



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



Hamdije Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА
„КОНТРОЛА ВАЗДУШНОГ САОБРАЋАЈА БИХ“

Број:
01/02/03-09-16-1-778/14

Сарајево, октобар 2014. године





САДРЖАЈ

<i>СКРАЋЕНИЦЕ</i>	4
<i>Контрола ваздушног саобраћаја БиХ</i>	6
<i>Предговор</i>	8
<i>Резиме</i>	10
1. Увод	12
1.1. Индикације проблема и мотиви за студију	12
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије	14
1.2.1. Циљ ревизије	14
1.2.2. Обим и ограничења	14
1.3. Ревизијска питања	14
1.4. Критеријуми ревизије	15
1.5. Методе ревизије и извори информација	15
1.6. Структура Извјештаја	16
2. Контрола ваздушног саобраћаја	17
2.1. Основне информације и преглед стања	17
2.2. Стратешки оквир	19
2.3. Институције укључене у процес контроле ваздушног саобраћаја	21
3. Налази	25
3.1. Преузимање контроле ваздушног саобраћаја	25
3.1.1. Планирање	25
3.1.2. Имплементација	29
3.2. Фактори који утичу на процес преузимања контроле ваздушног саобраћаја и мјере за унапређење	30
3.2.1. Оспособљеност ВНАНСА	30
3.2.2. Остали фактори	34
3.2.3. Мјере за унапређење	35
3.3. Посљедице одлагања успоставе контроле ваздушног саобраћаја	36
3.3.1. Анализе посљедица	37
3.3.2. Посљедице досадашњих одлагања	37
4. Закључци	40
5. Препоруке	44
<i>Прилози</i>	46





СКРАЋЕНИЦЕ

АЦВ РЦГ	Агенција за цивилно ваздухопловство Републике Црне Горе
АТМ	Управљање ваздушним саобраћајем
АТМ операције	Операције система управљања ваздушним саобраћајем
АТМ систем	Систем управљања ваздушним саобраћајем
BHANSA	Агенција за пружање услуга у ваздушној пловидби БиХ
ВНАТМ Пројекат	Пројекат: Развој система за управљање ваздушним саобраћајем у БиХ
ВНАТМ Стратегија	Стратегија развоја система за управљање ваздушним саобраћајем у БиХ
BHDCA	Дирекција за цивилно ваздухопловство БиХ
БиХ	Босна и Херцеговина
CCL	Хрватска контрола зрачне пловидбе
CRCO	Централни уред за рутне накнаде EUROCONTROL
ДЦВ РС	Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије
EBRD	Европска банка за реконструкцију и развој
EUROCONTROL	Европска организација за безбједност ваздушне пловидбе
FEDCAD	Дирекција за цивилно ваздухопловство Федерације БиХ
FIR	Област летних информација
ХАЦЗ	Хрватска агенција за цивилно зракопловство
IATA	Међународно удружење авио-превозника
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
МФТ	Министарство финансија и трезора БиХ
МКИП ФБиХ	Министарство комуникација и промета Федерације БиХ
МКТ	Министарство комуникација и транспорта БиХ
МО	Министарство одбране БиХ
МСиВ РС	Министарство саобраћаја и веза Републике Српске
Парламентарна скупштина	Парламентарна скупштина БиХ
ПД РС	Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ
RSCAD	Републичка дирекција за цивилну ваздушну пловидбу Републике Српске
Савјет BHANSA	Савјет Агенције за пружање услуга у ваздушној пловидби БиХ
Савјет министара	Савјет министара БиХ
SMATSA	Контрола летења Србије и Црне Горе SMATSA
TMA	Завршна контролисана област
TWP	Аеродромска (торањска) контрола летења
Управа BHANSA	Управа Агенције за пружање услуга у ваздушној пловидби БиХ
Закон о BHANSA	Закон о Агенцији за пружање услуга у ваздушној пловидби БиХ
Закон о ваздухопловству	Закон о ваздухопловству БиХ





Контрола ваздушног саобраћаја БиХ

Канцеларија за ревизију институција БиХ је провела ревизију учинка на тему: „Контрола ваздушног саобраћаја БиХ“.

Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI, Принципима ревизије учинка ВРИ у БиХ, те Водичем за ревизију учинка и Водичем за обезбјеђење квалитета у ревизији учинка у ВРИ у БиХ, документима које је усвојио Координациони одбор врховних ревизионих институција БиХ.

Сврха ревизије је била презентовати стање у области контроле ваздушног саобраћаја у Босни и Херцеговини, идентификовати и указати на слабости које се појављују у процесу, те помоћи да домаће институције успоставе и преузму контролу ваздушног саобраћаја БиХ, што је стратешко одређење БиХ власти. Анализирана је ефикасност институција БиХ у провођењу активности преузимања контроле ваздушног саобраћаја у БиХ у односу на постављене рокове, те су процијењене посљедице кашњења.

Налази ревизије показују да је процес преузимања и успоставе контроле ваздушног саобраћаја неефикасан и да БиХ због тога трпи значајне финансијске посљедице.

Преузимање пружања услуга аеродромске и прилазне контроле од ентитетских агенција, које су ове услуге пружале раније, извршено је тек у јануару 2014. године. Контрола ваздушног саобраћаја у доњем дијелу ваздушног простора, првобитно је требала отпочети 2007. године. То се још увијек није десило, а рокове је Савјет министара више пута продужавао.

Због неефикасности и недовољне спремности БиХ власти, кашњења су присутна од самог почетка. Стална кашњења у имплементацији процеса нису била довољан сигнал Савјету министара и осталим укљученим институцијама да предузму додатне мјере и процес учине ефикаснијим. Ово је довело до тога да је контрола ваздушног саобраћаја у доњем ваздушном простору планирана за октобар 2014. године, а у горњем ваздушном простору за трећи квартал 2015. године.

Кашњења у имплементацији процеса, за посљедицу имају губљење значајних прихода од прелета/рутних накнада. У посљедње три године, БиХ је пропустила остварити више од 70 милиона КМ прихода. Ови милиони су се слили у касе агенција сусједних земаља које су вршиле контролу ваздушног саобраћаја изнад БиХ. Поред овога, БиХ је могла избјећи додатне издатке за школовање контролора лета који су износили више од 3 милиона КМ. У исто вријеме, издаци из ентитетских буџета су могли бити мањи за 24 милиона КМ јер су могли бити финансирани приходима од прелета.

Даљње одлагање процеса преузимања контроле ваздушног саобраћаја БиХ би могло довести до сљедећих посљедица: изостанка прихода од прелета у износу око 35 милиона КМ годишње, те додатних 15 милиона КМ од 2016. године уколико се не успостави контрола ваздушног саобраћаја и у горњем ваздушном простору; немогућност ВНАСА да покрије своје трошкове и њено финансирање из буџета институција БиХ; наставак пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја од



стране агенција сусједних земаља; преусмјеравање ваздушног саобраћаја на коридоре изван БиХ и затварање ваздушног простора изнад БиХ.

Имајући у виду напријед наведено, Канцеларија за ревизију је дала препоруке надлежним институцијама, чијом имплементацијом би се процес учинио ефикаснијим, те избјегле негативне посљедице и коначно реализовала стратешка одређења БиХ власти.

Канцеларија за ревизију је, у складу са Законом о ревизији институција БиХ, доставила Нацрт извјештаја субјектима ревизије на очитовање. Након тога, сачињен је коначан извјештај ревизије учинка који вам се доставља на даље поступање.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Џевад Некић

ЗАМЈЕНИЦА
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Божана Трнинић



Предговор

У складу са ISSAI 300¹, тачка 9., *ревизија учинка представља независно, објективно и поуздано испитивање* којим се утврђује да ли системи, пројекти, програми, активности, организације или јавна предузећа послују, односно своје активности проводе у складу са начелима економичности, ефикасности и ефективности, те да ли има простора за побољшање.

Проводећи ревизију учинка, *циљ је доћи до нових информација, те заинтересованим странама презентовати ширу или дубљу анализу или представити нове перспективе о предмету ревизије*. Ревизија учинка поспјешује доступност постојећих информација, доноси независна и мјеродавна гледишта или закључке засноване на ревизијским доказима, те даје препоруке засноване на анализи ревизијских налаза.

Ревизија учинка *неријетко обухвата и анализу услова* (нпр. праксе и поступци доброг управљања) *које је неопходно обезбиједити* како би се могла поштовати начела економичности, ефикасности и ефективности, *те анализу учинка регулаторног или институционалног оквира* на учинковитост субјекта ревизије.

За свој циљ, *ревизија учинка поставља конструктивно промовисање економичног, ефективног и ефикасног управљања, те јачања одговорности и транспарентности у јавном сектору*. Ревизијом учинка се *одговорност промовише* тако што се испитује да ли се одлуке законодавних или извршних власти припремају и проводе ефективно и ефикасно, те да ли се остварује најбољи однос уложеног и добивеног. Својим радом одговорним особама пружа конструктивне подстицаје за предузимање одговарајућих корака. *Транспарентност се промовише* тако што се парламенту, пореским обвезницима и другим изворима финансирања, медијима као и свим осталим корисницима према којима су усмјерене владине политике омогућује увид у управљање различитим активностима у јавном сектору, као и резултате које јавни сектор остварује.

Ревизија учинка је тимски рад чији чланови имају различите вјештине које једна другу надопуњују. Тимским радом, ревизори учинка идентификују стране које су узроковале проблеме, стране које могу бити надлежне и одговорне за пружање информација и доказа за потребе ревизије, те стране које могу бити у стању да покрену промјене ради провођења препорука проистеклих из ревизије учинка. Њима су превасходно и намијењени извјештаји ревизије учинка, а поред њих, извјештаји ревизије учинка су намијењени законодавној и извршној власти, те јавности.

Ревизија учинка се не ограничава само на анализу одређених програма, институција или средстава, она обухвата активности институција заједно са излазним резултатима који се остварују, исходима и учинцима, те анализу постојећег стања, укључујући узроке који су довели до тога, те последице које су настале или могу настати.

¹ Оквир међународних стандарда врховних ревизијских институција – ISSAI оквир у БиХ, Службени гласник БиХ, број: 38/11 и 48/14.



Ова ревизија је анализирала стање у области контроле ваздушног саобраћаја у БиХ. Анализиране су и активности институција задужених за успоставу и преузимање контроле ваздушног саобраћаја у БиХ, резултати који су остварени на овом пољу, те посљедице које су настале и које могу настати у случају даљњег пролонгирања успоставе и преузимања контроле ваздушног саобраћаја у БиХ.



Резиме

Канцеларија за ревизију институција БиХ је провела ревизију учинка на тему: „Контрола ваздушног саобраћаја БиХ“. Циљ ревизије је био анализирати процес успоставе и преузимања контроле ваздушног саобраћаја, утврдити разлоге одлагања, као и процјенити посљедице одлагања. Сврха ревизије је била презентовати стање у области контроле ваздушног саобраћаја у БиХ и допринијети реализацији стратешких опредјељења БиХ власти да домаће институције успоставе и преузму контролу ваздушног саобраћаја у ваздушном простору БиХ.

Налази ревизије показују да се процесом успоставе контроле ваздушног саобраћаја не управља ефикасно и да БиХ због тога трпи посљедице. У наставку су презентовани најзначајнији налази и препоруке, које су резултат ове ревизије.

Налази

Налази ревизије показују да још увијек није преузета потпуна контрола ваздушног саобраћаја БиХ. Још 2009. године основана је институција БиХ – BHANSA, с циљем преузимања пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја од досадашњих пружалаца ових услуга. До дана писања Извјештаја преузета је само аеродромска и прилазна контрола ваздушног саобраћаја.

Утврђени рокови за преузимање контроле ваздушног саобраћаја БиХ су прекорачени, иако су у више наврата продужавани. Од првобитно утврђеног рока је прошло више од шест година, а од посљедњег рока, на који је дата сагласност Савјета министара, је протекло више од 1,5 године.

Успостављен је и најновији рок за преузимање и почетак пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја у доњем и дијелу горњег ваздушног простора за октобар 2014. године, а у преосталом дијелу горњег ваздушног простора за јесен 2015. године.

На одлагање у преузимању контроле ваздушног саобраћаја утицало је неблаговремено поступање BHANSA у утврђивању provedбених аката, кадровском и материјалном оспособљавању. Осим наведеног, на кашњење је утицало и неблаговремено поступање Савјета министара и МКТ у именовању управљачких и руководних структура и одобравању provedбених аката BHANSA.

