



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI

*DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2020. GODINU*



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2020. GODINU

Broj: 03-16-1-949/21

Sarajevo, srpanj 2021. godine

Kazalo

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA.....	5
1. MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA	5
2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI.....	7
II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI.....	9
1. KRITERIJI	9
2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA	9
3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	11
3.1 Ustrojstvo i rukovođenje	11
3.2 Finacijsko upravljanje i kontrola	12
3.3 Unutarnja revizija	12
4. PRORAČUN	13
5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA.....	13
5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna.....	13
5.1.1 Izdaci za uporabu vozila	14
5.1.2 Unajmljivanje poslovnog prostora	15
5.2 Pregled prihoda i primitaka	16
5.3 Bilanca stanja	17
6. UPOŠLJAVANJE I STATUS ANGAŽIRANIH OSOBA.....	18
7. JAVNE NABAVE.....	20
8. KOMENTARI	23
PRIVICI	23

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA

Mišljenje neovisnog revizora se daje na temelju provedene financijske revizije koja obuhvaća reviziju financijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti aktivnosti, financijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

1. MIŠLJENJE O FINANCIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju financijskih izvješća Direkcije za civilno zrakoplovstvo (u daljnjem tekstu: Direkcija) koji obuhvaćaju: bilancu stanja na 31.12.2020. godine, pregled prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama, pregled rashoda i izdataka iz proračuna, po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju uposlenih, pregled dinamike upošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja, pregled doznaka iz tekuće pričuve proračuna, za godinu koja završava na taj dan i analizu izvršenja proračuna – tekstualni dio, uključujući i sažetak značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, financijska izvješća Direkcije prikazuju istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, financijsko stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2020. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.

Temelj za mišljenje

Reviziju smo obavili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI). Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u paragrafu *Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća*.

Neovisni smo o Direkciji sukladno etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

Vjerujemo kako su revizijski dokazi koje smo pribavili dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

Odgovornosti rukovodstva za financijska izvješća

Rukovodstvo Direkcije je odgovorno za izradu i fer prezentaciju financijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja na razini institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonu o financiranju institucija BiH, Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz financijska izvješća, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u danim okolnostima.

Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome jesu li financijska izvješća kao cjelina sačinjena bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvješće neovisnog revizora koje uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji.

Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prijevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da, pojedinačno ili zbrojno, utječu na ekonomske odluke korisnika donijete na temelju tih financijskih izvješća.

Kao sastavni dio revizije sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tijekom revizije. Mi također:

- Prepoznamo i procjenjujemo rizike značajnog pogrešnog prikazivanja financijskih izvješća, zbog prijevare ili greške, oblikujemo i obavljam revizijske postupke kao reakciju na te rizike i pribavljamo revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da osiguraju temelj za naše mišljenje. Rizik neotkrivanja značajnog pogrešnog prikazivanja nastalog uslijed prijevare je veći od rizika nastalog uslijed greške, jer prijevara može uključiti tajne sporazume, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnjih kontrola.
- Stječemo razumijevanje unutarnjih kontrola relevantnih za reviziju kako bismo oblikovali revizijske postupke koji su primjereni u danim okolnostima, ali ne i za svrhu izražavanja mišljenja o uspješnosti unutarnjih kontrola.
- Ocjenjujemo primjerenost korištenih računovodstvenih politika i razumnost računovodstvenih procjena i povezanih objava koje je stvorilo rukovodstvo.
- Ocjenjujemo cjelokupnu prezentaciju, strukturu i sadržaj financijskih izvješća, uključujući i objave, kao i odražavaju li financijska izvješća transakcije i događaje na kojima su zasnovani na način kojim se postiže fer prezentacija.

Sa rukovodstvom komuniciramo u svezi sa, između ostalih pitanja, planiranim djelokrugom i vremenskim rasporedom revizije i važnim nalazima revizije, uključujući i one koji se odnose na značajne nedostatke u unutarnjim kontrolama koji su otkriveni tijekom naše revizije.

2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje

U svezi sa revizijom finansijskih izvješća Direkcije za 2020. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije Direkcije za 2020. godinu sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.

Temelj za mišljenje

Reviziju usklađenosti smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i ISSAI 4000 - Standard za reviziju usklađenosti. Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u paragrafu *Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti*.

Neovisni smo o Direkciji sukladno etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

Vjerujemo kako su revizijski dokazi koje smo pribavili dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

Skretanje pozornosti

Ne izražavajući rezervu na mišljenje o usklađenosti, skrećemo pozornost na sljedeće:

- *Direkcija nije okončala aktivnosti na usklađivanju Pravilnika o unutarnjem ustroju i sistematizaciji radnih mjesta sa važećim odlukama Vijeća ministara BiH (točka 3. Izvješća);*
- *Još uvijek nije riješeno pitanje trajnog smještaja Direkcije jer nije donijeta odluka o načinu nabave i visini sredstava za nabavu zgrade za smještaj Direkcije sukladno Zakonu o proračunu i pored osiguranih sredstava (točka 5.1.2. Izvješća);*
- *Nemogućnost fakturiranja i naplate određenih prihoda od zračnih operatora, zbog nepoštivanja važeće Odluke Direkcije od strane aerodroma u Mostaru, Tuzli i Banjoj Luci (točka 5.2. Izvješća);*
- *Angažiranje osoba po osnovu ugovora o djelu (točka 6. Izvješća);*
- *Slabosti i nedostaci u postupcima javnih nabava (točka 7. Izvješća).*

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, rukovodstvo Direkcije je također odgovorno osigurati da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije sukladne propisima kojima su regulirane i potvrđuje da je tijekom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvješćima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome jesu li aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u svim materijalnim aspektima, sukladne zakonima i drugim propisima kojima su regulirane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura, kako bi pribavili revizijske dokaze o tome koriste li se sredstva za odgovarajuće namjene i je li poslovanje Direkcije, prema definiranim kriterijima, usklađeno sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji reguliraju poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu finansijskog upravljanja, funkcije unutarnje revizije i sustava unutarnjih kontrola.

Sarajevo, 26.7.2021. godine

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Pilica, v.r.

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman, v.r.

II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI

1. KRITERIJI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvješća i revizija usklađenosti podrazumijeva proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo jesu li predmeti revizije, tj. finansijska izvješća, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, usklađeni sa odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju usporedne parametre koji se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije.

Za ocjenu usklađenosti sa zakonima i drugim propisima korišteni su sljedeći kriteriji:

- Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o javnim nabavama i podzakonski akti
- Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o upravi i podzakonski akti
- Zakon o financiranju institucija BiH.

2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

Ured za reviziju je izvršio finansijsku reviziju Direkcije za 2019. godinu, sačinio Izvješće o finansijskoj reviziji i dao pozitivno mišljenje na finansijska izvješća i pozitivno mišljenje na usklađenost sa skretanjem pozornosti na kašnjenje sa izradom pravilnika o unutarnjem ustroju Direkcije sukladno važećim odlukama Vijeća ministara BiH, nedonošenje odluke o načinu nabave i visini sredstava za nabavu zgrade za smještaj Direkcije od strane Vijeća ministara BiH, nemogućnost fakturiranja i naplate određenih prihoda od zračnih operatora, zbog nepoštivanja važeće odluke Direkcije od strane aerodroma u Mostaru, Tuzli i Banjoj Luci te slabosti i nedostatke u postupcima javnih nabava.

U Izvješću o obavljenoj finansijskoj reviziji Direkcije za 2019. godinu dane su preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Direkcija je postupila sukladno članku 16. točka 3. Zakona o reviziji institucija BiH i obavijestila nas o poduzetim aktivnostima na realizaciji danih preporuka.

Uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

R. br.	Ocjena realizacije preporuke	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
1.	Vijeće ministara BiH je u veljači 2021. godine imenovalo glavnog ravnatelja i zamjenika glavnog ravnatelja.			
2.	Nije bilo konkretnih aktivnosti na usklađivanju Pravilnika o unutarnjem ustroju sukladno važećim odlukama Vijeća ministara BiH.			
3.	Direkcija je unaprijedila sustav unutarnjih kontrola u dijelu blagovremenog podnošenja zahtjeva za službeno putovanje te praćenja ugovorenih uslova prilikom rezervacije aviokarata i hotelskog smještaja.			
4.	Direkcija je poduzimala aktivnosti na pribavljanju suglasnosti Vijeća ministara BiH na Prijedlog pravilnika o specijaliziranim vozilima i iste su u tijeku.			
5.	Vijeće ministara BiH nije razmatralo i usvojilo odluku o nabavi zgrade za trajni smještaj Direkcije čiji prijedlog je Direkcija uputila u tijeku 2020. godine.			
6.	I dalje se veći broj osoba angažira po osnovu ugovora o djelu na sistematiziranim i nesistematiziranim poslovima.			
7.	Direkcija je u suradnji sa Pravobraniteljstvom BiH pokrenula sudbene postupke protiv aerodromskih operatora zbog kojih nije mogla fakturirati i naplatiti prihode, te ostale aktivnosti po zaključcima Vijeća ministara BiH u svezi s mogućnosti fakturiranja i naplate prihoda.			
8.	Direkcija je osigurala dosljednu primjenu podzakonskih propisa iz oblasti javnih nabava koji se odnose na prijavljivanje provedenih postupaka nabava u sustav e-nabava te planiranje i provedba e-aukcije.			

Realizaciju preporuke koja se odnosila na proceduru nabave usluga nabave avionskih karata i rezervacije smještaja nismo mogli ocijeniti jer ova procedura nije okončana u 2020. godini.

3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

Direkcija je odgovorna za kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća i usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima.

3.1 Ustrojstvo i rukovođenje

Sukladno Zakonu o zrakoplovstvu BiH¹ radom Direkcije rukovodi glavni ravnatelj. Dva zamjenika glavnog ravnatelja rukovode radom sektora sukladno pravilniku kojim se uređuje unutarnji ustroj Direkcije. Glavni ravnatelj je odgovoran ministru komunikacija i prometa BiH, a zamjenici su odgovorni glavnom ravnatelju. Prema izmjenama Zakona o zrakoplovstvu iz 2018. godine, glavni ravnatelj i dva zamjenika glavnog ravnatelja su imenovane osobe koje se imenuju na mandat od četiri godine sukladno Zakonu o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara BiH i drugim imenovanjima BiH².

Direkcijom je do 21.5.2020. godine rukovodio vršitelj dužnosti ravnatelja kojeg je imenovao ministar komunikacija i prometa na razdoblje od 1.2. do 1.8.2018. godine (dva rješenja po tri mjeseca) sukladno odredbama članka 55.a Zakona o upravi³. Funkciju jednog zamjenika ravnatelja obavljala je osoba koja se do dana stupanja na snagu izmjena Zakona o zrakoplovstvu u 2018. godini nalazila na poziciji zamjenika ravnatelja, dok je pozicija drugog zamjenika bila upražnjena od konca 2018. godine.

Vijeće ministara BiH je 21.5.2020. godine poništilo natječajnu proceduru za imenovanje glavnog ravnatelja i dva zamjenika ravnatelja započetu u 2018. godini, i imenovao novog vršitelja dužnosti glavnog ravnatelja i vršitelje dužnosti zamjenika glavnog ravnatelja na razdoblje od tri mjeseca te zadužio nadležno ministarstvo da ponovo raspiše javni oglas i provede potrebnu proceduru. Početkom listopada imenovanim osobama je produženo imenovanje za još tri mjeseca⁴.

Na temelju natječajne procedure koju je nadležno ministarstvo započelo u kolovozu 2020. godine Vijeće ministara BiH je 24.2.2021. godine imenovalo glavnog ravnatelja i zamjenike glavnog ravnatelja Direkcije na mandat od četiri godine počevši od 16.3.2021. godine⁵.

Unutarnji ustroj Direkcije utvrđen je Pravilnikom o unutarnjem ustroju iz 2009. godine kao posebna cjelina u okviru Pravilnika o unutarnjem ustroju Ministarstva komunikacija i prometa BiH. Istim su sistematizirana radna mjesta za 79 izvršitelja. Na 31.12.2020. godine u Direkciji je bilo 50 uposlenih i tri pripravnika.

Zbog neriješenog statusa rukovodstva, kao što je navedeno, Direkcija nije u 2020. godini provodila aktivnosti na izradi novog pravilnika o unutarnjem ustroju sukladno važećim odlukama Vijeća ministara BiH o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustroja u organima uprave BiH i razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH⁶. Novoimenovano rukovodstvo je pokrenulo aktivnosti na izradi novog pravilnika o unutarnjem ustroju početkom 2021. godine.

¹ Službeni glasnik BiH, br.39/09 i 25/18

² Službeni glasnik BiH, br 37/03

³ Službeni glasnik BiH, br. 32/02,102/09 i 72/17

⁴ Službeni glasnik BiH, broj 75/20

⁵ Službeni glasnik BiH broj 17/21

⁶ Odluke Vijeća ministara BiH (Službeni glasnik BiH, br. 30/13, 67/15 i 51/18)

PREPORUKA 1

S obzirom na to da je Vijeće ministara BiH imenovalo rukovodstvo Direkcije u punom kapacitetu, preporučamo Direkciji da poduzme dodatne aktivnosti na izradi novog pravilnika o unutarnjem ustroju sukladno važećim odlukama Vijeća ministara BiH o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustroja i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH.

3.2 Financijsko upravljanje i kontrola

Sustav financijskog upravljanja i kontrole u Direkciji je, u ključnim aspektima, implementiran sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH⁷, Priručniku za financijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH.

Pravilnikom o financijskom upravljanju i kontroli iz 2019. godine definirana je odgovornost rukovoditelja organizacijskih jedinica u Direkciji za uspostavljanje financijskog upravljanja i kontrole nad funkcioniranjem poslovnih procesa u unutarnjim organizacijskim jedinicama kojima rukovode kao i Strategija upravljanja rizicima. Prethodnih godina su sačinjene mape poslovnih procesa, utvrđeni rizici sa mjerama za smanjenje rizika te izrađen registar rizika koji su u 2020. godini ažurirani.

Određena područja potrošnje, značajni procesi rada kao i razine ovlaštenja i odgovornosti u Direkciji definirani su internim pravilnicima, odlukama i procedurama prethodnih godina, a u 2020. godini su ažurirane neke procedure sukladno nalazima provedenih unutarnjih kontrola sukladno Planu aktivnosti za unapređenje financijskog upravljanja i kontrole za 2020. godinu (procedure stvaranja i evidentiranja obveza, procedura praćenja i naplate prihoda od naknada i pristojbi i dr.).

Direkcija je dostavila Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Godišnje izvješće o financijskom upravljanju i kontroli za 2020. godinu.

