 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 ukupnih izdataka i uspoređivanjem istih sa utvrđenim ograničenjima uočili smo da je iskorišten maksimalno dozvoljeni iznos. Smatramo da je potrebno internim pravilnikom definirati 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 uposlenih.

S obzirom na specifičnu djelatnost BHDCA koja ima objektivnu potrebu za troškovima reprezentacije u poslovne svrhe preporučamo da se poduzmu potrebne aktivnosti na preispitivanju odredbi internog Pravilnika i konačnog uspostavljanja efikasnog sustava 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 definirani 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 realizirano 628.759 KM iz sredstava preleta. U Izvješću o reviziji BHDCA za 2009. godinu je preporučeno da se uspostavi efikasan sustav internih kontrola za iskazanim potrebama za edukaciju i usavršavanje od strane uposlenih, te da se posebnim ugovorom reguliraju međusobni odnosi BHDCA i uposlenih za koje se vrši izdvajanje ovih sredstava. Revizijom predmetnih izdataka u 2010. godini smo konstatirali da su poduzete 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 uposlenika kojima je omogućena specijalizacija.

Preporučamo da se uspostavi efikasan sustav upravljanja nad izdacima za specijalizaciju i školovanje uposlenika na način koji će omogućiti da se uložnim 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 izdana u Zagrebu 26.01.2009. godine (račun br. 005/10 za stručno osposobljavanje 54 kandidata za stjecanje 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 razdoblja u tekućem razdoblju, preporučamo da se poduzmu sve aktivnosti na uspostavljanju efikasnog sustava internih kontrola u cilju pouzdanog evidentiranja rashoda sukladno načelu modificiranog nastanka događaja odnosno u obračunskom razdoblju u kojem su nastali kako je to definirano odredbama Zakona o financiranju 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 temelju ugovora o djelu potpisanih sa 64 lica za razne poslove, od najjednostavnijih do veoma složenih (npr. usluge fizičke zaštite imovine, održavanje čistoće, izgradnja ATM sustava, tehnička podrška za operativni rad ATC simulatora), tako da su pojedine osobe 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 definirana 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 osoba za poslove i zadatke koji su sadržani u opisima sistematiziranih 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 kraće ili duže razdoblje 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 preporučamo da se angažiranje po ugovorima o djelu racionalizira sa posebnim akcentom na obavljanje poslova iz opisa sistematiziranih radnih mjesta,

- **Povrat pozajmice**

Strategijom razvoja sustava za upravljanje zračnim prometom u Bosni i Hercegovini BHDCA je određena kao nositelj Projekta izgradnje sustava za upravljanje zračnim prometom u BiH (BHATM strategija). U svezi sa navedenim Projektom Bosna i Hercegovina je 01. kolovoza 2006. godine potpisala Ugovor o zajmu br. 35288 sa 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) sredstva se planiraju u okviru izravnih transfera sa Jedinственог računa trezora proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za tekuću godinu, a za 2010. godinu planirana su sredstva u iznosu od 3.800.000 KM.

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 obvezi

⁸ Službeni glasnik BiH, broj 102/09

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 72/10

da, najkasnije do 31.12.2010. godine, Ministarstvu financija i trezora BiH izvrši povrat sredstava u iznosu od 1.523.165 KM, plaćenih na ime rate kredita, kamata i naknada za nekorištena sredstva zaključno sa 31.12.2009. godine, sukladno Ugovoru o zajmu zaključenim između Bosne i Hercegovine i Europske 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 financijskim izvješćima BHDCA.

6.2. Kapitalni izdaci

Ukupni kapitalni Izdaci ostvareni tijekom 2010. godine iznose 3.580.684 KM, a odnose se na nabavu građevina (1.303.150 KM) i nabavu opreme (2.277.534 KM). Nabavu opreme po strukturi čine izdaci za: softvere (1.712.769 KM), motorna vozila (308.683 KM), računalnu 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. Bilanca 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 obveze (342.270 KM) koje su plaćene u 2011. godini, obveze prema uposlenima za plaće i naknade za prosinac 2010. godine (237.304 KM) koje su realizirane 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 konstatirali 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 usporediti sa stanjem stalnih sredstava u glavnoj knjizi.

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

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj 43/09

Strategije BHATM bit će upisana u knjigovodstvene evidencije Agencije nakon njenog osnivanja. BHDCA kao nositelj realizacije Strategije BHATM treba da prenese na Agenciju sva prava i obveze koje proizlaze iz toga uključujući i obvezu vraćanja kredita Europskoj banci za obnovu i razvoj (vidjeti točku 10. Izvješća).

Preporučamo 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 proračuna institucija Bosne i Hercegovine i pouzdanog financijskog izvještavanja.