Према постојећем стању, материјално техничка средства, као и кадровски ресурси који су на располагању од 2014. године су довољни за реализацију планираних активности из надлежности BHANSA.

Кашњењем у преузимању контроле ваздушног саобраћаја БиХ, само за посљедње три године, је пропуштено да се оствари приход више од 70 милиона КМ и да се умање издаци за најмање 27 милиона КМ.

И даље су присутни одређени фактори који могу угрозити планирано преузимање. Именовање управљачких и руководних структура није завршено, процес сертификавања BHANSA није завршен, те нису окончане процедуре потписивања међудржавних споразума са сусједним земљама о делегирању пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја.



Ако се настави са оваквом праксом одлагања, БиХ ризикује и додатне последице које се огледају у изостанку прихода од рутних накнада (планирани годишњи приход око 35 милиона КМ, као и додатни приход који је планиран када се преузме потпуна контрола ваздушног саобраћаја у износу од 15 милиона КМ годишње).

Иако је Законом предвиђено да се BHANSA финансира из прихода од пружања властитих услуга, непружање услуга контроле ваздушног саобраћаја и изостанак прихода може довести до тога да се постојећи капацитети BHANSA морају финансирати из буџета институција БиХ.

У оваквом сценарију, контролу ваздушног саобраћаја БиХ ће наставити обављати сусједне земље или ће се ваздушни простора изнад БиХ затворити. Наведено би, такође, у знатној мјери, умањило кредибилитет БиХ.

Препоруке

Имајући у виду напријед наведене налазе, Канцеларија за ревизију даје препоруке институцијама које их могу отклонити и на такав начин значајно допринијети убрзању процеса и реализацији стратешких опредјељења.

Канцеларија за ревизију препоручује надлежним институцијама да, у циљу успоставе функционалне BHANSA, предузму све активности на комплетној успостави управљачких и руководних структура, да благовремено разматрају материјале битне за рад BHANSA и предузимају мјере које доприносе унапређењу.

У циљу испуњавања услова за преузимање и пружање услуга контроле ваздушног саобраћаја неопходно је да се благовремено и ефикасно предузимају све активности које се тичу процеса сертификавања и да се процесу потписивања споразума са сусједним земљама о делегирању услуга контроле ваздушног саобраћаја да сва потребна подршка и уложе додатни напори на убрзању.

Потребно је да BHANSA и BHDCA благовремено предузимају планиране активности, прате и анализирају процес, предлажу мјере, и о томе континуирано и правовремено извјештавају надлежне институције.

Канцеларија за ревизију препоручује и Парламентарној скупштини, као оснивачу, да изнађе могућност за већим ангажманом у надзору над процесом успоставе и преузимања контроле ваздушног саобраћаја као и радом BHANSA.



1. Увод

1.1. Индикације проблема и мотиви за студију

Конвенција о међународном цивилном ваздухопловству (Чикашка конвенција) предвиђа да је свака држава уговорница одговорна за пружање услуга ваздушне навигације изнад своје територије. Ова међународна обавеза наше земље утврђена је одредбом члана III, став 1, дио (j) Устава БиХ, којом је дефинисано да је контрола ваздушног саобраћаја у надлежности институција БиХ.

Са становишта ваздушног саобраћаја у Европи, ваздушни простор изнад БиХ налази се на важном стратешком подручју чиме је улога БиХ у свим процесима везаним за ову област, од битног значаја.

БиХ никад у својој историји није имала центар обласне контроле летења, нити је обављала пружање услуга у обласној контроли летења.

Контролу ваздушног саобраћаја БиХ у доњем и горњем ваздушном простору, на основу споразума закључених 2000. године,² врше агенције за контролу летења сусједних земаља, које за ове услуге убиру значајан износ прихода. Контролу ваздушног саобраћаја БиХ су пружали представници снага NATO, SFOR, EUFOR, или њихови партнери, у складу са UN/NATO прописима.

Према изјавама надлежних званичника, које су објављене у неким медијима,³ БиХ годишње губи више десетина милиона КМ зато што није преузела контролу ваздушног саобраћаја.

БиХ је од 2004. године чланица EUROCONTROL (Европска организација за безбједност ваздушне пловидбе).

Савјет министара је у октобру 2005. године усвојио Стратегију развоја система за управљање ваздушним саобраћајем у БиХ (ВНАТМ Стратегија).⁴ Главни циљеви ВНАТМ Стратегије је да се изгради јединствен систем за управљање ваздушним саобраћајем (у даљњем тексту: АТМ систем), да се успостави јединствен пружалац услуга који ће омогућити да се преузме управљање и контрола над ваздушним простором у БиХ и да се постигне пуна усаглашеност са међународним обавезама у области управљања ваздушним саобраћајем.

Првобитни рок за организацију и изградњу јединственог система за управљање ваздушним саобраћајем у БиХ предвиђен ВНАТМ Стратегијом је била 2007. година. Затим су се рокови помјерали до 2012. године, па почетком 2013. године, а најновије обећање министра комуникација и транспорта БиХ је III квартал 2014. године.

² Споразуми закључени између BHDCA, са једне стране и SMATSA и CCL, са друге стране.

³ <http://www.mkt.gov.ba/saopstenja/default.aspx?id=2810&langTag=bs-BA>
<http://www.glassrpske.com/drustvo/vijesti/BiH-preuzima-kontrolu-vazdusnog-prostora-krajem-godine/lat/108110.html>
<http://www.nezavisne.com/novosti/eu-bih/BiH-gubi-30-miliona-KM-196529.html>
<http://www.24sata.info/vijesti/bosna-i-hercegovina/116334-ne-kontrolira-svoje-nebo-bih-gubi-oko-20-miliona-km-godisnje.html>
<http://www.nezavisne.com/novosti/intervju/Damir-Hadzic-Prednost-domacim-konzorcijumima-u-gradnji-autoputa-134190.html>

⁴ 94. сједница Савјета министара одржана 06. октобра 2005. године



Према подацима са службене веб странице BHDCA⁵, изградња АТМ система финансира се из два извора и за изградњу система укупно је реализовано око 52,8 милиона КМ:

- 33,2 милиона КМ из кредитних средстава EBRD;
- 19,6 милиона КМ из буџетских средстава BHDCA обезбјеђених кроз „en-route“ базу трошкова (средства од прелета).

БиХ је 2006. године приступила Споразуму о заједничком европском небу чиме се обавезала да ће провести европску регулативу за ову област у своје законодавство.

Агенција за пружање услуга у ваздушној пловидби БиХ⁶ основана је 2009. године, али иста још није у потпуности преузела контролу ваздушног саобраћаја БиХ.

БиХ не контролише ваздушни саобраћај изнад БиХ, што за једну државу у првом реду представља питање одговорности за пружене услуге ваздушне навигације изнад свог територија, али и економски проблем.

Чести су коментари медија који се односе на успоставу контроле ваздушног саобраћаја БиХ. Најчешћи негативни коментари се односе на то да БиХ не контролише своје небо и да се због тога губе милиони марака.

У извјештајима о ревизији финансијских извјештаја BHDCA, Канцеларија за ревизију је константно упозоравала на кашњења у реализацији ВНАТМ Стратегије. Скретала се пажња на потребу анализе имплементације ВНАТМ Стратегије у односу на планске рокове, утврђивања ризика у имплементацији, те улагања додатних напора надлежних институција с циљем коначног затварања ВНАТМ Пројекта и остварења циљева задатих ВНАТМ Стратегијом.

-
-
- **Активности на успостављању контроле над ваздушним простором трају дужи низ година, улажу се велика средства, рокови се константно продужавају, а резултати нису видљиви.**
 - **Сваким продуженим роком за преузимање контроле управљања ваздушним простором ускраћује се прилив значајних новчаних средстава у БиХ.**
 - **Простор је важан за авионске прелете на рутама ка југоисточним дијеловима Европе и даље, ка Блиском Истоку и Азији.**
 - **БиХ је чланица EUROCONTROL који има кључну улогу у изградњи Јединственог европског ваздушног простора.**
-
-

Све напријед наведено определијелило је Канцеларију за ревизију да испита стање у области успоставе и преузимања контроле ваздушног саобраћаја БиХ.

⁵ <http://www.bhdca.gov.ba/>

⁶ Закон о ВНАНСА, Службени гласник БиХ, број: 43/09.



1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

1.2.1. Циљ ревизије

Циљ ревизије био је анализирати процес успоставе и преузимања контроле ваздушног саобраћаја, утврдити разлоге кашњења и њихове посљедице.

Сврха ревизије је била презентовати стање у области контроле ваздушног саобраћаја у БиХ и допринијети реализацији стратешких одређења БиХ власти да домаће институције успоставе и преузму контролу ваздушног саобраћаја у ваздушном простору БиХ.

1.2.2. Обим и ограничења

Детаљније је испитиван процес од оснивања BHANSA (јун 2009. године), институције која је основана на државном нивоу са задатком да од досадашњих пружалаца услуга преузме и настави пружање услуга контроле ваздушног саобраћаја у БиХ.

Ради стицања глобалне слике и анализе ефикасности у реализацији одређења власти, ревизија је посматрала процес од усвајања BHATM Стратегије (октобар 2005. године) којом је донесена политичка одлука да се крене у процес успоставе контроле ваздушног саобраћаја БиХ од стране институција БиХ и којом је предвиђено оснивање институције БиХ која ће пружати услуге контроле ваздушног саобраћаја. Ревизија није вршила анализу BHATM Стратегије, али су анализиране активности и процеси који су се одвијали кроз имплементацију BHATM Стратегије, а који су битни или услов за функционалну успоставу BHANSA или преузимање контроле ваздушног саобраћаја.

Ревизија се није бавила поступцима набавке објеката и опреме неопходне за успоставу ATM система, обуке кадрова, нити је провјеравала процедуре ангажовања запослених које је BHANSA преузела од других институција у складу са законом о BHANSA.

Ревизијом су обухваћене активности BHANSA, BHDCA, MKT, Савјета министара и Парламентарне скупштине.

Ревизијом нису обухваћене активности и процеси МО и Комитета за управљање ваздушним простором.

Није било значајних ограничења у провођењу ревизије који би утицали на прикупљање и презентацију налаза и закључака ревизије.

1.3. Ревизијска питања

За потребе анализе формулисано је главно ревизијско питање и неколико потпитања.

Главно ревизијско питање је:

Да ли се процесом успоставе контроле ваздушног саобраћаја управља ефикасно?



У циљу добијања одговора на главно ревизијско питање формулисана су сљедећа потпитања:

1. Да ли су активности на преузимању контроле ваздушног саобраћаја проведене у складу са постављеним роковима?
2. Који кључни фактори утичу на процес преузимања контроле ваздушног саобраћаја?
3. Које су посљедице одлагања успоставе контроле ваздушног саобраћаја?

1.4. Критеријуми ревизије

Критеријум за процјену благовремености су били рокови и задаци формулисани ВНАТМ Стратегијом, Законом о ВНАНСА, планским документима институција надлежних за преузимање контроле ваздушног саобраћаја, као и други рокови које је утврдио Савјет министара.

Да би институција за пружање услуга контроле ваздушног саобраћаја била функционална, неопходно је да буде јасно дефинисана управљачка и руководна структура, усвојени основни проведбени акти (статут, акти о платама, организацији и систематизацији), да буде материјално и кадровска оспособљена, да посједује сертификате за пружање услуга у ваздушној пловидби.

Критеријуми за процјену посљедица досадашње неблаговремене успоставе контроле ваздушног саобраћаја су били приходи које су оствариле институције сусједних земаља по основу пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја у БиХ, издаци ентитетских институција финансирани из буџета ентитета, те додатни издаци ВНДСА за обуке.

Критеријуми за процјену потенцијалних посљедица су приходи који су планирани за наредни период, те издаци ВНАНСА који ће се морати покрити из буџета БиХ, уколико се не оправдају пруженим услугама.

1.5. Методе ревизије и извори информација

За потребе ревизије коришћени су подаци из различитих извора и информације прикупљене у ВНАНСА, ВНДСА, МКТ, Савјету министара, Парламентарној скупштини.

Анализиран је правни оквир којим је регулисано управљање ваздушним саобраћајем, али и прописи из других области који су од значаја за студију.