3.3 Unutarnja revizija

Sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH⁸ i Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH⁹, unutarnju reviziju u Direkciji obavlja Jedinica unutarnje revizije Ministarstva komunikacija i prometa BiH. Prema Planu unutarnje revizije za 2020. godinu obavljene su tri unutarnje revizije i to: naknadna revizija procesa obračuna plaća i naknada te redovita i naknadna revizija procesa uporabe vozila i putnih troškova. Preporuke su se uglavnom odnosile na unapređenje sustava unutarnjih kontrola donošenjem detaljnih pisanih procedura u svezi s revidiranim procesima, a naknadnim revizijama je konstatirano da je Direkcija uglavnom realizirala dane preporuke ili da je realizacija u tijeku.

⁷ Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

⁸ Službeni glasnik BiH, broj 27/08 i 32/12

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 49/12 i 69/12

4. PRORAČUN

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2020. godinu¹⁰, Direkciji su odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 4.253.000 KM. Za tekuće izdatke je odobreno 3.954.000 KM, a za kapitalne izdatke 299.000 KM.

Sredstva su odobrena prema sljedećim izvorima financiranja: sredstva iz proračuna (1.948.000 KM), vlastiti namjenski prihodi – sredstva od preleta (1.644.000 KM), sredstva od prihoda koje ostvaruje vlastitom djelatnošću (317.000 KM) i sredstva od naknada koje plaćaju putnici u odlasku sa aerodroma u BiH i operatori zrakoplova po toni prevezene robe/tereta u civilnom zračnom prometu (344.000 KM).

Ukupno izvršenje proračuna za 2020. godinu iznosilo je 3.255.305 KM ili 77% odobrenog proračuna. Proračunska sredstva su realizirana u iznosu od 1.700.785 KM ili 87%, sredstva od preleta su realizirana u iznosu od 1.107.114 KM ili 67%, sredstva od prihoda koje ostvaruje vlastitom djelatnošću u iznosu od 240.252 KM ili 76% i sredstva od naknada koje plaćaju putnici i operatori zrakoplova u iznosu od 207.154 KM ili 60%. Namjena sredstava od prihoda utvrđena je posebnim odlukama Direkcije koje su donesene uz suglasnost Vijeća ministara BiH.

Razlog niže stope izvršenja proračuna je manji prosječan broj uposlenih (54) u odnosu na broj uposlenih za koje su planirana i odobrena sredstva za plaće (57), značajno smanjenje troškova zakupa prostora zbog preseljenja u nove prostorije koncem 2019. godine te značajno smanjenje putnih troškova zbog situacije sa pandemijom COVID 19.

5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA

Direkcija je sačinila Godišnje finacijsko izvješće za 2020. godinu i dostavila ga nadležnim tijelima i institucijama sukladno važećim propisima i u utvrđenom roku.

U tekstualnom dijelu Godišnjeg finacijskog izvješća za 2020. godinu Direkcija je obrazložila realizaciju rashoda i odstupanja u odnosu na rashode odobrene proračunom te bilančne pozicije.

5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama-zbrojno, u razdoblju od 01.01. do 31.12.2020. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 3.255.305 KM, što je u odnosu na raspoloživi proračun za 2020. godinu manje za 997.695 KM.

Značajni rashodi iz proračuna odnose se na: bruto plaće i naknade (1.506.032 KM), naknade troškova uposlenih (294.846 KM), unajmljivanje prostora ili zgrada (379.080 KM), izdatke za uporabu vozila (39.346 KM), izdatke za tekuće održavanje (104.722 KM), ostale stručne usluge koje se najvećim dijelom odnose na usluge angažiranja Oružanih snaga BiH za potrebe službe za pretragu i spašavanje (221.091 KM), izdatke za ugovore o djelu (bruto 190.311 KM, a neto 145.347 KM) te nabavu opreme (262.979 KM).

Pregled rashoda i izdataka iz proračuna prikazan je u Tablici I. u prilogu Izvješća.

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj 46/20

5.1.1 Izdaci za uporabu vozila

Ukupni izdaci za uporabu službenih vozila u 2020. godini iznose 39.346 KM, a odnose se na izdatke za gorivo (12.698 KM), materijal i usluge za održavanje vozila (10.296 KM) te ostale izdatke za registraciju motornih vozila, osiguranje vozila, autogume i usluge pranja vozila.

Prema Pravilniku Vijeća ministara BiH o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama Bosne i Hercegovine¹¹, Direkciji je dano pravo na korištenje tri službena vozila kao i pravo na posjedovanje specijaliziranih vozila. Direkcija trenutno raspolaže sa 13 vozila, od kojih je deset specijaliziranih vozila namijenjenih za potrebe inspekcije i stručnog nadzora te obavljanje aktivnosti u slučajevima izvanrednih događaja u civilnom zrakoplovstvu. Pravo na korištenje vozila 24 sata dano je ravnatelju i zamjenicima ravnatelja Direkcije.

Člankom 13. stavak (2) Pravilnika Vijeća ministara BiH o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama Bosne i Hercegovine definirana je obveza Direkcije da predloži pravilnik o specijaliziranim vozilima na koji suglasnost treba dati Vijeće ministara BiH.

Procedura pribavljanja suglasnosti Vijeća ministara BiH na Prijedlog pravilnika o specijaliziranim vozilima je u tijeku iako Direkcija ovo pitanje pokušava riješiti više godina (Direkcija je slala informacije i urgencije nadležnom ministarstvu i Vijeću ministara, zahtijevala izmjene Pravilnika o uporabi službenih vozila u institucijama BiH itd.). Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 29.7.2020. godine donijelo Zaključak kojim je zadužilo Ministarstvo financija i trezora BiH da pripremi Prijedlog pravilnika o izmjeni i dopuni Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH sukladno prijedlogu Direkcije, međutim, na sjednici održanoj 24.2.2021. godine izmijenjen je zaključak iz srpnja 2020. godine te je zadužena Direkcija da pripremi prijedlog pravilnika o specijaliziranim vozilima i isti dostavi na suglasnost Vijeću ministara BiH. Direkcija je sačinila prijedlog pravilnika koji je u tijeku revizije bio u fazi e-konzultacija nakon čega slijede aktivnosti na dobivanju suglasnosti.

PREPORUKA 2

Direkciji preporučamo da nastavi sa poduzimanjem potrebnih aktivnosti na usvajanju Pravilnika kako bi oblast nabave i uporabe vozila u Direkciji bila u potpunosti uređena sukladno važećim propisima.

Direkcija je u veljači 2020. godine privremeno ustupila jedno vozilo Ministarstvu komunikacija i prometa BiH na korištenje do nabave službenog vozila za potrebe Ureda ministra. Tom prilikom je sačinjen dopis i potvrda o primopredaji vozila. Ni u jednom dokumentu nisu definirane obveze Direkcije i Ministarstva vezane za potrošnju goriva, servisiranje vozila i sl., a informirani smo da je postojao usmeni dogovor da Direkcija snosi troškove servisiranja vozila, a Ministarstvo komunikacija i prometa troškove goriva. Vozilo je vraćeno Direkciji u srpnju 2020. godine i tom prilikom je sačinjen zapisnik u kojem je konstatirano da je vozilo vraćeno u stanju u kojem je i predano. Direkcija je spomenuto vozilo ustupila Ministarstvu iako Pravilnik o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH nije predvidio situaciju ustupanja vozila između institucija što za posljedicu ima neusuglašenost sa propisima.

PREPORUKA 3

Direkcija je prilikom nabave i načina korištenja službenih vozila dužna poštovati propise koji reguliraju ovu oblast.