8. Javne nabave

Testiranjem pojedinačnih procedura koje je provela BHDCA utvrđeno je sljedeće:

Izvođenja radova na adaptiranju i rekonstruiranju sjedišta BHANSA i regionalnog ureda BHDCA u Mostaru: Pregledom procedure nabave izvođenja radova na adaptiranju i rekonstruiranju sjedišta Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH i Regionalnog ureda BHDCA u Mostaru konstatirano je da su prvobitna procedura i postupak ugovaranja otpočeli u studenom 2009. godine donošenjem odluke o nabavi i imenovanjem povjerenstva za provođenje procedure nabave. 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 rujnu 2010. godine, nakon provedenog pregovaračkog postupka bez dodatnog obavještenja o nabavi, sa istim izvođačem zaključen je aneks ugovora u iznosu od 480.865 KM. Prema danim 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 financirani, odnosno plaćeni iz proračunskih sredstava.

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

Nabava opreme (softvera): Nabava softvera za sustav upravljanja zračnim prometom u BiH u vrijednosti od 1.673.492 KM izvršena je shodno Odluci o nabavi od 22.12.2010. godine, po kojoj financijska sredstva za nabavu opreme potiču iz sredstava BHATM projekta, a na temelju Odluke o odobravanju korištenja i o raspodjeli sredstava po osnovu pružanja usluga rutne zračne navigacije koju je usvojilo Vijeće ministara BiH na 129 sjednici. Ukupan iznos je avansno plaćen 30.12.2010. godine uz bankarsku garanciju.

Prema raspoloživim informacijama nabava navedenog softvera predstavlja migraciju sustava, odnosno nadogradnju postojećih sustava koji su nabavljeni u okviru realizacije BHATM strategije. Procedura ugovaranja navedene nabave je izvršena je prema EBRD pravilima, a isto se obrazlaže potrebom da se osigura kompatibilnost sustava isporučenog po ranijem ugovoru. Iz svega navedenog može se zaključiti da je prvobitna

nabava ATM opreme izdiktirala dalje nabave vezane za implementaciju sustava upravljanja zračnim prometom u BiH, a u konkretnom slučaju je upitna primjena EBRD pravila s obzirom da sredstva ne potječu iz kredita gdje su navedena pravila obvezujuća.

Neophodno je da BHDCA izvrši detaljno planiranje i dinamiku nabavi, kako bi shodno definiranim planovima na vrijeme pokrenula procedure ugovaranja i nabave u cilju pravovremenog ugovaranja i izvršenja proračuna. Također, neophodno je pri provođenju procedura javnih nabava koje se financiraju iz Proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH primjenjivati pravila propisana odredbama Zakona o javnim nabavama BiH¹¹ i pratećim podzakonskim aktima.

Nabava službenih vozila i računalne opreme: Revizijom otvorenog postupka nabave 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 točno navedena: radna zapremina motora, snaga motora, međuosovinsko rastojanje i vanjske dimenzije vozila (dužina, širina i visina).

Također, pri provođenju postupka nabave (konkurentski zahtjev bez dodatnog obavještenja o nabavi prema kriteriju najniža cijena tehnički zadovoljavajuće ponude) računalne opreme u vrijednosti od 52.005 KM u tenderskoj dokumentaciji, odnosno specifikaciji precizno je definirana robna marka, čim se izravno 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 definirati generalne tehničke karakteristike shodno odredbi člana 14. stav (5) Zakona o javnim nabavama BiH.

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

Nabava uredskog i računalnog materijala: Povjerenstvo za javne nabave uredskog i računalnog materijala je provela konkurentski postupak sa objavom obavještenja za predmetnu nabavu. Ugovor o nabavi uredskog i računalnog 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 definirane tehničke specifikacije nabave, mada je u potpisanom Ugovoru o predmetnoj nabavi definirana vrijednost u ukupnom iznosu od 50.000 KM.

Preporučamo Direkciji za civilno zrakoplovstvo BiH uspostavu učinkovitog sustava javnih nabava materijala u dijelu koji se odnosi na preciznu pripremu tehničke specifikacije s ciljem da svi potencijalni dobavljači mogu pripremiti ponudu na realnim konkurentskim temeljima.

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

9. Prihodi

BHDCA se financira iz proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza 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 (Europska 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 definirana je odgovarajućim propisima EUROCONTROL-a i odredbama Pravilnika o financiranju troškova pružanja usluga rutne zračne navigacije u zračnom prostoru Bosne i Hercegovine¹². Proširena komisija EUROCONTROL-a usvojila je, 25. studenog 2009. godine, jediničnu cijenu preleta za 2010. godinu za Bosnu i Hercegovinu.