Предмет анализе били су и плански документи који се тичу успоставе контроле ваздушног саобраћаја, као и извјештаји о успостави истог.

Анализирани су планови и извјештаји ВНАНСА и ВНДСА.

У циљу свеобухватнијег сагледавања ове проблематике, обављени су разговори са управом ВНАНСА и ВНДСА, те представницима МКТ. Разговор је обављен и са представницима Савјета ВНАНСА у циљу прикупљања информација о начину рада и сарадње, како са управом тако и са надлежним институцијама, као и плановима даљњег дјеловања.

Са представницима Генералног секретаријата Савјета министара је анализиран начин управљања и надзора над процесом успоставе контроле ваздушног



саобраћаја и над радом BHANSA, као и релевантни закључци Савјета министара и друге информације које се односе на студију.

Са представницима Комисије за саобраћај и комуникације Представничког дома Парламентарне скупштине анализиран је начин надзора над радом BHANSA и друге активности које се тичу успоставе контроле ваздушног саобраћаја.

Анализиране су информације и из других релевантних извора, као и информације доступне на интернету, а које се тичу регулативе и праксе контроле ваздушног простора у земљама у окружењу (Србија, Црна Гора, Хрватска, Словенија, Македонија).

1.6. Структура Извјештаја

Прво поглавље даје увод у Извјештај. У другом поглављу Извјештаја дате су основне информације о контроли ваздушног саобраћаја, ВНАТМ Стратегији и институцијама надлежним за преузимање и управљање процесом контроле ваздушног саобраћаја. Налази проведене ревизије презентовани су у трећем поглављу. Четврто поглавље садржи закључке, а пето препоруке надлежним институцијама са циљем унапређења процеса успоставе и преузимања контроле ваздушног саобраћаја у надлежности институција БиХ.



2. Контрола ваздушног саобраћаја

У овом поглављу дају се основне информације и преглед стања у области контроле ваздушног саобраћаја БиХ, стратешком оквиру и институцијама укљученим у процес контроле ваздушног саобраћаја БиХ.

2.1. Основне информације и преглед стања

Ваздушна пловидба обухвата функцију управљања ваздушним саобраћајем и скуп услуга у ваздушној пловидби, којима се омогућава безбједно и ефикасно кретање ваздухоплова на земљи и у ваздуху.

Контрола ваздушног саобраћаја је једна од услуга ваздушне пловидбе и подразумева аеродромску, прилазну/терминалну и обласну контролу летења⁷.

- **Аеродромска контрола летења** пружа услугу контроле летења на аеродрому и у његовој близини, са аеродромског торња.
- **Прилазна контрола летења** пружа услугу контроле летења у близини аеродрома, ваздухопловима у одласку и доласку на аеродром.
- **Обласна контрола летења** пружа услугу ваздухопловима унутар своје области надлежности ваздушног простора (доњи и горњи ваздушни простор) док лете по међународно утврђеним рутама.

До 01.01.2014. године аеродромску и прилазну контролу летења у БиХ су вршиле ентитетске агенције RSCAD и FEDCAD, а од тада ове услуге пружа BHANSA.

У БиХ постоје четири међународна аеродрома (Сарајево, Бања Лука, Мостар, Тузла), а самим тим и четири аеродромске контролне зоне и четири прилазне контролне области. Њих контролишу центри за контролу ваздушног саобраћаја који се налазе на поменутих аеродромима (јединице прилазне и аеродромске контроле).

Обласна контрола летења у БиХ је подијељена на доњи и горњи ваздушни простор. Доњи ваздушни простор првенствено користе авиони који слијећу на аеродроме у БиХ или на аеродроме сусједних држава у близини граница БиХ, а у горњем се првенствено обавља међународни транзитни ваздушни саобраћај.

Обласну контролу летења, на основу споразума закључених 2000. године, врше агенције за контролу летења сусједних земаља SMATSA (Контрола летења Србије и Црне Горе) и CCL (Хрватска контрола зрачне пловидбе).

Контролу ваздушног саобраћаја у доњем ваздушном простору у потпуности контролише CCL, а контрола ваздушног саобраћаја у горњем ваздушном простору је расподијељена између CCL и SMATSA.

За пружање услуга контроле ваздушног саобраћаја остварују се приходи од накнада корисника за пружене услуге:

⁷ Члан 4. Закона о BHANSA, Службени гласник БиХ, број: 43/09.



- терминалне накнаде (накнаде од пружених услуга аеродромске контроле летења) и
- рутне накнаде/накнаде од прелета (накнаде од пружених услуга обласне контроле летења).

Земље чланице EUROCONTROL су усвојиле заједничке принципе наплате услуга ваздушне пловидбе, према коме те услуге плаћају корисници ваздушног простора. Централни уред за рутне накнаде (CRCO/EUROCONTROL) координише наплату рутних накнада у смислу планирања трошкова, уговарања цијена, наплате накнада од корисника ваздушног простора и исплате пружаоцима услуга ваздушне пловидбе.

Терминалне накнаде пружаоци услуга директно наплаћују од авио-компанија, док рутне накнаде наплаћује CRCO расподјељује на пружаоце услуга, регулатора и EUROCONTROL, и дозначава сукцесивно у складу са наплатом.

Приходи од рутних накнада представљају главни извор финансирања пружалаца услуга ваздушне пловидбе.

Обрачун накнада у ваздушној пловидби врши се у складу са Правилником о одређивању заједничке шеме накнада за навигационе услуге ваздушног саобраћаја.⁸

Рутна накнада је једнака производу јединичне цијене услуге⁹ и броја пружених услуга.

Планирање и утврђивање јединичних цијена, а самим тим прихода од рутних накнада, је процес усаглашавања између пружаоца услуге, регулатора, EUROCONTROL и IATA.¹⁰

Према начелима EUROCONTROL, планирани приходи представљају расходе за исто раздобље. **Суштина је да се рутним накнадама финансирају само трошкови пружених услуга обласне контроле.**

Пружаоци услуга ваздушне пловидбе планирају трошкове пружања услуга. У те трошкове улазе трошкови запослених¹¹, трошкови пословања¹², трошкови амортизације, трошкови капитала и ванредни трошкови настали пружањем услуга у ваздушној пловидби.

Институције су дужне, одмах по стварању услова за то, утврдити ниво стварних рутних трошкова за претходну годину. Уколико се утврди разлика између планираних и остварених трошкова, иста служи као корективни фактор приликом планирања прихода за другу наредну годину. Приказани трошкови су подложни контроли EUROCONTROL.

⁸ Уредба Комисије (ЕЗ) број 1794/2006 од 06.12.2006. године о одређивању заједничке шеме накнада за навигационе услуге ваздушног саобраћаја, Службени гласник БиХ, број 79/10

⁹ Јединична цијена, према начелима EUROCONTROL, се утврђује тако што се предвиђени трошкови за навигационе услуге ваздушног саобраћаја подијеле са бројем планираних наплативих јединица рутних услуга за дату годину.

¹⁰ Сваки од корисника ових средстава планира своје трошкове/приходе, а укупан износ прихода од прелета за БиХ одобрава се на новембарској сједници Проширеног комитета за рутне накнаде од стране корисника навигационих услуга-IATA. Одлуку о јединичној цијени доноси Проширена комисија EUROCONTROL, а иста се објављује у Службеном гласнику БиХ.

¹¹ Плате, прековремени, доприноси и сл.

¹² Трошкови набавке опреме и услуга, режијски трошкови, закуп, осигурање, путни трошкови и сл.



У наредној табели је приказан распоред остварених прихода од рутних накнада за БиХ за посљедње 3 године.

Табела бр. 1 – Распоред остварених прихода од рутних накнада у БиХ (изражено у КМ)

Ред. број	Институција	2011.	2012.	2013.	Σ
1	BHDCA	2.979.232	2.478.440	3.544.036	9.001.708
2	BHANSА	1.510.096	5.523.000	10.911.012	17.944.109
3	RSCAD	3.491.313	3.122.000	3.851.188	10.464.500
4	FEDCAD	7.374.711	6.145.001	7.605.425	21.125.137
5	Кредит	5.646.014	4.829.850	3.315.126	13.790.990
6 (1+2+3+4+5)	БиХ	21.001.366	22.098.289	29.226.787	72.326.443
7	SMATSA	12.749.670	13.794.000	11.894.275	38.437.945
8	CCL	15.299.809	14.172.926	17.047.353	46.520.087
9 (7+8)	CCL и SMATSA	28.049.479	27.966.926	28.941.627	84.958.032
10 (6+9)	УКУПНО	49.050.845	50.065.215	58.168.414	157.284.475
11	EUROCONTROL	ссa 2.000.000	ссa 2.500.000	ссa 2.800.000	ссa 7.300.000

*Извор BHDCA и BHANSА

У наредној табели презентован је план прихода од рутних накнада за 2014. и прелиминарни план за 2015. годину за пружене услуге контроле ваздушног саобраћаја у БиХ.

Табела бр.2 - План прихода од рутних накнада за 2014. годину и прелиминарни план за 2015. годину

Ред. бр.	Институција	2014.	2015.
1	BHANSА	30.519.956	33.585.000
2	BHDCA	4.023.327	2.339.821
3 (1+2)	БиХ	34.543.283	35.924.821
4	CCL	16.385.961	14.944.197
5	SMATSA	12.358.957	11.973.029
6 (4+5)	УКУПНО CCL и SMATSA	28.744.918	26.917.226
7	EUROCONTROL	2.775.448	2.741.810
3+6+7	УКУПНО	66.063.649	65.583.857

*Извор BHDCA и BHANSА

2.2. Стратешки оквир

С циљем да се изгради и успостави јединствен систем управљања ваздушним саобраћајем БиХ, успостави јединствен пружалац услуга ваздушне пловидбе на државном нивоу, те од досадашњих институција преузме управљање и контрола ваздушног саобраћаја, Савјет министара је у октобру 2005. године усвојио ВНАТМ Стратегију¹³. Носилац реализације ВНАТМ Стратегије је BHDCA.

¹³ Стратегија развоја система за управљање ваздушним саобраћајем у БиХ



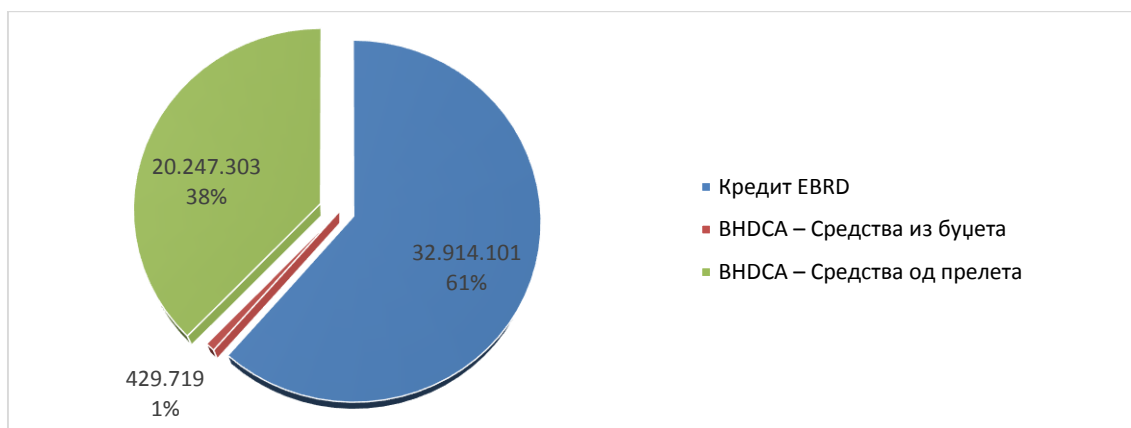
ВНАТМ Стратегија се реализује кроз ВНАТМ Пројекат, чије подручје дјеловања је усмјерено на обезбјеђење неопходних предуслова за преузимање свих функција управљања и пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја свим корисницима у ваздушном простору БиХ од стране институција БиХ, а који се састоји из пет потпројеката:

1. Изградња АТМ система (дефинисање, дизајнирање, тестирање и инсталирање система и опреме који ће подржати успостављање центра обласне контроле ваздушног саобраћаја, тренинг техничког и контролорског особља);
2. Грађевински радови (припрема свих локација гдје ће системи и опрема бити инсталирани);
3. Оспособљавање кадрова (анализа стања и потреба, рационализација постојећег кадра, попуна, селекција и обука неопходног кадра, преквалификација, обезбјеђивање довољног броја обученог и лиценцираног кадра и потребе регионалних пројеката, итд.);
4. Трансформација институција (успостављање правног и финансијског оквира за трансформацију регулатора, успостављање правног и финансијског оквира за формирање нове институције која ће пружати услуге управљања ваздушним саобраћајем БиХ);
5. АТМ операције (успоставити све неопходне оперативне предуслове за безбједно и ефикасно преузимање свих функција и услуга контроле ваздушног саобраћаја у FIR Сарајево).