¹¹ Službeni glasnik BiH broj: 26/14, 81/14, 78/15, 42/17, 53/17, 62/17, 34/18, 5/19, 81/19, 54/20 i 80/20

5.1.2 Unajmljivanje poslovnog prostora

Ukupni izdaci za unajmljivanje poslovnog prostora realizirani u 2020. godini iznose 379.080 KM i u odnosu na prethodnu godinu su manji za 287.748 KM, jer je Direkcija u tijeku 2019. godine preselila u drugi prostor.

Direkcija je 22.08.2019. godine zaključila ugovor o zakupu poslovnog prostora u Banjoj Luci površine 1.600 m² (uključeno 100 m² gratis) i 40 parking mjesta po cijeni od 21,06 KM/m² sa PDV-om i ukupnom mjesečnom cijenom 31.590 KM sa PDV-om. Ugovor je zaključen na razdoblje od 07.11.2019. do 07.11.2020. godine sa mogućnošću produženja. Dana 27.10.2020. godine zaključen je Aneks ugovora o zakupu kojim je trajanje ugovora o zakupu produženo do 07.05.2021. godine.

Rješavanje pitanja trajnog smještaja Direkcije: Odluka o nabavi zgrade kojom bi se trajno riješio smještaj Direkcije u Banjoj Luci još uvijek nije donesena i pored

I pored osiguranih sredstava, Direkcija izdvaja značajna sredstva za zakup prostora, jer nadležne institucije nisu donijele odgovarajuću odluku sukladno Zakonu o proračunu institucija BiH.

činjenice da su sredstva osigurana te da je svake godine počev od 2012. pa do 2020. godine Zakonom o proračunu institucija BiH, člankom 13. stavak (1) definirano da će se nabava zgrade za smještaj Direkcije u Banjoj Luci financirati iz sredstava

ostvarenih od prihoda od naknada za prelete preko BiH, kao i drugih prihoda koje Direkcija ostvaruje na temelju Zakona o zrakoplovstvu BiH, a odluku o načinu nabave i visini sredstava za ovu namjenu donosi Vijeće ministara BiH na prijedlog Direkcije.

Direkcija je u navedenom razdoblju više puta inicirala rješavanje pitanja nabave prostora za trajni smještaj Direkcije (dostavljajući prijedloge odluka na mišljenje i usvajanje, urgencije, analize i sl.). Ministarstvo financija i trezora BiH nije odgovorilo i dalo mišljenje Direkciji na prijedlog odluke o odobravanju kupovine/nabave objekta za smještaj Direkcije u Banjoj Luci ukupne površine 1.300 m² do 1.500 m², u vrijednosti od 5.250.000 KM sa PDV-om, koji je Direkcija 1.8.2018. godine uputila Ministarstvu.

Direkcija je 23.7.2020. godine dostavila Ministarstvu komunikacija i prometa BiH novi Prijedlog odluke o odobravanju sredstava i načinu provedbe postupka nabave poslovnog prostora u Banjoj Luci koja će biti uvrštena u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja za razdoblje 2020.-2021. godine. Ured za zakonodavstvo je dao mišljenje 23.7.2020. godine, a Ministarstvo financija i trezora BiH 27.7.2020. godine. Mišljenje Ministarstva financija i trezora BiH je pozitivno iako je ovim prijedlogom odluke uvećana površina prostora koji se traži (1.800 m² do 2.000 m²) i ukupna vrijednost 8.500.000 KM (4.250 KM/m²). Također, Ministarstvo financija i trezora BiH je sugeriralo da se još jednom razmotri predložena cijena poslovnog prostora od 4.250 KM/m². Obrazloženje Direkcije za navedenu površinu prostora je da su prilikom analize potreba poslovnih prostorija uvažene specifičnosti koje proizlaze iz zahtjeva koji se pred Direkciju postavljaju sa stanovišta međunarodnih zrakoplovnih institucija za pojedine oblasti u okviru zrakoplovstva.

Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je 30.7.2020. godine dostavilo Vijeću ministara BiH prijedlog odluke te slalo urgencije radi uvrštavanja prijedloga odluke na sjednicu Vijeća ministara BiH radi razmatranja i usvajanja. Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH je 2.9.2020. godine dostavilo Ministarstvu komunikacija i prometa BiH obavijest da je prijedlog odluke skinut do izbora novog rukovodstva Direkcije.

Iako je Ured za reviziju u izvješćima o reviziji prethodnih godina skretao pozornost nadležnim institucijama na važnost i hitnost rješavanja pitanja trajnog smještaja Direkcije, evidentno je da

isto nije riješeno, te da i pored osiguranih sredstava Direkcija i dalje izdvaja značajna sredstva za zakup prostora, što sveukupno ima značajne negativne efekte na javna sredstva.

Također, ovom prilikom skrećemo pozornost na činjenice navedene u tekstu gore, a odnose se na prijedloge Direkcije iz 2018. i 2020. godine za potrebnom površinom prostora koji značajno odstupaju te nejasne kriterije Ministarstva financija i trezora BiH u pogledu davanja mišljenja na navedene prijedloge.

PREPORUKA 4

Imajući u vidu činjenicu da su za rješavanje pitanja trajnog smještaja Direkcije osigurana sredstva još od 2012. godine te da su do sada izdvojena značajna sredstva za plaćanje zakupa prostora te kontinuirani rast cijena nekretnina, ponovo ističemo da je potrebno da nadležne institucije ovo pitanje riješe bez daljnjeg odlaganja, odnosno što prije donesu neophodnu odluku sukladno odredbama Zakona o proračunu. Prilikom donošenja navedene odluke smatramo da je potrebno dodatno razmotriti potrebe za predloženom površinom prostora imajući u vidu objektivne potrebe te dobre prakse u pogledu neophodne površine prostora po uposlenom.

5.2 Pregled prihoda i primitaka

U pregledu prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama u razdoblju od 01.01. do 31.12.2020. godine, ukupno ostvareni prihodi i primici iskazani su u iznosu od 2.846.769 KM, što je u odnosu na prihode i primitke planirane proračunom za 2020. godinu više za 526.769 KM ili 123% planiranih prihoda. Odstupanje ostvarenih prihoda u odnosu na proračunom planirane prihode je nastalo zbog toga što se prihodi sukladno instrukcijama Ministarstva financija i trezora BiH planiraju do razine rashoda.

U odnosu na prihode i primitke ostvarene u prethodnoj godini ostvarenje je značajno manje zbog situacije sa pandemijom COVID -19 koje je uzrokovala značajno smanjenje avioprometa u cijelom svijetu, a time i ostvarenje prihoda od naknada za prelete preko BiH (manje za 29%) te prihoda od naknada koje plaćaju operatori zrakoplova po prevezenom putniku i toni prevezene robe/tereta u odlasku sa aerodroma u BiH (manje za 64%). Kada je riječ o prihodima od posebnih naknada od vlastite djelatnosti isti su ostvareni na razini prethodne godine.

Prihode od pružanja usluga rutne zračne plovidbe – prihodi od naknada za prelete preko BiH ostvareni su u iznosu od 1.662.591 KM, prihodi od posebnih naknada od vlastite djelatnosti u iznosu od 619.033 KM, a prihodi od naknada koje plaćaju operatori zrakoplova po prevezenom putniku i toni prevezene robe/tereta u odlasku sa aerodroma u BiH u iznosu od 549.860 KM.