EUROCONTROL 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 civilno zrakoplovstvo i Direkcije za civilni zračni promet Republike Srpske. U tijeku 2010. godine na račun BHDCA prenesena su sredstva u iznosu od 11.041.027 KM.

U glavnoj knjizi iskazani su prihodi od pružanja javnih usluga u iznosu od 9.517.862 KM, a u svezi s odredbom članka 5. stav (2) Odluke o odobravanju korištenja i raspodjeli sredstava ostvarenih na temelju pružanja usluga rutne zračne navigacije po kojem je BHDCA izvršila povrat sredstava Ministarstvu financija i trezora u iznosu od 1.523.165 KM (vidjeti točku 6. Izvješća - Povrat pozajmice).

10. Ostalo

- **Program posebnih namjena – Projekt BHATM**

Jedan od zadataka BHDCA je i stvaranje uvjeta za implementiranje propisa Europske unije vezanih za razdvajanje funkcije regulatora i nadzora u civilnom zrakoplovstvu i kontroli leta od funkcije pružanja usluga u zračnom prometu 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 pravni temelj za implementiranje navedenog zadatka, odnosno temelj za provođenje transformiranja BHDCA u regulatora za civilno zrakoplovstvo BiH i za uspostavljanje Agencije za pružanje usluga u zračnom prometu 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 srpnju 2010. godine Ministarstvo pravde je donijelo rješenje kojim je odobren upis Agencije za pružanje usluga u zračnom prometu Bosne i Hercegovine (BHANSA) u Registar pravnih osoba Bosne i Hercegovine, koji se vodi kod Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine.

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

Shodno odredbama članka 31. stav (1) Zakona o Agenciji za pružanje usluga u zračnom prometu Bosne i Hercegovine, BHDCA će u koordinaciji sa tijelima Agencije realizirati BHATM strategiju do potpunog uspostavljanja jedinstvenog sustava za pružanje usluga oblasne kontrole zračnog prometa i operativno-tehničkih službi. BHATM strategija (Strategija razvoja sustava upravljanja zračnim prometom u BiH) je izuzetno složen višegodišnji projekt, koji je započet 2005. godine kada je procijenjena vrijednost istog u iznosu od 14,0 milijuna EUR i planiran rok završetka za kraj 2007. godine. BHATM strategija se realizira kroz pet oblasti: nabava i instaliranje opreme za ATM sistem; 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). 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 preduvjeti za otpočinjanje rada BHANSA, odnosno završeni su građevinski radovi, instalirana oprema i izvršena edukacija kadrova.

Međutim, ni do dana sačinjavanja ovog izvješća nije uspostavljeno institucionalno funkcioniranje BHANSA. Naime, prema odredbi članka 9. Zakona o Agenciji za pružanje usluga u zračnom prometu Bosne i Hercegovine tijela Agencije su Vijeće Agencije (sedam članova i to predstavnik: Ministarstva komunikacija i prometa BiH, Ministarstva obrane BiH, Ministarstva financija i trezora BiH, Vlade Republike Srpske, Vlade Federacije BiH, BHDCA i uposlenik Agencije) i Uprava Agencije (direktor i dva zamjenika).

Vijeće Agencije je imenovalo Vijeće ministara BiH Odlukom o imenovanju Vijeća Agencije za pružanje usluga u zračnom prometu BiH (Službeni glasnik BiH, broj 102/09 od 29. prosinca 2009. godine). Vijeće ministara BiH je donijelo i Odluku o visini novčane naknade 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 razdoblje od 22.12.2009. do 31.12. 2010. godinu, članovima Vijeća je isplaćeno ukupno 60.105 KM. Sukladno odredbama članka 19., općim aktima Agencije, i sukladno zakonskim propisima, uređuju se upošljavanje i radni odnosi u Agenciji, financije, računovodstvo, unutarnja organizacija i sistematizacija poslova, te druga pitanja značajna za obavljanje poslova Agencije. Prema raspoloživim informacijama ni do dana sačinjavanja ovog izvješća nisu doneseni pravni akti kao jedan od preduvjeta za otpočinjanje operativnog funkcioniranja Agencije.