Финансирање имплементације ВНАТМ Пројекта је планирано из кредитних¹⁴ и осталих средстава.

За реализацију ВНАТМ Пројекта до 30.01.2014. године је утрошено преко 53 милиона КМ. Поред наведеног, ВНДСА је, у циљу реализације ВНАТМ Пројекта, закључила и неколико донаторских уговора/споразума вриједности око 2,5 милиона ЕУР.¹⁵

На наредном графикону је дат преглед утрошених средстава за реализацију ВНАТМ Пројекта, по изворима финансирања до 30.01.2014. године (у КМ)



Графикон бр. 1 - Утрошена средства за реализацију ВНАТМ Пројекта до 30.01.2014. године (у КМ) по изворима финансирања

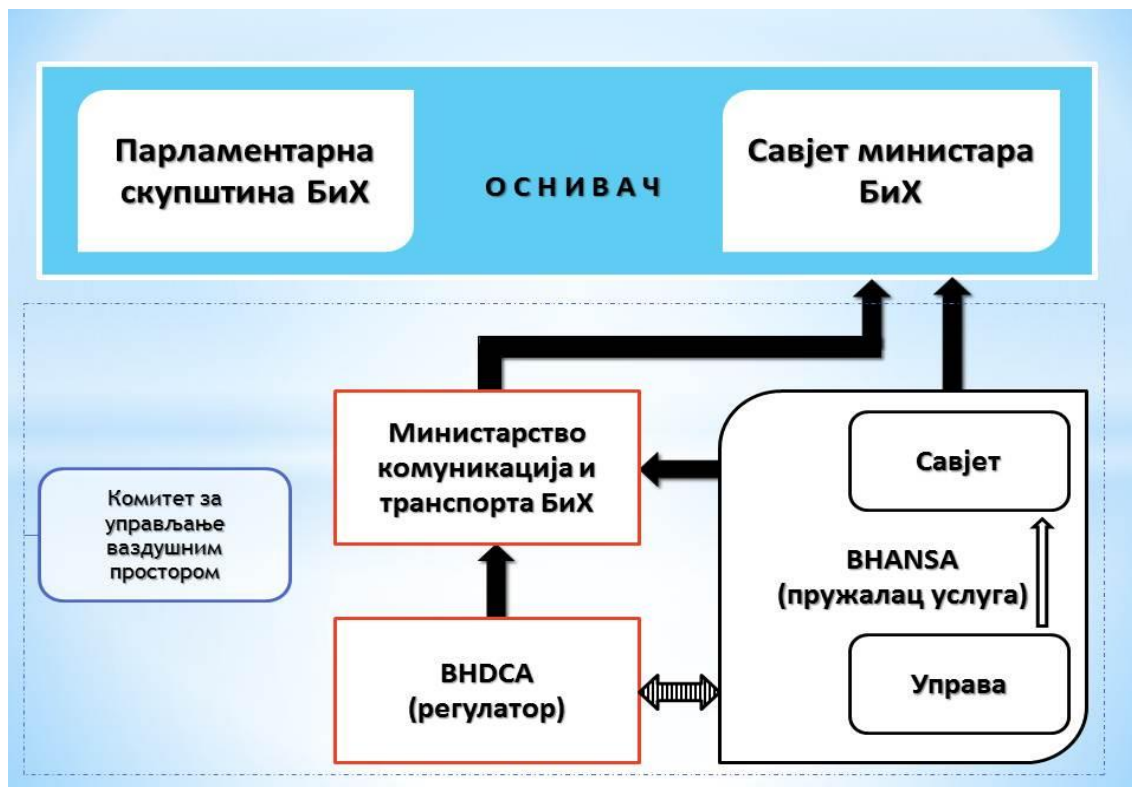
¹⁴ ЕБРД кредит 17 милиона ЕУР (12+5 милиона ЕУР), рок враћања 12 година, грејс период 3 године

¹⁵ Донаторски споразуми су реализовани кроз пружање подршке у виду консултантских услуга у процесима набавке опреме и трансформације институција цивилног ваздухопловства, те обуке особља.

2.3. Институције укључене у процес контроле ваздушног саобраћаја

Поред домаћих институција, у процес успоставе и контроле ваздушног саобраћаја укључене су и међународне институције (EUROCONTROL и IATA) о чему се говори у наставку.

На наредном дијаграму дат је преглед институција БиХ које имају надлежност у процесу контроле ваздушног саобраћаја.



Дијаграм бр. 1 – Надлежне институције БиХ у контроли ваздушног саобраћаја БиХ

BHANSA

BHANSA је институција БиХ задужена за пружање услуга у ваздушној пловидби, а једна од услуга је и **контрола ваздушног саобраћаја (обласна, прилазна и аеродромска контрола)**. Основана је Законом донесеним у мају 2009. године, а њени оснивачи су Парламентарна скупштина и Савјет министара. BHANSA је основана као непрофитна и финансијски самостална институција која има својство правног лица.¹⁶ Сједиште је у Мостару.

Тијела BHANSA су Савјет (7 чланова)¹⁷ и Управа (директор и два замјеника).

Законом о BHANSA је регулисано да ће запослени и средства за рад BHANSA бити обезбјеђени тако што ће:

¹⁶ Члан 1. Закона о BHANSA, Службени гласник БиХ, број: 43/09.

¹⁷ Савјет чине представници МКТ, МО, МФТ, Владе Федерације БиХ, Владе Републике Српске, BHCA и запослених у BHANSA.



- BHANSA преузети све запослене из BHDCA, FEDCAD и RSCAD, који у вријеме ступања на снагу овог закона обављају послове који спадају у дјелокруг BHANSA;¹⁸
- сва имовина и средства за рад набављена из EBRD кредита у оквиру BHATM Стратегије ће бити пренијета са BHDCA на BHANSA и уписана у књиговодствену евиденцију BHANSA;
- с циљем коришћења средстава FEDCAD и RSCAD, а која су од интереса ради пружања услуга у ваздушној пловидби, BHANSA ће након свог оснивања закључити посебне уговоре с власницима наведених средстава, којима ће прецизирати начин коришћења те имовине;
- на BHANSA ће се пренијети и обавеза враћања кредита.

Такође, кроз BHATM Пројекат - Оспособљавање кадрова – је предвиђено обезбјеђивање довољног броја обученог и лиценцираног кадра за потребе будућег ATM система.

BHANSA може пружати услуге у ваздушној пловидби само ако посједује сертификат о испуњавању услова за пружање услуга у ваздушној пловидби, који издаје BHDCA. ¹⁹

Законом²⁰ је прописано да ће BHANSA пружати услуге у ваздушној пловидби у ваздушном простору за подручје летних информација (FIR Сарајево)²¹ и да за свој рад остварује приходе из:

- накнада од корисника за пружене услуге у ваздушној пловидби (рутне и терминалне накнаде);
- других извора у складу са посебним прописима.

Висину накнада од корисника за пружене услуге у ваздушној пловидби, који се односе на рутне накнаде, на приједлог директора BHANSA, утврђује Савјет министара у складу с обавезама преузетим из међународних уговора.²² Висину накнада за остале услуге (терминалне накнаде) које се пружају у ваздушној пловидби, на приједлог директора BHANSA, утврђује Савјет BHANSA.

Обрачун накнада у ваздушној пловидби регулисан је и врши се у складу са Правилником о одређивању заједничке шеме накнада за навигационе услуге ваздушног саобраћаја.²³ Шема накнада одражава трошкове настале непосредно или посредно приликом вршења навигационих услуга ваздушног саобраћаја.

BHDCA

BHDCA је управна организација у саставу МКТ, обавља дужности дефинисане Законом о ваздухопловству и надлежна је и одговорна за обављање функције регулатора и надзора у цивилном ваздухопловству и контроли летења. BHDCA врши сертификавање пружаоца услуга и спроводи надзор над пружањем услуга у

¹⁸ Преузето особље биће распоређено на одговарајућа радна мјеста, узимајући при томе у обзир стручну спрему, задатке и дужности које ти запослени обављају у моменту ступања на снагу овог закона.

¹⁹ Члан 21. Закона о BHANSA, Службени гласник БиХ, број: 43/09.

²⁰ Члан 22. Закона о BHANSA, Службени гласник БиХ, број: 43/09.

²¹ Ваздушни простор одређених димензија у којем се пружају услуге летних информација и обавља узбуњивање

²² Члан 22. Закона о BHANSA, Службени гласник БиХ, број: 43/09.

²³ Службени гласник БиХ, број 79/10



ваздушној пловидби од пружаоца услуга, с циљем одржавања безбједности ваздушне пловидбе.

BHDCA је носилац реализације BHATM Стратегије.

Законом је дефинисано да се BHDCA финансира и из дијела рутних накнада које остварује БиХ.²⁴

Законом²⁵ је дефинисано:

- BHDCA ће, као носилац реализације BHATM Стратегије, пренијети на BHANSA сва права и обавезе које произлазе из тога, укључујући и обавезу враћања кредита EBRD;
- BHDCA је дужна да спроведе све активности потребне за регистрацију и почетак рада BHANSA,
- BHDCA ће, у координацији са тијелима BHANSA, реализовати BHATM Стратегију до потпуног успостављања јединственог система за пружање услуга обласне контроле ваздушног саобраћаја и оперативно-техничких служби.

Министарство комуникација и транспорта

МКТ је надлежно за спровођење политике у области цивилног ваздухопловства.²⁶ Министар МКТ је надлежан да, на основу приједлога институција чији представници сачињавају Савјет BHANSA, предложи Савјету министара чланове Савјета BHANSA.²⁷

Представник МКТ је председавајући Савјета BHANSA.²⁸

Комитет за управљање ваздушним простором

Законом о ваздухопловству је дефинисано да с циљем стратешког управљања ваздушним простором, а ради припреме приједлога значајних за управљање ваздушним простором, Савјет министара оснива Комитет за управљање ваздушним простором којег чине три цивилна и два војна представника.²⁹ Овај Комитет до дана писања Извјештаја није основан.³⁰

Парламентарна скупштина и Савјет министара

Законом о BHANSA је прописано да права, обавезе и одговорности у име оснивача обављају Парламентарна скупштина и Савјет министара³¹.

Парламентарна скупштина усваја развојну стратегију на предлог Савјета министара.

²⁴ Овај износ, на предлог BHDCA, утврђује Савјет министара, у складу са обавезама преузетим из међународних уговора, члан 13. Закона о ваздухопловству, Службени гласник БиХ, број: 39/09.

²⁵ Члан 6., 30. и 31. Закона о BHANSA, Службени гласник БиХ, број: 43/09.

²⁶ Члан 5. Закона о ваздухопловству, Службени гласник БиХ, број: 39/09.

²⁷ Члан 10. Закона о BHANSA, Службени гласник БиХ, број: 43/09.

²⁸ Члан 12. Закона о BHANSA, Службени гласник БиХ, број: 43/09.

²⁹ Цивилни представници именују се на приједлог МКТ, BHDCA и пружаоца услуга, а војни представници на приједлог МО.

³⁰ Према наводима из МКТ, они су свим министарствима чији представници чине Комитет за управљање ваздушним простором упутили захтјев да доставе свој приједлог члана, а у циљу припреме Приједлога одлуке о формирању Комитета за управљање ваздушним простором и упућивања на Савјет министара ради усвајања.

³¹ Члан 8. Закона о BHANSA, Службени гласник БиХ, број: 43/09.