Prihodi od naknada koje plaćaju operatori zrakoplova po prevezenom putniku i toni prevezene robe/tereta u odlasku sa aerodroma u BiH: Direkcija je uz suglasnost Vijeća ministara BiH u siječnju 2017. godine sukladno članku 13. stavak (1) točka c) i d) Zakona o zrakoplovstvu BiH donijela Odluku o visini naknade koju plaćaju operatori zrakoplova po prevezenom putniku u odlasku i visini naknade koju plaćaju operatori zrakoplova po toni prevezene robe/tereta u odlasku sa aerodroma u Bosni i Hercegovini¹². Člankom 4. navedene Odluke propisano je da je operator aerodroma, koji posjeduje potvrdu za obavljanje međunarodnog prometa, dužan Direkciji dostaviti mjesečno izvješće o prevezenim putnicima/robi/teretu u redovitom i povremenom zračnom prijevozu u odlasku sa aerodroma, po svakom pojedinačnom zračnom operateru koji obavlja promet preko tog aerodroma na

¹² Službeni glasnik BiH, broj 4/17

način da se odvojeno moraju prikazati podaci o prijevozu putnika od podataka o prijevozu robe/tereta. Člankom 5. Odluke je propisano da Direkcija, na temelju izvješća iz članka 4., ispostavlja račune zračnim operatorima s rokom plaćanja od 30 dana od dana ispostavljanja računa.

Sa 31.12.2020. godine po ovom osnovu naplaćeno je 549.860 KM. Navedeni iznos se u cijelosti odnosi na prihode fakturirane zračnim operatorima koji obavljaju promet preko Međunarodnog aerodroma Sarajevo.

Direkcija od 2017. godine, od kako je na snagu stupila Odluka na temelju koje se vrši naplata ovih prihoda, nije u mogućnosti fakturirati i naplatiti propisane naknade zračnim operatorima koji obavljaju promet preko aerodroma u Mostaru, Tuzli i Banjoj Luci jer ovi operatori ne dostavljaju propisana mjesečna izvješća o prevezenim putnicima/robi/teretu u odlasku sa aerodroma.

Kako predmetnom odlukom nije utvrđen mehanizam sankcioniranja aerodromskog operatora, Direkcija je, sukladno zaključcima Vijeća ministara BiH od 2.7.2019. godine dostavila neophodnu dokumentaciju Pravobraniteljstvu BiH koje je u siječnju 2021. godine pokrenulo sudbene postupke za naknadu štete protiv aerodromskih operatora u Tuzli, Banjoj Luci i Mostaru, a ukupna vrijednost sva tri spora iznosi 2.106.970 KM.

Također, po zaključku Vijeća ministara BiH, Direkcija je sačinila Nacrt odluke o dopuni Odluke o visini naknade koju plaćaju operatori zrakoplova u dijelu koji se odnosi na sankcioniranje aerodromskog operatora zbog nedostavljanja izvješća. U proceduri e-konzultacija nije dobila pozitivne odgovore nadležnih entitetskih ministarstava kao ni aerodromskih operatora o čemu je 12.3.2020. godine putem Informacije upoznala nadležno Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, međutim, nije dobila odgovor od istog.

Vezano za postupak utuženja aviokompanija radi naplate fakturiranih potraživanja Direkcija je sukladno zaključku sa sastanka sa Pravobraniteljstvom BiH od 12.5.2020. godine dostavila Informaciju Ministarstvu komunikacija i prometa BiH s prijedlogom da se diplomatskim putem preko Ministarstva vanjskih poslova BiH aviokompanije pozovu na izmirenje obveza sukladno važećoj Konvenciji o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu te spor pokuša riješiti prvo mirnim putem. Međutim, Ministarstvo komunikacija i prometa nije poduzimalo aktivnosti po ovom pitanju.

PREPORUKA 5

Direkcija treba, u suradnji sa nadležnim institucijama, poduzeti dodatne aktivnosti, kako bi bila u mogućnosti fakturirati i naplatiti propisane prihode imajući u vidu rizik nastanka zastare naplate potraživanja.

Vezano za pokrenute sudbene sporove protiv aerodromskih operatora u Tuzli, Banjoj Luci i Mostaru preporučamo Direkciji da zajedno sa Pravobraniteljstvom BiH uloži dodatne napore u cilju efikasnog rješavanja istih.

5.3 Bilanca stanja

U bilanci stanja na 31.12.2020. godine iskazana su ukupna sredstva u iznosu od 1.759.644 KM. Ukupne obveze sa izvorima sredstava iskazane su u iznosu od 2.360.876 KM.

Značajne stavke bilance stanja odnose se na kratkoročna potraživanja (500.242 KM), neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (1.259.402 KM), obveze prema dobavljačima i fizičkim osobama (359.613 KM), obveze prema uposlenima za plaće i naknade iz prosinca 2020. godine

(147.411 KM), obveze prema organima, odnosno Oružanim snagama BiH za usluge Službe traganja i spašavanja (102.123 KM) te razgraničene prihode (492.326 KM).

Vrijednost novonabavljenih sredstava u 2020. godini iznosi 296.965 KM i odnosi se na nabavu kompjutorske opreme 177.538 KM, elektronske opreme 83.780 KM te nabavu softvera za fakturiranje prihoda 9.992 KM.

Kratkoročna potraživanja – razgraničeni prihodi se uglavnom odnose na potraživanja po osnovu izdanih faktura prema zračnim operatorima za naknade po prevezenom putniku i toni prevezene robe/tereta (187.774 KM) te potraživanja za naknade od vlastite djelatnosti (303.734 KM). Od ukupnog iznosa potraživanja, na 2017. godinu se odnosi 20.350 KM, na 2018. godinu 33.874 KM na 2019. godinu 46.342 KM, a na 2020. godinu 390.942 KM. Značajan iznos potraživanja iz 2020. godine je naplaćen u 2021. godini. Direkcija poduzima aktivnosti na naplati potraživanja slanjem opomena dužnicima te u suradnji sa Pravobraniteljstvom BiH pronalazi rješenja za naplatu potraživanja iz prethodnih godina, što je detaljnije opisano u poglavlju 5.2. Izvješća.

Direkcija je izvršila popis stalnih sredstava, potraživanja i obveza na 31.12.2020. godine. Popisom nisu konstatirana odstupanja knjigovodstvenog od stvarnog stanja.

Bilanca stanja prikazana je u Tablici II. u privitku Izvješća.

6. UPOŠLJAVANJE I STATUS ANGAŽIRANIH OSOBA

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu, Direkciji je odobreno 57 uposlenih. Na 31.12.2020. godine, Direkcija je imala 53 uposlena, od kojih je 47 uposleno na neodređeno vrijeme, tri na određeno vrijeme (pripravnici) te tri imenovane osobe (glavni ravnatelj i zamjenici glavnog ravnatelja).

U razdoblju od 01.01. do 31.12.2020. godine primljen je jedan državni službenik i jedan uposlenik na neodređeno vrijeme putem javnog oglasa. Za prijem državnog službenika i uposlenika Direkcija nije pribavila suglasnost Vijeća ministara BiH. Na određeno vrijeme tijekom godine su primljena dva uposlenika od kojih je jedan angažiran na određeno vrijeme do tri mjeseca tri puta bez prekida između ugovora i bez raspisivanja javnog oglasa za popunu radnog mjesta, s tim što uposlenik nije više u radnom odnosu u Direkciji, kao i tri pripravnika nakon objavljenog javnog oglasa o prijemu pripravnika.

Putem internog oglasa jedan državni službenik je sa pozicije stručnog savjetnika unaprijeđen na višu poziciju (šef odsjeka). Isti državni službenik je u veljači 2021. godine rješenjem v.d. glavnog ravnatelja, a na temelju rješenja Odbora državne službe za žalbe o ukidanju rješenja Agencije za državnu službu BiH o postavljenju državnog službenika na mjesto šefa odsjeka vraćen na radno mjesto stručnog savjetnika zbog nepravilnog postavljenja na mjesto šefa odsjeka. Odbor državne službe za žalbe je odluku o ukidanju rješenja o postavljenju donio nakon podnesenog zahtjeva Direkcije za preispitivanje nepravilnog postavljenja.