Prema aktu Generalnog sekretarijata Vijeća ministara BiH, Uprava Agencije imenovana je na 125. sjednici održanoj 24.06.2010. godine, u svojstvu vršitelja 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 civilni zračni promet Republike Srpske i zamjenik direktora BHDCA, a da su prema rješenjima o imenovanju za vršitelje dužnosti u BHANSA imenovani na razdoblje od šest mjeseci. Prema raspoloživim podacima do dana sačinjavanja ovog Izvješća 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 proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, BHDCA su odobrena sredstva u iznosu od 6.790.000 KM, čiju strukturu čine sredstva iz proračuna u iznosu od 2.189.500 KM i sredstva od rutnih naknada u iznosu od 4.600.500 KM. Odlukom Vijeća ministara BiH, u kolovozu 2010. godini, odobrena su dodatna sredstva u iznosu od 6.521.665 KM u svrhu financiranja troškova BHDCA i troškova BHATM projekta (Projekta izgradnje sustava za upravljanje zračnim prostorom u BiH), odnosno za financiranje rada tijela Agencije za pružanje usluga kontrole zračnog prometa BiH, kao i troškova administrativno-operativnog uspostavljanja Agencije.

Temeljem naprijed navedene Odluke, u listopadu 2010. godine, a uz suglasnost Ministarstva financija i trezora BiH, BHDCA i BHANSA potpisali su Sporazum o utvrđivanju iznosa troškova rada tijela BHANSA i troškova administrativno-operativnog uspostavljanja BHANSA na temelju koga je BHDCA imala obvezu da na račun BHANSA prenese sredstva u iznosu od 471.226 KM. U tijeku 2010. godine po ovom Sporazumu prenesena su sredstva u iznosu od 208.086 KM. Prema suglasnosti Ministarstva financija i trezora BiH, BHDCA je zadužena da izvrši knjiženja transakcija po ovom osnovu kroz BHATM projekt. 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 posebna pravna osoba.

Izvršenje proračuna za BHATM projekt 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 uposlenih (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); nabava 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); nabava građevina (1.128.384 KM); nabava opreme (1.747.662 KM); povrat pozajmice Ministarstvu financija i trezora BiH (1.523.165 KM).

BHDCA je u izvješću 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 dano je i u ovom Izvješću u okviru pojedinih vrsta rashoda. Ovdje skrećemo pažnju da nisu precizno definirane nadležnosti i odgovornosti između BHDCA i tijela BHANSA u ovom prijelaznom razdoblju, 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 implementiranje ovog složenog projekta cijenimo da postoji izuzetno visok rizik za efikasno i racionalno korištenje javnih sredstava, stoga je neophodno da BHDCA ponovo poduzme 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 izvješća o reviziji za 2010. godinu. U komentarima su navedena obrazloženja na nalaze i preporuke iz Izvješća. Navedena obrazloženja nismo mogli prihvatiti jer nisu dana odgovarajuća obrazloženja niti je priložena relevantna dokumentacija koja bi utjecala na izmjene nalaza u Izvješću. Detaljno objašnjenje komentara koji nisu prihvaćeni dano je u odgovoru na dostavljene komentare na Nacrt izvješća o reviziji koji je dostavljen rukovodstvu BHDCA uz Izvješće o reviziji za 2010. godinu.

**Voditelj tima za
financijsku reviziju**

Mirsada Sijamić, viši revizor

**Rukovoditelj Odjela za
financijsku reviziju**

Miro Galić, viši revizor

U reviziji sudjelovali:

Nada Laco, revizor

Dragan Vukajlović, revizor



III. PRIVITAK

FINANCIJSKA IZVJEŠĆA I IZJAVA O ODGOVORNOSTIMA

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba dobiti odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje finansijskih izvješća suglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvješćivanja, te da je odobrilo finansijska izvješća.

Rukovodstvo **Direkcije za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Direkcija) dužno je osigurati da finansijska izvješća za 2010. godinu budu izrađena sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 61/04 i 49/09), Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 33/07) i Pravilniku o računovodstvu proračuna institucija BiH (Protokol Ministarstva broj 01-St4-16-1810/05 od 30.05.2005. godine). Rukovodstvo je također obavezno postupati sukladno Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2010. godinu (Službeni glasnik BiH broj 103/09) i pratećim nalogima, pojašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora BiH, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijska izvješća daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja i rezultate poslovanja Direkcije.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvješća odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sustav internih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća;
- da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da finansijska izvješća sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja proračuna, kao i podatke o sustavu 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 poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum: 21.03.2011. godine

Direktor:

Đorđe Ratkovića

Pregled rashoda proračuna za 2010. godinu

Naziv institucije: Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH

Tablica I Zbirna

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun (2+3)	Izvršenje proračuna	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 uposlenih	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
Nabava 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
Nabava zemljišta					0
Nabava građevina	1.260.000	55.000	1.315.000	1.303.150	0
Nabava opreme	2.333.500	86.200	2.419.700	2.277.534	94
Nabava 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 financija 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 uposlenih	76		76	70	92
4. Novčane donacije			0	0	0
					0
					0

Rukovodstvo je ova izvješća odobrilo 22.03.2011. godine.

Direktor:
Đorđe Ratkovic

Bilanca 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 obveze	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 obveze			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