Надлежности Савјета министара су сљедеће:

- одобравање пословне политике BHANSA,
- давање сагласности на статут BHANSA, правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста,
- одобравање акта којим се утврђују плате, платни разреди и посебни додаци на плате запослених у BHANSA,
- усвајање годишњег програма рада и финансијског плана BHANSA, годишњег извјештаја Савјета BHANSA о раду BHANSA,
- именовање чланова Савјета и Управе BHANSA;
- доношење одлуке о накнади за рад члановима Савјета BHANSA,
- утврђивање висине накнаде које се односе на накнаде од прелета, по потреби именовање независног тијела за ревизију финансијског пословања,
- давање сагласности на куповину, продају, размјену, узимање или давање у лизинг, узимање кредита и друге трансакције у току пословне године, у обиму већем од једне трећине књиговодствене вриједности имовине BHANSA према стању на крају претходне године.

EUROCONTROL

EUROCONTROL (Европска организација за безбједност ваздушне пловидбе) је међународна организација (40 земаља чланица), основана 1963. године са циљем развоја непрекинутог, свеевропског система управљања ваздушним саобраћајем, да би се регион успешно суочио са предвиђеним растом саобраћаја, тако да се одржи висок ниво безбједности, смање трошкови и поштује животна средина. EUROCONTROL координира и планира контролу ваздушног саобраћаја за цијелу Европу. То укључује рад с државним тијелима, пружаоцима услуга ваздушне пловидбе, цивилним и војним корисницима ваздушног простора, аеродромима и другим организацијама.

Његове активности укључују: истраживање и развој, израда стандарда и регулативе, хармонизовано планирање и координацију пројеката на европском нивоу, управљање центром за контролу летења у Мастрихту, управљање протоком и капацитетом ваздушног саобраћаја Европе из централне јединице, обука, наплата рутних накнада.

EUROCONTROL, у име пружаоца услуга ваздушне пловидбе и регулатора, са IATA преговара о јединичној цијени пружених услуга, врши њихову наплату и распоред.

IATA

IATA је међународно удружење авио-превозника (око 240 чланица).

IATA штити интересе авио-компанија широм света, прописује правила по којима су авио-компаније које су чланице дужне да се понашају и да обављају своју дјелатност. Правила која доноси IATA тичу се безбједности, ефикасности, економичности.

IATA у име авио-пријевозника преговара са EUROCONTROL о јединичној цијени пружених услуга.



3. Налази

У овом поглављу презентовани су налази до којих се дошло ревизијом. Налази се тичу управљања и ефикасности процеса преузимања контроле ваздушног саобраћаја од досадашњих институција, фактора који утичу на кашњење и посљедица одлагања преузимања контроле ваздушног саобраћаја.

3.1. Преузимање контроле ваздушног саобраћаја

У наставку се презентују налази о ефикасности процеса успоставе и преузимања контроле ваздушног саобраћаја у БиХ.

3.1.1. Планирање

Процес преузимања контроле ваздушног саобраћаја је планиран кроз више докумената који су сачињавани на различитим нивоима, али међу којима не постоји хијерархија ни јасна веза.

Више пута су у планским документима продужавани рокови за преузимање контроле ваздушног саобраћаја.

Рокови дати у ВНАТМ Стратегији су продужавани три пута, а рокови који су усаглашавани са досадашњим пружаоцима услуга из сусједних земаља су продужавани већ два пута.

Утврђен је и најновији рок за преузимање и почетак пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја у доњем и дијелу горњег ваздушног простора, а у којима се одвија око 20% укупног ваздушног саобраћаја БиХ, за октобар 2014. године.

Преузимање контроле у осталом дијелу горњег ваздушног простора је прелиминарно планирано за јесен 2015. године.

Преузимање контроле ваздушног саобраћаја је и циљ и посљедња фаза ВНАТМ Стратегије.

Након набавке АТМ система, изградње објеката, обуке кадрова и успоставе пружаоца услуга ваздушне пловидбе, посљедња фаза је преузимање контроле ваздушног саобраћаја од институција које су до тада вршиле пружање те услуге (FEDCAD, RSCAD, CCL и SMATSA).

Преузимање контроле ваздушног саобраћаја је планирано кроз више докумената и то фазно по врстама контроле ваздушног саобраћаја (аеродромска и прилазна, обласна контрола у доњем и горњем ваздушном простору).

У одређеним документима је планирано преузимање контроле ваздушног саобраћаја по свим врстама, а у неким само преузимање обласне контроле у доњем и горњем ваздушном простору.

Први плански документ је сама ВНАТМ Стратегија којом је утврђени рок за имплементацију свих пројеката био 2007. година. Међутим, кредитна средства су обезбијеђена тек почетком 2007. године и то кредит ЕБРД којим је дефинисана 2009. година као рок за имплементацију ВНАТМ Пројекта³²

³² Након проведених активности за обезбијеђивање кредитних средстава Предсједништво БиХ је 17.11.2006. године ратификовало кредит ЕБРД у износу од 12 милиона ЕУР.



Информацијама о реализацији ВНАТМ Стратегије, ВНДСА је наводила проблеме и ризике који се јављају у процесу имплементације ВНАТМ Стратегије и који у коначници доводе до пролонгирања процеса преузимања. Неки од проблема и ризика на које је ВНДСА скретала пажњу су: недостатак финансијских средстава, недостатак људских ресурса, трансформација институција, неспособљеност ВНАНСА, итд. Такође, у свакој од информација се наводе приједлози и начини за рјешавање проблема и ризика. На основу истих је тражено и помјерање рокова. Информације су достављане МКТ-у ради доставе Савјету министара.

Преглед проблема и ризика идентификованих у информацијама о реализацији ВНАТМ Стратегије налази се у Прилогу број 1.

Савјет министара је на основу ових информација три пута доносио закључак којим се помјера рок за завршетак ВНАТМ Пројекта.³³ Последњи рок утврђен од стране Савјета министара за почетак пружања услуга обласне контроле летења је 01.11.2012. године.³⁴

ВНДСА је, у децембру 2012. године, упутила према МКТ-у Информацију о реализацији ВНАТМ Стратегије, у којој се, између осталог, наводи да су потписивањем документа „FIR Сарајево-организација ваздушног простора и план транзиције“³⁵ створени предуслови за покретање активности на реализацији Плана транзиције ВНАТМ система (укључивање ВНАТМ система у оперативни рад и почетак пружања услуга ВНАНСА у ваздушном простору БиХ) у европску мрежу ваздушних путева и да је за тај процес неопходно да се са контролама летења сусједних земаља усагласи постепено преузимање услуга контроле ваздушног саобраћаја. Истом Информацијом је од Савјета министара тражено помјерање рока почетка пружања услуга обласне контроле летења за мај 2013. године. Ревизији није презентован доказ да је МКТ о истом информисало Савјет министара.

Након успоставе ВНАНСА, процес преузимања и успоставе функције контроле ваздушног саобраћаја је планиран кроз сарадњу ВНАНСА и ВНДСА, усаглашавањем Глобалног плана транзиције. Посљедњи усаглашени Глобални план транзиције (верзија 1.6.)³⁶ утврдио је 01.10.2013. године као рок за почетак пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја у доњем простору.

Према изјавама одговорних особа из ВНАНСА, основни разлог кашњења и пролонгирања рокова је дуго вријеме одобравања аката потребних за функционалност ВНАНСА од стране Савјета министара (правилници о организацији и систематизацији и платама), као и коначно именовање Управе и Савјета ВНАНСА.

Сама природа процеса преузимања контроле ваздушног саобраћаја у доњем и горњем ваздушном простору захтијева сарадњу и координацију у планирању са институцијама које су до тада пружале услуге контроле ваздушног саобраћаја,

³³ - Рок за завршетак ВНАТМ Пројекта помјерен за 01.11.2009. године (усвојено на 44. сједници Савјета министара 10.04.2008. године);

-Рок за завршетак ВНАТМ Пројекта помјерен за 31.03.2010. године, почетак тестног рада и оперативни рад за 01.11.2010. године и потпуно преузимање за 01.01.2011. године (усвојено на 106. сједници Савјета министара 03.12.2009. године).

³⁴ Усвојено на 167. сједници Савјета министара 23.11.2011. године

³⁵ Министар комуникација и транспорта БиХ и министар одбране БиХ су 31.10.2012 године потписали и одобрили овај документ.

³⁶ Потписан од стране ВНДСА и ВНАНСА 30.10.2012. године.

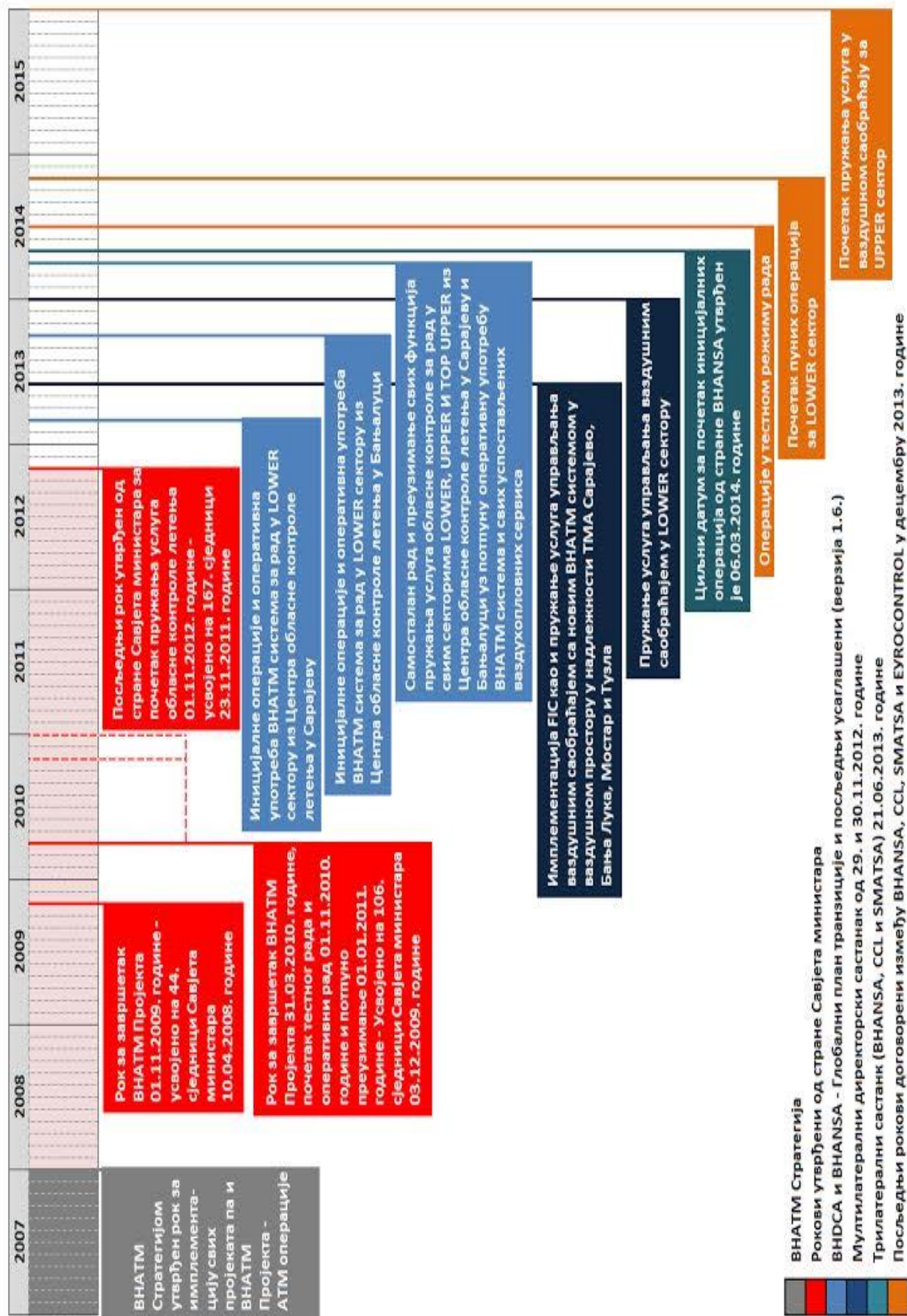


CCL и SMATSA. Неколико пута су на овом нивоу утврђивани рокови за преузимање контроле ваздушног саобраћаја. Последњи усаглашени рок за преузимање и почетак пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја у доњем и дијелу горњег простора је 16.10.2014. године. Овим би се преузела контрола око 20% укупног ваздушног саобраћаја, тј. контрола летења за авионе који слијећу у БиХ и на аеродроме сусједних држава који се налазе у близини граница са БиХ. Преузимање контроле ваздушног саобраћаја у преосталом дијелу горњег простора је прелиминарно планирано за јесен 2015. године.