Pet uposlenika su interno premješteni sa jednog radnog mjesta na drugo radno mjesto i to dva uposlenika na radna mjesta koja pripadaju istom platnom razredu, dva uposlenika na radna mjesta koja pripadaju većem platnom razredom i jedan uposlenik na radno mjesto koje pripada nižem platnom razredu. Tijekom godine za sedam uposlenih je prestao radni odnos u Direkciji zbog stjecanja uvjeta za mirovinu (tri osobe), sporazumnog prestanka radnog odnosa (dvije osobe), isteka mandata v.d. glavnog ravnatelja (jedna osoba) te rješenja o stavljanju van snage

ugovora o radu na neodređeno vrijeme uposlenika zbog postavljenja na mjesto državnog službenika u Direkciji nakon provedene natječajne procedure putem javnog oglasa (jedna osoba).

Direkcija je izvršila ocjenjivanje državnih službenika i uposlenika, a izvješće o ocjenjivanju državnih službenika je prosljedila Agenciji za državnu službu BiH.

Nije vršeno pomjeranje uposlenih u okviru unutarnjih platnih razreda sukladno Metodologiji za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda¹³. Naime, Direkcija je utvrdila da, sukladno navedenoj Metodologiji, 25 uposlenih ispunjava uvjete za prelazak u viši unutarnji platni razred. S obzirom na to da je Zakonom o plaćama i naknadama propisano ograničenje u pogledu broja uposlenih koji mogu biti pomjereni u 2020. godini, a broj uposlenih koji je ispunjavao uvjete bio veći, Direkcija se obratila za tumačenje Ministarstvu financija i trezora BiH te odustala od ovih aktivnosti.

Ugovori o djelu: Ukupni izdaci na temelju neto isplata po ugovorima o djelu u 2020. godini iznose 145.347 KM (bruto 190.311 KM). U usporedbi sa prethodnom godinom, ostvareni neto izdaci za ugovore o djelu su veći za 15.190 KM ili 12% zbog većeg broja angažiranih osoba. Planirana sredstva za ove namjene iznosila su 175.000 KM neto za 28 osoba i za različite poslove.

Provedenom revizijom utvrdili smo da je Direkcija u 2020. godini angažirala ukupno 35 osoba putem ugovora o djelu, od kojih je deset osoba bilo angažirano tijekom cijele godine za obavljanje tekućih poslova za kojima je postojala kontinuirana potreba, a isti nisu predviđeni unutarnjom sistematizacijom (čišćenje prostorija i posluživanja kafe i pića u sjedištu i regionalnim uredima, održavanje instalacija i opreme, prijem pošte i stranaka, fakturiranje naknada i vođenje evidencija o aviosubjektima i dr.) sa naknadom u iznosu do 400 KM do 1.000 KM. Ukupno isplaćene neto naknade po ovom osnovu iznose 56.570 KM.

Na poslovima koji su slični ili se mogu dovesti u svezu sa sistematiziranim poslovima u tijeku 2020. godine bilo je angažirano sedam osoba od kojih se jedna osoba duže vremena u kontinuitetu angažira na poslovima analize dokumentacije u postupku izdavanja ljekarskih uvjerenja za zrakoplovno ovlašteno i stručno osoblje i sudjelovanje u postupku utvrđivanja ispunjenosti uvjeta za izdavanje odobrenja za rad zdravstvenim ustanovama i ovlaštenim ljekarima sa mjesečnom naknadom od 1.000 KM. Ostali poslovi se odnose na pomoć odjelima i sektorima na raznim poslovima, poslovi vozača pored ostalih poslova predviđenih ugovorom, uređenje web stranice, popisivanje arhivske dokumentacije i analiza za otpis i uništenje iste, procjena usklađenosti i stručni nadzor i sl., a naknada za iste se kretala u iznosu od 700 KM do 1.000 KM. Ukupno isplaćene neto naknade u tijeku godine po osnovu ovih angažmana iznose 42.564 KM. U prosincu je na poslovima koji se mogu dovesti u svezu sa sistematiziranim radnim mjestima bilo angažirano pet osoba.

Veći broj osoba (18 osoba) je bio periodično angažiran na poslovima usklađivanja i praćenja propisa, stručnog nadzora, evaluacije priručnika za obuku pilota, održavanje obuke, usluga održavanja i ostalim aktivnostima i poslovima zbog potreba posla sa naknadama od 140 KM do 3.500 KM. Ukupno isplaćene neto naknade za ove poslove iznose 46.213 KM.

Važeća odluka o uvjetima, kriterijima i naknadama za angažiranje osoba na temelju ugovora o djelu definira poslove koji se mogu obavljati na temelju ugovora, uvjete za angažiranje, visinu naknade i praćenje realizacije ugovora, dok ne propisuje način utvrđivanja potreba za angažiranjem osoba po ovom osnovu i proceduru odobravanja istih imajući u vidu organizacijsku strukturu Direkcije. Tako npr. važeća odluka ne propisuje proceduru podnošenja zahtjeva i analizu potreba za angažmanima ove vrste od strane organizacijskih jedinica.

¹³ Službeni glasnik BiH broj: 6/12 i 76/20

Također smo konstatare da se u zaključenim ugovorima o djelu navodi veći broj poslova za koje se neka osoba angažira kao i da angažirane osobe obavljaju i druge poslove koji nisu navedeni u zaključenim ugovorima (poslove tajnice, fakturiranje naknada).

Direkcija ove angažmane obrazlaže povećanim opsegom poslovanja, deficitom stručnog kadra na tržištu rada (npr. iz oblasti zrakoplovne medicine iako to nije dokumentirano), nepovoljnim uvjetima rada u zrakoplovnoj industriji, da određeni poslovi nisu obuhvaćeni sistematizacijom te da je već duže vremensko razdoblje evidentan odliv stručnih kadrova i smanjenje broja uposlenih.

Prema zvaničnim izvješćima Direkcije postojeći broj uposlenih nije zadovoljavajući i sukladan potrebama Direkcije, standardima i zahtjevima međunarodnih institucija iz oblasti zrakoplovstva. Također, Direkcija navodi da joj nije odobreno novo upošljavanje iako je upućivala zahtjeve prema nadležnim institucijama. Direkcija je u ožujku 2020. godine tražila mišljenje od Ministarstva financija i trezora BiH za dodatno upošljavanje na šest radnih mjesta iz oblasti zrakoplovstva (četiri inspektora, stručni savjetnik za osiguranje kvalitete i stručni suradnik za zrakoplovne publikacije) za što nije dobila odgovor. Koncem godine Direkcija je tražila suglasnost od Vijeća ministara BiH za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta i to za tri predstojnika sektora (operacije zrakoplova, aerodrome i zrakoplovnu sigurnost i dva stručna savjetnika (inspektori)) koju je dobila u 2021. godini.

PREPORUKA 6

Uvažavajući potrebu osiguranja kontinuiteta svih aktivnosti koje prate osnovnu djelatnost zbog koje je institucija osnovana, preporučamo Direkciji da racionalno koristi sredstva za angažiranje osoba putem ugovora o djelu te da propiše procedure o načinu angažiranja, odobravanja te načinu kontrole izvršenog posla po osnovu ugovora o djelu sve u cilju osiguranja uvjeta za namjensko i transparentno trošenje proračunskih sredstava odobrenih za ove namjene.