У BHANSA нам је предочен Радни нацрт Информације о напретку процеса транзиције BHATM система од 03.04.2014. године којом се анализира процес од последњих договорених рокова и наводе разлози који су довели до помјерања (ангажман EUROCONTROL на отварању другог ваздушног простора, потребно вријеме за координацију активности са NATO). Овај документ је још у радној форми и није достављен надлежним институцијама.

На сљедећем дијаграму приказани су утврђивани рокови претходним документима.

Преглед планираних и договорених рокова за преузимање контроле ваздушног саобраћаја



Дијаграм бр. 2 – Преглед планираних и договорених рокова за преузимање контроле ваздушног саобраћаја



3.1.2. Имплементација

Анализом су утврђена стална одступања у односу на планиране рокове за преузимање контроле ваздушног саобраћаја. У прилог истом говори и чињеница да су више пута продужавани рокови.

Од првобитно утврђеног рока за имплементацију ВНАТМ Стратегије је прошло више од шест година, од посљедњег утврђеног рока, на који је дата сагласност Савјета министара, је протекло више од 1,5 године.

До дана писања Извјештаја само је преузета аеродромска и прилазна контрола летења од ентитетских агенција 01.01.2014. године.

Одређене активности које претходе најновијем планираном преузимању за октобар 2014. године, су реализоване по плану.

Рок за преузимање контроле ваздушног саобраћаја утврђен ВНАТМ Стратегијом је био 2007. година. Посљедњи продужени рок, на који је дата сагласност Савјета министара, је био новембар 2012. године.

И посљедњи предложени рокови за које нема сагласности Савјета министара су прекорачени. Њима је планирано да се аеродромска и прилазна контрола преузму у мају 2013. године, а да се са преузимањем контроле ваздушног саобраћаја у доњем простору почне у III кварталу 2013. године.

Нису испоштовани ни рокови које су договарали и усаглашавали ВНАНСА и ВНАДСА.

Од посљедњег усаглашеног рока за почетак пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја у доњем ваздушном простору је протекло више од једне године.

Ни рокови који су договорени са ССЛ и СМАТСА нису у два наврата испоштовани. Од првог договореног рока за почетак процеса преузимања пружања услуга у доњем простору договореног са ССЛ и СМАТСА је протекло више од седам мјесеци.

У случају посљедњих договорених рокова са ССЛ и СМАТСА, реализоване су одређене активности према планираној динамици, а које претходе процесу преузимања планираном за 16.10.2014. године:

У периоду 16.-20.06.2014. године у Центру за обуку особља контроле ваздушне пловидбе одржана је симулација контроле летења. Ово је обавезни дио активности преузимања дијела ваздушног простора планираног за 16.10.2014. године, а циљ је био да се потврде интерне оперативне процедуре и тестира инсталирана опрема. Овим је рок за ову активност испоштован.³⁷

ВНАНСА је од РСКАД и ФЕДСКАД 01.01.2014. године преузела пружање услуга аеродромске и прилазне контроле летења. Од договореног рока за пружање услуга аеродромске и прилазне контроле летења до стварног преузимања је протекло више од седам мјесеци.

³⁷ Циљ наведене симулације је био да се потврде интерне оперативне процедуре и тестира опрема. У наведену сврху узет је у обзир стварни промет у ваздушном простору који се планира преузети (доњи простор до FL285 и дио горњег простора FL285 – FL325) у најпрометнијем дану прошле године (17.08.2013.). У циљу стварања што реалнијег окружења додати су још интерни (БиХ) и сусједни аеродроми (Хрватска, Србија, Ц.Гора).



Од 26. јуна 2014. године ВНАНСА је почела пружање услуга летних информација (FIS). Од договореног рока за пружање FIS услуга до стварног почетка пружања ових услуга је протекло више од једне године.

3.2. Фактори који утичу на процес преузимања контроле ваздушног саобраћаја и мјере за унапређење

У овом дијелу су презентовани налази о факторима који су утицали и који утичу на процес преузимања контроле ваздушног саобраћаја и предузетим мјерама за унапређење процеса.

3.2.1. Оспособљеност ВНАНСА

Ревизија је утврдила неблаговремено поступање надлежних институција (Савјета министара и МКТ) у именовању управљачких и руководних структура ВНАНСА.

Процедуре утврђивања основних проведбених аката у ВНАНСА су трајале дуго, као и одобравање истих од стране Савјета министара. Иако је предходно било услов за даљње кадровско и материјално оспособљавање, ни ВНАНСА није благовремено предузимала потребне активности.

Према информацијама од одговорних особа из ВНАНСА и ВНАНСА, постојећа материјално техничка средства, као и кадровски ресурси који су на располагању од 2014. године су довољни за реализацију планираних активности из надлежности ВНАНСА.

Управљачка и руководна структура

Процедуре именовања чланова Савјета ВНАНСА и вд Управе ВНАНСА су трајале преко 6 мјесеци.

Савјет ВНАНСА у пуном мандату никада није именован, а и постојећим члановима је истекао мандат прије више од 6 мјесеци.

Четири године функцију Управе ВНАНСА обављају вршиоци дужности који упоредо имају и своја стална радна мјеста у другим институцијама, а од посљедње сагласности Савјета министара за обављање функције вд Управе ВНАНСА је прошло више од 2 године. Само конкурсна процедура за избор директора и два замјеника траје дуже од годину дана.

Савјет министара је, на приједлог министра комуникација и транспорта, 22.12.2009. године именовао 6 чланова Савјета ВНАНСА, на период од 4 године, док члан Савјета - представник испред запослених у ВНАНСА никада није именован и није извршена захтијевана замјена члана представника ВНАНСА. Постојећим именованим члановима Савјета ВНАНСА је истекао мандат прије 6 мјесеци.

МКТ је покренуо активности на именовању нових чланова Савјета ВНАНСА, али исте у одређеним дијеловима одступају од процедура утврђених Законом о ВНАНСА, а које се тичу предлагања чланова испред институција.



На дневном реду сједница Савјета министара³⁸ је два пута било именовање чланова Савјета ВНАНСА, али је разматрање одгађано без навођења образложења.

МКТ је у јулу 2014. године³⁹ из процедуре Савјета министара повукло приједлоге о именовању чланова Савјета ВНАНСА ради додатних усаглашавања текстова рјешења о именовању.

Савјет ВНАНСА је, уз сагласност Савјета министара од 24.06.2010. године, именовао вд Управу ВНАНСА на 6 мјесеци,⁴⁰ и истима је, уз сагласност Савјета министара у јануару 2011. године продужен мандат на још годину дана.⁴¹ Именовани вд Управе ВНАНСА су руководиоци у другим институцијама.⁴²

Савјет ВНАНСА је крајем 2012. године донио рјешења о продужењу мандата вд Управи и за исто је више пута тражио сагласност Савјета министара. Савјет министара исто никада није ставио на дневни ред. И МКТ је Савјету министара доставило приједлоге за именовање вд Управе ВНАНСА, али је Савјет министара три пута одгађао именовање, без навођења образложења.⁴³

Већ два пута је расписиван конкурс за избор Управе ВНАНСА. Први конкурс је поништен, а други је расписан у јулу 2013. године за чије провођење су формиране двије комисије, једна од стране Савјета ВНАНСА, а друга од Савјета министара.⁴⁴ Не улазећи у дубљу анализу надлежности ових двију комисија за провођење конкурса, констатовано је да до дана писања извјештаја ни једна од комисија није провела потребну процедуру.

Више о налазима који се тичу именовања Управе ВНАНСА видјети у Прилогу бр. 2 – Детаљни налази за именовање управљачке и руководне структуре ВНАНСА.

Основни проведбени акти

Процедуре утврђивања и доношења статута и аката који се тичу радних односа (Правилник о организацији и систематизацији и Правилник о платама) су трајале више од годину дана.

Више од пола године је трајала процедура доношења статута. Савјет министара је 10.06.2010. године дао сагласност на Статут ВНАНСА.

Савјет министара је 10.10.2012. године дао сагласност на Правилник о организацији и систематизацији. Скоро годину и по дана је трајала процедура утврђивања коначног приједлога правилника о унутрашњој организацији и систематизацији. Исти је након тога био у процедури код МКТ 4 мјесеца, а у Савјету министара скоро 2 мјесеца до разматрања и давања сагласности.

Утврђивање коначног приједлога правилника о платама је трајало око 4 мјесеца. Исти је након тога био у Савјету министара преко 2 мјесеца до разматрања и одобравања.⁴⁵

³⁸ 89. сједница од 04.04. и 91. сједница од 16.04.2014. године.

³⁹ Акт број: 01-04-34-2-849-7/14 од 07.07.2014. године

⁴⁰ Службени гласник БиХ, број: 63/10.

⁴¹ Службени гласник БиХ, број: 20/11.

⁴² вд директора ВНАНСА је директор Аеродрома Мостар, један вд замјеника директора ВНАНСА је замјеник директора ВНАНСА, а други је до 01.05.2014. године био директор RSCAD).

⁴³ 89. сједница од 04.04.2014., 91. сједница од 16.04.2014. године и 106. сједница од 30.07.2014. године

⁴⁴ 81. сједница одржана 29.01.2014. године.

⁴⁵ Приједлог правилника о платама Савјет ВНАНСА је утврдило 29.05.2012. године, те затражило потребна мишљења на исти од надлежних институција. Након усклађивања текста приједлога правилника са мишљењима надлежних институција, коначан приједлог је 11.09.2012. године упућен према МКТ, ради достављања на Савјет



Више о процедурама и активностима утврђивања и доношења основних проведених аката видјети у Прилогу бр. 3 – Утврђивање и доношење основних проведених аката.

У прилог констатацији да су процедуре доношења ових аката трајале дуго иде и чињеница да су у склопу ВНАТМ Пројекта - Трансформација институција, већ сачињени приједлози одређених аката (Статут, Оквирни приједлог правилника о систематизацији, Бизнис план, итд.).⁴⁶

Кадровски и материјално-технички услови за рад

Преузимање запослених, имовине и средстава, права и обавеза је трајало дуго.

Кадровско попуњавање преузимањем запослених из ВНДСА, РСАД и ФЕДСАД је трајало преко годину дана. Попуњеност организације и систематизације ВНАСА у мају 2014. године била је око 62%.

Преузимање имовине и средстава за рад набављене кроз ВНАТМ Стратегију од ВНДСА је трајало од априла 2012. године до децембра 2013. године. Прва примопредаја опреме је извршена након годину и по од потписивања Оквирног споразума о преузимању. Констатовани су и значајни временски размаци између појединачних споразума и стварне примопредаје и до 10 мјесеци. Иако је преузета сва набављена опрема, иста још није уписана у књиговодствене евиденције ВНАСА.

Законом је дефинисано да је ВНАСА дужна да преузме све запослене из ВНДСА, ФЕДСАД и РСАД, који у вријеме ступања на снагу овог Закона обављају послове који спадају у дјелокруг ВНАСА.⁴⁷

Оквирним споразумом о преузимању права и обавеза које произилазе из реализације ВНАТМ Стратегије, који је потписан у априлу 2012. године од стране ВНДСА и ВНАСА, утврђен је начин преузимања особља. Истим споразумом је усаглашено да ће се посебно закључити појединачни споразуми о преузимању, којима ће се детаљно дефинисати сва специфична питања.

Констатовано је да се први споразум о преузимању⁴⁸ закључио 4 мјесеца након усвајања Правилника о систематизацији и Правилника о платама, а остали још касније. Преузимање по основу Закона и ВНАТМ Стратегије је завршено 01.01.2014. године и по овом основу укупно је преузет 241 запосленик⁴⁹.

министара, на одобравање. МКТ је исти упутило према Савјету министара 10.02.2012. године. Савјет министара је 21.12.2012. године дао одобрење на Приједлог правилника о платама, додацима и накнадама у ВНАСА.

⁴⁶ Приједлог Статута достављен МКТ 24.12.2009. године, акт број: 01-07-3-1277-1/09 и Оквирни Приједлог систематизације радних мјеста ВНАСА достављен МКТ 24.07.2009. године, акт број: 01-07-3-657-2/09.

⁴⁷ Члан 33. Закона о ВНАСА, Службени гласник БиХ, број: 43/09.