PREPORUKA 7

Angažiranje osoba za poslove iz opisa sistematiziranih radnih mjesta treba vršiti sukladno relevantnim zakonskim propisima na transparentan način, a angažiranje po osnovu ugovora o djelu samo u izuzetnim slučajevima za konkretne i nesistematizirane poslove.

7. JAVNE NABAVE

Direkcija je nakon usvajanja proračuna donijela Plan javnih nabava za 2020. godinu koji je imao jednu izmjenu i koji je objavljen na web stranici. Pored plana nabave, Direkcija objavljuje i obavještenja o nabavi, odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača i obrasce praćenja realizacije zaključenih ugovora. Za svaki postupak javne nabave formirano je posebno povjerenstvo koje provodi postupak javne nabave što podrazumijeva i pripremanje tenderske dokumentacije s obzirom na to da Direkcija nema uposlenog suradnika za javne nabave.

Prema podacima sa portala javnih nabava, Direkcija je sa 31.12.2020. godine okončala nabave i zaključila ugovore/okvirne sporazume u iznosu od 551.141 KM bez PDV-a za koje je provela

tri otvorena, jedan pregovarački postupak bez objave obavještenja o nabavi, sedam konkurentskih zahtjeva i više izravnih sporazuma.

Direkcija je provedene postupke prijavila u sustav e-nabava¹⁴ te za sve postupke nabava sa kriterijem najniža cijena planirala provedbu e-aukcije sukladno Pravilniku o uvjetima i načinu korištenja e-aukcije.¹⁵

Revizijskim postupcima obuhvaćeni su sljedeći postupci nabava: nabava usluga održavanja računalne i komunikacijske opreme (otvoreni postupak sa zaključivanjem okvirnog sporazuma na tri godine - 109.980 KM), nabava goriva (konkurentski postupak - 36.500 KM), nabava usluga hotelskog smještaja (Javni poziv sukladno Aneksu II. dio B - zaključena tri ugovora ukupne vrijednosti od 35.925 KM), nabava kompjutorske opreme (otvoreni postupak 177.538 KM), nabava elektronske opreme (otvoreni postupak 83.780 KM) te nabava autoguma (izravni sporazum-5.332 KM). Testiranjem navedenih postupaka nabava konstatirane su određene slabosti koje navodimo u nastavku.

Nabava kompjutorske opreme sa uslugom instalacije, konfiguracije, nadogradnje i puštanja u rad (177.538 KM): Procedura je provedena putem otvorenog postupka procijenjene vrijednosti 177.600 KM. Tendersku dokumentaciju je preuzelo pet potencijalnih ponuđača, a dostavljena je jedna ponuda koja je ocijenjena kvalificiranom. U predmetnom postupku nije bilo žalbi. Uvidom u tendersku dokumentaciju konstatirali smo da tehnička specifikacija nije imala elemente pozivanja na robe određene robne marke radi favoriziranja ili eliminacije određenih ponuđača izuzev u slučajevima gdje se radilo o proširenju postojećeg hardvera. Prema prezentiranim podacima traženu opremu je moglo isporučiti više ponuđača. Elementi tehničke i profesionalne sposobnosti su definirani na način da omogućavaju aktivnu konkurenciju. Konstatirali smo da usluge instalacije, konfiguracije, nadogradnje i puštanja u rad nisu detaljno specificirane pa iz tenderske dokumentacije nije dostatno jasan ni opseg ni vrsta poslova koje ponuđači trebaju uraditi. Nedostatno jasni zahtjevi mogu utjecati da se na tender javi manji broj ponuđača. Također, kompjutorska i mrežna oprema je nabavljena u istoj proceduri bez podjele nabava na lotove. Za kompletnu nabavu je traženo da ponuđači uz posjedovanje niza certifikata imaju service desk za prijavu kvarova kao i besplatan telefonski broj za prijavu nepravilnosti u radu opreme u tijeku garantnog roka. Postavljeni su zahtjevni kriteriji za nabavu kompjutorske opreme sa garancijom. Ovo je još izraženije kada imamo u vidu da je, pored servera i firewall-a, u istoj proceduri i uz iste kriterije nabavljena prateća oprema (tableti, diskovi i monitori). Iako postoji više ponuđača koji distribuiraju kompjutorsku i mrežnu opremu, prethodno navedeni zahtjevi mogu utjecati na smanjenje konkurentnosti.

PREPORUKA 8

Preporučamo Direkciji da, kada je god to moguće, vrši podjelu predmeta nabave na lotove te jasno specificira dodatne usluge koje zahtijeva uz predmet nabave u cilju pribavljanja više ponuda i eventualnog postizanja povoljnijih efekata nabave.

Nabava elektronske opreme sa uslugom instalacije, konfiguracije i puštanja u rad (83.780 KM): Procedura je provedena putem otvorenog postupka procijenjene vrijednosti 84.000 KM. Tendersku dokumentaciju je preuzeo 21 potencijalni ponuđač, a dostavljena je jedna ponuda. Direkcija je izradila specifikaciju kojom je tražena nabava elektronske opreme sa uslugom instalacije, konfiguracije i puštanja u rad. Tehnička specifikacija nije imala elemente pozivanja na robe određene robne marke radi favoriziranja ili eliminacije određenih ponuđača. Prema

¹⁴ <https://www.ejn.gov.ba>, Portal javnih nabava BiH

¹⁵ Službeni glasnik BiH, broj 66/16

prezentiranim podacima traženu opremu je moglo isporučiti više ponuđača. Elementi tehničke i profesionalne sposobnosti su definirani na način da omogućavaju konkurenciju, ali prilično strogo. Traženo je da ponuđači posjeduju ISO 9001, ISO 27001, ISO 20000 i ISO 22301 certifikate, te da imaju service desk za prijavu kvarova kao i besplatan telefonski broj za prijavu nepravilnosti u radu opreme u tijeku garantnog roka. Postavljeni su zahtjevni kriteriji za nabavu elektronske opreme sa garancijom koji pri tome značajnije ne osiguravaju Direkciju u procesu realizacije javne nabave. Smatramo da navedeni zahtjevi mogu smanjiti konkurentnost u ovakvim procedurama. Tendersku dokumentaciju je preuzeo 21 potencijalni ponuđač, a dostavljena je jedna ponuda.

PREPORUKA 9

Direkcija treba prilagoditi zahtjeve u tenderskoj dokumentaciji predmetu nabave kako bi osigurala ekonomične i efikasne procedure javnih nabava.

Nabava usluga održavanja računalne i komunikacijske opreme (109.980 KM): Procedura otvorenog postupka je jednom poništena u prethodnoj godini na temelju žalbe ponuđača na odluku o izboru koju je Direkcija usvojila, a u ponovljenom postupku gdje su primljene tri ponude je na prvobitnu odluku o izboru također izjavljena žalba, a potom i na zaključak Direkcije o odbacivanju žalbe zbog neblagovremenosti. Nakon što je Ured za razmatranje žalbi usvojio žalbu i predmet vratio na ponovno postupanje, dvije ponude su ocijenjene kao neprihvatljive te je dodijeljen okvirni sporazum jedinom kvalificiranom ponuđaču. Zbog dugog trajanja postupka nabave, Direkcija je nastavila koristiti usluge po prethodno zaključenom ugovoru do okončanja nove procedure nabave tako da je prethodni ugovor ostvaren u većem iznosu za 21.840 KM. Također, tenderskom dokumentacijom nije predviđeno zaključenje pojedinačnih ugovora po okvirnom sporazumu.