⁴⁸ Преузето 17 обласних контролора које је ВНДСА школовала.

⁴⁹ Од ВНДСА је преузето 17 обласних контролора и 16 државних службеника и запосленика.

Од ФЕДСАД је преузето 10 обласних контролора и 128 запослених (укључујући прилазне и аеродромске контролоре).

Од РСАД је преузето 10 обласних контролора и 60 запослених (укључујући прилазне и аеродромске контролоре).



Управа ВНАНСА и ентитетски министри су потписали Акциони план транзиције⁵⁰ којим су предвиђена и рјешења која се тичу ангажовања запослених који су примљени на неодређено и кроз уговоре о дјелу у RSCAD и FEDCAD након ступања на снагу Закона о ВНАНСА. По овом основу склопљени су споразуми између ВНАНСА, FEDCAD и RSCAD о ангажовању запосленика који су примљени у радни однос на неодређено вријеме након усвајања Закона. У истим није наведено ни списак, ни број, ни начин ангажовања, ни сврха, ни датум почетка.

Преглед склопљених споразума којима је вршено преузимање запосленика налази се у Прилогу бр. 4.

Ангажовања особља за рад до усвајања Правилника о организацији и систематизацији је вршено у најзначајнијем броју по основу уговора о дјелу.

Број особља ангажованог за рад у ВНАНСА са 31.05.2014. године је 388, што чини око 62% од предвиђених радних мјеста Правилником о организацији и систематизацији.

Преглед броја особља по врстама ангажмана и годинама од оснивања ВНАНСА дат је у наредној табели.

Табела бр. 3 – Број особља по врстама ангажмана и годинама

ЗАПОСЛЕНИ	2010.	2011.	2012.	2013.	31.05. 2014.
Вд Управа	3	3	3	3	3
Уговор на неодређено	0	0	0	50	255
Уговор на одређено	0	0	0	91	118
Уговор о дјелу /привремени повремени послови	10	55	113	11	12
По другим основама	0	5	10	0	0
УКУПНО	13	63	126	156	388

*Извор ВНАНСА

Законом⁵¹ је регулисано да ће средства за рад ВНАНСА бити осигурана тако да ће сва имовина и средства за рад набављена из кредита EBRD у оквиру реализације ВНАТМ Стратегије бити уписана у књиговодствену евиденцију ВНАНСА. ВНАТМ ће, као носилац провођења ВНАТМ, пренијети на ВНАНСА сва права и обавезе које произилазе из тог провођења, укључујући и обавезу враћања кредита. С циљем кориштења средстава која се воде у књиговодственим евиденцијама FEDCAD и RSCAD, а која су од интереса за ВНАНСА ради пружања услуга у ваздушној пловидби, ВНАНСА ће након свог оснивања закључити посебне уговоре с власницима наведених средстава, којима ће прецизирати начин коришћења те имовине.

Оквирним споразумом о преузимању права и обавеза које произилазе из реализације ВНАТМ Стратегије, који је потписан у априлу 2012. године од стране ВНАТМ и ВНАНСА, утврђен је начин преузимања имовине и средстава, права и обавеза. Истим споразумом је усаглашено да ће се посебно закључити

⁵⁰ Потписан у децембру 2013. године, потписници: вд Управа ВНАНСА, министар МСВ РС и министар МКИП ФБиХ

⁵¹ Члан 6. Закона о ВНАНСА, Службени гласник БиХ, број: 43/09.



појединачни споразуми о преузимању, којима ће се детаљно дефинисати сва специфична питања.

Анализом прикупљене документације утврђено је да је први посебни споразум о преузимању закључен 6 мјесеци након потписивања Оквирног споразума и да су постојали значајни временски размаци између закључивања појединачних споразума и стварне примопредаје и до 10 мјесеци.

Преглед склопљених споразума и записника о примопредаји дат је у Прилогу број 5.

Према наводима и достављеним подацима из BHDCA и BHANSA, преузета је сва набављена опрема, али иста још није уписана у књиговодствене евиденције BHANSA, јер је преузимање материјално-финансијске документације у поступку и рјешава се кроз састанке комисија BHDCA/BHANSA. Овај процес је започет 26.03.2014. године.⁵²

3.2.2. Остали фактори

Иако су одређене активности, које претходе преузимању контроле ваздушног саобраћаја у доњем простору планираном за октобар 2014. године, реализоване, и даље су присутни одређени фактори и ризици који могу утицати на планирано преузимање, а то су сертификавање BHANSA и склапање међународних уговора о делегирању услуга контроле ваздушног саобраћаја.

BHANSA је покренула активности на сертификавању, али су присутна кашњења у одређеним корацима. Тако је законски рок за доставу захтјева за сертификавање прекорачен за 4 мјесеца.

Нацрт основа за вођење преговора о делегирању пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја са сусједним земљама, којима се мијењају постојећи уговори је одобрен од Савјета министара у јулу 2014. године, а Предсједништво је у августу 2014. године донијело одлуке о покретању поступака преговарања. Сада предстоје активности преговарања, те ратификације.

Законом⁵³ је прописано да BHANSA може пружати услуге у ваздушној пловидби само ако посједује сертификат о испуњавању услова за пружање услуга у ваздушној пловидби, који издаје BHDCA. Сертификат важи 6 година, а може се издати и привремено на 24 мјесеца, када је у питању новооснована институција или посебни случајеви одступања.

Правилником о условима и начину издавања и важења сертификата за пружање услуга у ваздушној пловидби у БиХ⁵⁴ прописано је да је BHANSA дужна да првобитно достави BHDCA обавјештење о намјери сертификавања највише 120 дана прије датума слања захтјева за сертификавање. BHDCA је дужна да у року

⁵² Записник са првог састанка комисија BHDCA/BHANSA за примопредају финансијске и књиговодствене документације од 26.03.2014. године.

⁵³ Члан 21. Закона о BHANSA, Службени гласник БиХ, број: 43/09.

⁵⁴ Службени гласник БиХ, број: 85/13.



од 30 дана од пријема обавјештења о намјери сертификационог достави ВНАНСА план сертификационог и све упитнике и информације које је потребно припремити.

ВНАНСА је 28.11.2013. године доставила ВНАНСА Обавјештење о намјери подношења захтјева. ВНАНСА је 23.12.2013. године доставила ВНАНСА документацију коју је потребно припремити. До дана писања Извјештаја ревизији нису предочени докази да је ВНАНСА доставила захтјев и потребну документацију ВНАНСА.

Преузимању контроле ваздушног саобраћаја БиХ, планираном за 16.10.2014. године, треба да предходи склапање међудржавних споразума са Србијом, Црном Гором и Хрватском о делегирању одговорности за пружања услуга у ваздушном саобраћају у горњем простору, којима се мијењају постојећи уговори. Савјет министара је у јулу 2014. године одобрио нацрте основа за вођење преговора, а Предједништво је донијело одлуке о покретању поступака за вођење преговора ради закључивања споразума⁵⁵. Сада предстоје активности преговарања и ратификације.

3.2.3. Мјере за унапређење

ВНАНСА и ВНАНСА су предузимале одређене мјере за убрзање процеса преузимања контроле ваздушног саобраћаја кроз информисање надлежних институција о потребним активностима и ургирањем за дјеловањем надлежних институција.

И ВНАНСА и ВНАНСА су са EUROCONTROL склопиле одређене споразуме о сарадњи са циљем јачања властитих капацитета.

Докази којима се поткрепљују активности МКТ и Савјета министара на унапређењу процеса и отклањању застоја у процесу, како функционалне успоставе саме ВНАНСА, тако и преузимања контроле ваздушног саобраћаја, нису презентовани.

ВНАНСА је достављала бројне ургенције према надлежним институцијама за предузимање активности са циљем да се процес убрза. Савјет ВНАНСА је кроз дописе Савјету министара којима тражи разматрање достављених материјала исте извјештавао да се доводи у питање реализација Глобалног плана транзиције, па самим тим ВНАНСА стратегије, одлазак школованих контролора, негативан утицај на приход од рутних накнада (представници авио-превозника не желе даље финансирати одгајање у успостави управљања ваздушним саобраћајем).⁵⁶

ВНАНСА је у циљу потребе унапређења властитих капацитета за процес припреме транзиционог плана, са EUROCONTROL, у новембру 2013. године, закључила споразум о сарадњи.

⁵⁵ 52. редовна сједница Предједништва од 26.08.2014. године.

⁵⁶ Ургенција Савјета ВНАНСА према Савјету министара, број 01-03-50-981/12 од 20.07.2012. године; Ургенција Савјета ВНАНСА према Савјету министара, број 01-03-50-1125/12 од 08.08.2012. године; Ургенција Савјета ВНАНСА према Савјету министара, број 01-03-50-1372/12 од 01.10.2012. године; Ургенција Савјета ВНАНСА према Савјету министара, број 01-03-50-2092/12 од 19.12.2012. године; Годишњи извјештај о пословању ВНАНСА за 2012. годину.



BHDCA је у склопу информација о реализацији BHATM стратегије предлагала и рјешења за превазилажење уских грла и наводила за које активности има мандат, а које активности излазе из њене надлежности и захтјевају реакције надлежних институција, МКТ и Савјета министара (финасирање, оспособљавање BHANSA, итд). Такође, BHDCA је ургенцијама према МКТ указивала на активности које је потребно предузети да се не би угрозили планирани рокови за реализацију глобалних планова транзиције.⁵⁷

С циљем стварања и унапређења ресурса и процеса, нарочито за обављање процеса сертификације, BHDCA и EUROCONTROL су у августу 2013. године потписали споразум који ће се реализовати кроз пет радних пакета (легислатива, израда и унапређење надзорних процеса, цивилно-војне активности, процјена људских ресурса и обука особља).

Осим што је, према наводима одговорних особа из МКТ, с циљем убрзања и унапређења процеса, именован координатор за сарадњу између МКТ, BHANSA, BHDCA, RSCAD и FEDCAD,⁵⁸ у МКТ нам нису предочени други докази који поткрепљују активности на унапређењу процеса.

У Савјету министара нам нису предочени докази о активностима на унапређењу. У прилог истом иде и чињеница да, иако је BHANSA редовно достављала програме рада, финансијске планове и извјештаје о раду (за 2011., 2012., и 2013. годину) Савјет министара је до дана писања овог Извјештаја разматрао само Програм рада и Финансијски план за 2011. годину.

Досадашње интересовање Парламентарне скупштине за процес управљања ваздушним саобраћајем је видљиво кроз појединачна посланичка питања⁵⁹. Такође, у јуну 2014. године, на дневном реду Комисије за саобраћај и комуникације ПД ПС је био Извјештај о раду Савјета министара за 2013. годину и то дио који се односи на МКТ: Извјештај није прихваћен јер, између осталог, није успостављено функционисање BHANSA.

3.3. Посљедице одлагања успоставе контроле ваздушног саобраћаја

Текст у наставку говори о посљедицама одлагања у успостави контроле ваздушног саобраћаја.

⁵⁷ Информација BHDCA према МКТ о реализацији BHATM Стратегије, број: 3-1-14-3-1043-1/12; Записник са састанка МКТ, BHDCA и BHANSA од 27.08.2012.; Ургенција BHDCA према МКТ, број: 1-1-14-3-1140-1/12 од 09.08.2012. године; Ургенција BHDCA према МКТ, број: 1-1-14-3-145-1/13 од 07.02.2013. године.

⁵⁸ Анекс Уговора о пружању стручних услуга из области цивилне авијације, број: 01-04-34-2-1500/13 од 04.04.2013. године.

⁵⁹ Према добијеним информацијама из Комисије за саобраћај и комуникације ПД ПС у посљедње четири године посланици су поставили 6 питања која се тичу успоставе контроле ваздушног саобраћаја. Питања су била упућена Савјету министара, МКТ и BHDCA. На 2 питања из 2013. године Парламентарна скупштина није до 20.06.2014. године добила одговор.



3.3.1. Анализе посљедица

BHDCA у Информацији о реализацији BHATM Стратегије од 21.02.2008. године наводи проблеме у имплементацији чије даљње нерјешавање може да доведе до заустављања пројекта и сљедећих негативних посљедица:

- Даљње финансирање из буџета RSCAD и FEDCAD – око 10 до 15 мил. КМ годишње;
- Држава би, као гарант, била обавезна да преузме отплату кредита;
- Губитак средстава од пружања услуга у ваздушној пловидби око 30 мил. КМ годишње, са тенденцијом раста;
- Губитак нових радних мјеста;
- Наставак ангажовања агенција за пружање услуга контроле летања из сусједних држава;
- Немогућност имплементације стандарда ЕУ везаних за раздвајање регулатора и оператера;
- Немогућност повећања саобраћајних капацитета.