U provedenim postupcima nabava izjavljeno je ukupno pet žalbi od kojih su dvije na tendersku dokumentaciju, dvije na odluku o izboru i jedna na zaključak Direkcije o odbijanju žalbe kao neblagovremene. Ured za razmatranje žalbi je dvije žalbe usvojio, a tri odbacio kao neuredne.

PREPORUKA 10

Preporučamo Direkciji da ubuduće više pozornosti posveti sadržaju tenderske dokumentacije i evaluaciji ponuda sve u cilju efikasne provedbe planiranih procedura sukladno važećim propisima i smanjenja rizika od eventualnih žalbi ponuđača.

8. KOMENTARI

Direkcija je u ostavljenom roku dostavila komentare na Nacrt izvješća o reviziji za 2020. godinu. Direkcija nije imala primjedbi na Nacrt izvješća tako da ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji za 2020. godinu.

Voditelj tima za financijsku reviziju

Nataša Avdalović, viši revizor, v.r.

Rukovoditelj Odjela za financijsku reviziju

Munevera Baftić, viši revizor, v.r.

Članovi tima za financijsku reviziju

Seida Kapo, revizor, v.r.

Srđan Krajišnik, revizor, v.r.

Željko Ćavar, revizor, v.r.

Slaviša Vuković, viši IT revizor, v.r.

Rukovoditelj Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvalitete financijske revizije

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

Privici

Tablica I. – Pregled rashoda proračuna za 2020. godinu

Tablica II. – Bilanca stanja na 31.12.2020. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda proračuna za 2020. godinu

Direkcija za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine

Tablica I.

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun (2+3)	Izvršenje proračuna	Postotak 5/4*100
1	2	3	4	5	6
1. Tekući izdaci	1.948.000	0	1.948.000	1.700.785	87
Bruto plaće i naknade	1.548.000	0	1.548.000	1.357.977	88
Naknade troškova uposlenih	294.000	0	294.000	278.846	95
Putni troškovi	40.000	0	40.000	11.597	29
Izdaci telefonskih i pošt. usluga	1.000	0	1.000	983	98
Izdaci za energiju i kom. usluge	0	0	0	0	0
Nabava materijala	2.000	0	2.000	768	38
Izdaci za usluge prijevoza i goriva	0	0	0	0	0
Unajmljivanje imovine i opreme	63.000	0	63.000	50.614	80
Izdaci za tekuće održavanje	0	0	0	0	0
Izdaci za osiguranje	0	0	0	0	0
Ugovorene i druge posebne usluge	0	0	0	0	0
2. Kapitalni izdaci	0	0	0	0	0
3. Tekući grantovi	0	0	0	0	0
4. Proračun-neposredna potrošnja (1+2+3)	1.948.000	0	1.948.000	1.700.785	87
5. Višegodišnja kapitalna ulaganja	0	0	0	0	0
6. Novčane donacije	0	0	0	0	0
7. Programi posebne namjene					
7a. Tekući izdaci	2.006.000	0	2.006.000	1.257.555	63
Bruto plaće i naknade	191.000	0	191.000	148.055	78
Naknade troškova uposlenih	24.000	0	24.000	16.000	67
Putni troškovi	154.000	0	154.000	35.406	23
Izdaci telefonskih i pošt. usluga	37.000	0	37.000	24.110	65
Izdaci za energiju i kom. usluge	50.000	0	50.000	43.442	87
Nabava materijala	34.000	0	34.000	22.922	67
Izdaci za usluge prijevoza i goriva	51.000	0	51.000	18.462	36
Unajmljivanje imovine i opreme	644.000	0	644.000	366.634	57
Izdaci za tekuće održavanje	128.000	0	128.000	104.722	82
Izdaci za osiguranje	10.000	0	10.000	5.246	52
Ugovorene i druge posebne usluge	683.000	0	683.000	472.556	69
7b. Kapitalni izdaci	299.000	0	299.000	296.965	99
Nabava opreme	265.000	0	265.000	262.979	99
Nabava ostalih stalnih sredstava u obliku prava	34.000	0	34.000	33.986	100
8. Proračun-Programi posebne namjene (7a+7b)	2.305.000	0	2.305.000	1.554.520	67
8. Ukupno (4+5+6+7)	4.253.000	0	4.253.000	3.255.305	77

Rukovodstvo je Pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama odobrilo 2.3.2021. godine.

Glavni ravnatelj:
Čedomir Šušnjar

Bilanca stanja na 31.12.2020. godine

Direkcija za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine

Tablica II.

Opis	31.12.2020.	31.12.2019.	Postotak 2/3*100
1	2	3	4
1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe	500.242	644.285	78
Novčana sredstva	0	0	0
Kratkoročna potraživanja	500.242	644.285	78
Kratkoročni plasmani	0	0	0
Interni finansijski odnosi	0	0	0
Zalihe	0	0	0
Kratkoročna razgraničenja	0	0	0
2. Stalna sredstva	1.259.402	2.144.559	59
Stalna sredstva	7.567.240	7.306.065	104
Ispravka vrijednosti	6.307.838	5.161.505	122
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	1.259.402	2.144.559	59
Dugoročni plasmani	0	0	0
Dugoročna razgraničenja	0	0	0
UKUPNO AKTIVA (1+2)	1.759.644	2.788.844	63
3. Kratkoročne obveze i razgraničenja	1.101.473	941.844	117
Kratkoročne tekuće obveze	359.613	63.180	569
Kratkoročni krediti i zajmovi	0	0	0
Obveze prema uposlenima	147.411	140.933	105
Finansijski i obračunski odnosi sa drugim povezanim jedinicama	102.123	102.107	100
Kratkoročna razgraničenja	492.326	635.624	77
4. Dugoročne obveze i razgraničenja	0	0	0
Dugoročni krediti i zajmovi	0	0	0
Ostale dugoročne obveze	0	0	0
Dugoročna razgraničenja	0	0	0
5. Izvori sredstava	1.259.402	2.144.559	59
Izvori sredstava	1.259.402	2.144.559	59
Ostali izvori sredstava	0	0	0
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda	0	0	0
UKUPNO PASIVA (3+4+5)	2.360.876	3.086.403	76

Napomena: Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine, čl.10. stavak 4., napomenuto je da bilanca stanja proračunskih korisnika **neće biti uravnotežena** (aktiva jednaka pasivi) zbog programski uspostavljenog sustava Glavne knjige, dok će bilanca stanja koju radi Ministarstvo financija i trezora na razini Proračuna institucija Bosne i Hercegovine za tekuću godinu biti uravnotežena.

Rukovodstvo je Bilancu stanja odobrilo 2.3.2021. godine.

Glavni ravnatelj:
Čedomir Šušnjar

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizijskih 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 izvješća suglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvješćivanja, te da je odobrilo finansijska izvješća.

Rukovodstvo **Direkcije za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Direkcija) dužno je osigurati da finansijska izvješća za 2020. godinu budu izrađena sukladno Zakonu o financiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17) i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine (protokol Ministarstva financija i trezora BiH, broj 01-08-02-1-1515-1/15, od 4.2.2015. godine). Rukovodstvo je također obvezno postupati sukladno Zakonu o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2020. godinu (Službeni glasnik BiH broj 46/20) i pratećim naputcima, objašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijska izvješća daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Direkcije.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvješća odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sustav unutarnjih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća i usklađenost sa zakonima i drugim propisima;
- 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 unutarnjih 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 tako i za poduzimanje odgovarajućih mjera da bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum, 4.5.2021. godine

Glavni ravnatelj

Čedomir Šušnjar