Према наводима одговорних особа из BHDCA и BHANSA, пролонгирање новоуспостављених рокова за преузимање контроле ваздушног саобраћаја може утицати на приходе од рутних накнада у будућности које су основни извор финансирања. Досадашња подршка EUROCONTROL и IATA, кроз процес усаглашавања и одобравања плана прихода од рутних накнада, без обзира што нису пружане услуге, била је усмјерена на процес успоставе и преузимања контроле ваздушног саобраћаја. Ако се не почну пружати планиране услуге контроле ваздушног саобраћаја, може доћи до смањења прихода од рутних накнада који су до сада остваривани.

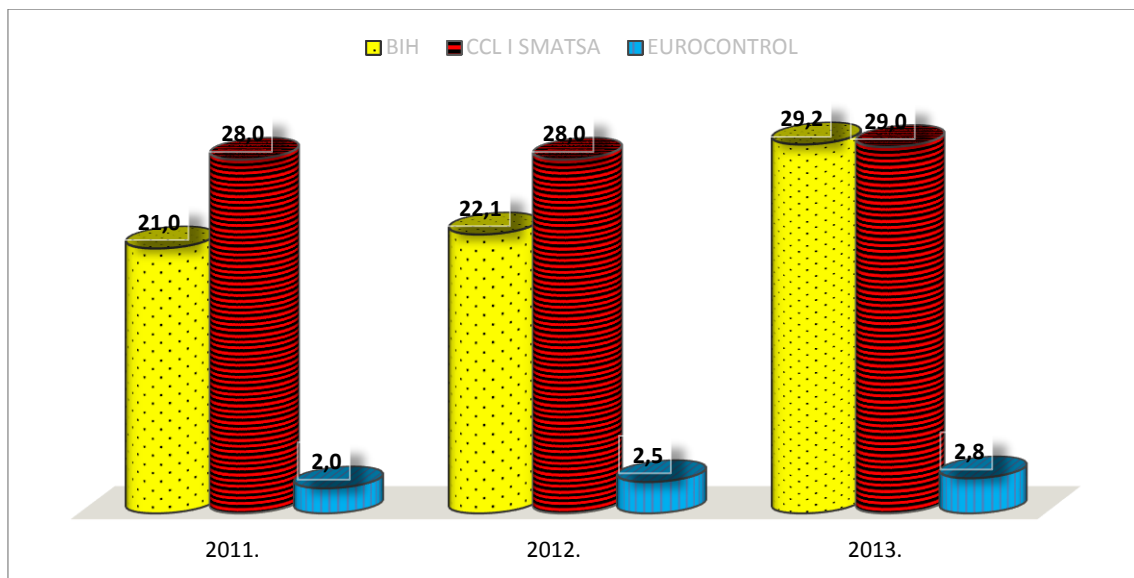
3.3.2. Посљедице досадашњих одлагања

С обзиром да је BHANSA регистрована тек 2010. године, ревизија је процијенила посљедице одлагања преузимања контроле ваздушног саобраћаја за посљедње 3 године, те констатује да је одлагањем у процесу преузимања контроле ваздушног саобраћаја пропуштено да се:

- ***оствари приход од рутних накнада у износу вишем од 70 милиона КМ за посљедње 3 године;***
- ***умање издаци из ентитетских буџета у износу од најмање 24 милиона КМ за посљедње 3 године;***
- ***избјегну додатни издаци за школовање контролора за преко 3 милиона КМ.***

Имајући у виду да се од пружених услуга контроле ваздушног саобраћаја у доњем и горњем ваздушном простору остварују најзначајнији приходи (приходи од рутних накнада), да су те услуге за БиХ обављале SMATSA и CCL, одлагањем преузимања контроле ваздушног саобраћаја пропуштено је остварење значајних прихода. CCL и SMATSA су за пружене услуге контроле ваздушног саобраћаја БиХ за посљедње 3 године остваривале приход око 85 милиона КМ.

У наредном графикону дат је преглед распореда прихода од рутних накнада за БиХ између БиХ, SMATSA/CCL и EUROCONTROL за посљедње 3 године, изражен у милионима КМ.



Графикон бр. 2 – Распоред остварених прихода од рутних накнада за БиХ у 2011., 2012. и 2013. години, изражен у милионима КМ

БиХ је за посљедње 3 године остварила око 72 милиона КМ прихода од рутних накнада, а да је преузела комплетно пружање услуга контроле ваздушног саобраћаја остварила би за овај период приход у износу око 150 милиона КМ. Према подацима из BHDSA и BHANSA (Прелиминарни подаци договорени са CRCO/EUROCONTROL)⁶⁰, БиХ ће преузимањем потпуне контроле ваздушног саобраћаја остваривати годишњи приход у износу око 50 милиона КМ.

Више о прелиминарним подацима видјети у прилогу бр. 6 – Reporting table.

Осим што је пропуштен приход, пропуштена је и могућност смањења издвајања из ентитетских буџета. BHATM Стратегијом је планирано да BHANSA преузме пружање услуга ваздушне пловидбе које су до тада вршиле FEDCAD и RSCAD, као и запослене из тих институција.

С обзиром да је тек почетком 2014. године дошло до преузимања запослених из FEDCAD и RSCAD, и BHANSA почела да пружа услуге аеродромске и прилазне контроле летења, ове институције су све до тада финансиране дијелом из буџета ентитета, а дијелом из рутних накнада. За посљедње 3 године из ентитетских буџета су за потребе FEDCAD и RSCAD утрошена средства у износу од најмање 24 милиона КМ (8 милиона КМ годишње).

Посљедица одлагања функционалног успостављања BHANSA је и повећање издатака за стручно оспособљавање контролора у износу око 3,1 милион КМ.

Процес стручног оспособљавања контролора је активност која, између осталог, захтијева континуитет у обуци и обуку на радном мјесту. Првобитни уговор о

⁶⁰ Reporting table 2015 preliminary data



стручном оспособљавању 54 контролора је био у вриједности 6,3 милиона КМ са планираним роком имплементације до октобра 2009. године.

Према наводима из ВНДСА, због оперативног неустављања ВНАНСА и немогућности провођења обуке на радном мјесту, закључено је неколико анекса уговора којим се само продужавају рокови без повећања издатака, а два анекса су, поред продужавања рокова, имали и финансијски издатак у укупном износу од 3,1 милион КМ (додатно стручно оспособљавање, освјежавање знања, обука на радном мјесту у Београду и полагање испита за контролоре са радарским одобрењем за Београд).



4. Закључци

Налази ревизије указују да БиХ трпи посљедице јер се процесом успоставе и преузимања контроле ваздушног саобраћаја БиХ не управља ефикасно. Посљедице су узроковане вишеструким одлагањима у преузимању контроле ваздушног саобраћаја на које је утицало више фактора.

У наставку се дају основни закључци проведене ревизије.

БиХ је, само у посљедње 3 године, пропустила да оствари значајан приход и уштеде, како на државном, тако и на ентитетском нивоу, јер није успоставила и преузела контролу ваздушног саобраћаја од досадашњих пружалаца ових услуга.

За посљедње 3 године пропуштено је да се оприходује више од 70 милиона КМ тј. износ који би БиХ остварила да је преузела потпуну контролу ваздушног саобраћаја БиХ.

Пропуштена је могућност смањења оптерећења ентитетских буџета за финансирање ентитетских агенција RSCAD и FEDCAD за око 24 милиона КМ у посљедње 3 године.

Издаци за школовање контролора, ради одржавања лиценци контролорског особља, су у посљедње 3 године повећани за више од 3 милиона КМ.

Рокови за преузимање контроле ваздушног саобраћаја су више пута продужавани и сви су прекорачени.

До дана писања Извјештаја преузета је само аеродромска и прилазна контрола летења, а најновији утврђени рок за преузимање контроле у доњем и дијелу горњег ваздушног простора је октобар 2014. године.

Рокови дати у ВНАТМ Стратегији су продужавани 3 пута, а рокови усаглашавани са ССЛ и SМАТSА су продужавани већ два пута.

Сви рокови утврђивани за реализацију ВНАТМ Стратегије, као и рокови који су усаглашавани између ВНАНСА и ВНДСА и са ССЛ и SМАТSА за преузимање контроле ваздушног саобраћаја су прекорачени.

Од првобитно утврђеног рока за имплементацију ВНАТМ Стратегије је прошло више од 6 година, а од посљедњег утврђеног рока, на који је дата сагласност Савјета министара, је протекло више од 1,5 године.

Од ентитетских агенција је 01.01.2014. године преузета аеродромска и прилазна контрола летења, чиме је планирани рок прекорачен за 7 мјесеци.

Посљедњи договорени рок са ССЛ и SМАТSА је 16.10.2014. године и односи се на преузимање контроле ваздушног саобраћаја у доњем и дијелу горњег ваздушног простора, у којима се одвија око 20% укупног ваздушног саобраћаја.

Преузимање контроле ваздушног саобраћаја у преосталом дијелу горњег ваздушног простора је прелиминарно планирано за јесен 2015. године.



На одлагање преузимања контроле ваздушног саобраћаја значајан утицај је имало неблаговремено предузимање активности и инертност укључених институција.

Утврђена значајна кашњења су великим дијелом посљедица неблаговремено предузиманих активности укључених институција. Кашњење једне активности (нпр. именовање управљачке и руководне структуре BHANSA) доводи до кашњења слjedeћих (израда и доношење provedбених аката), па опет слjedeћих (преузимање запослених из BHDCA, RSCAD и FEDCAD, кадровско оспособљавање) и тако редом.

Кашњење и инертност надлежних институција су присутна и даље и могу да доведу у питање и посљедњи планирани датум преузимања и почетка пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја (16.10.2014. година).

МКТ и Савјет министара, као институције које су имале значајну улогу у процесу, су такође значајно касиле у предузимању мјера и реализацији активности из своје надлежности. Због наведеног, функцију управе у BHANSA већ 4 године обављају вршиоци дужности који су истовремено стално запослени у другим институцијама.

Савјет BHANSA никада није радио у пуном сазиву (изостало именовање представника запосленика BHANSA), а постојећим члановима мандат је истекао више од 6 мјесеци.

Иако су усвајање правилника о организацији и систематизацији и платама били неопходни да би се предузеле активности на кадровском попуњавању, констатовано је да BHANSA није плански приступила овом процесу и није била ефикасна. Такође, BHANSA није плански ни благовремено предузимала активности на материјално-техничком оспособљавању, односно преузимању имовине и средстава од BHDCA и ентитетских агенција.

Како сада стоје ствари, имовина и средства, као и ниво кадровске оспособљености BHANSA, су на таквом нивоу да обезбијеђују обављање планираних активности.

BHDCA и BHANSA су предузимале одређене мјере за унапређење процеса кроз информисање надлежних институција о потребним активностима и ургирањем за убрзањем активности и доношењем мјера од стране надлежних институција.

Иако су одређене активности, које претходе овом најновијем планираном преузимању, реализоване, и даље су присутни фактори који могу угрозити планирано преузимање, а тичу се процеса сертификавања BHANSA и процедура потписивања међудржавних споразума о делегирању услуга контроле ваздушног саобраћаја сусједним земљама.

Даљња одлагања у преузимању контроле ваздушног саобраћаја могу довести до додатних посљедица за БиХ.

Имајући у виду досадашња одлагања успоставе и преузимања контроле ваздушног саобраћаја БиХ, фактора који су на то утицали и због постојања одређених фактора и ризика који могу да утичу на даљња одлагања (процес сертификавања BHANSA и склапање међународних споразума са сусједним земљама које ће наставити пружати услуге контроле ваздушног саобраћаја), Канцеларија за ревизију је извршила процјену потенцијалних посљедица за БиХ уколико се настави са досадашњом праксом.



Процјене Канцеларије за ревизију говоре да, уколико BHANSA не почне са пружањем услуга контроле ваздушног саобраћаја планираним за октобар 2014. године, **потенцијалне посљедице су сљедеће:**

- **изостанак прихода од рутних накнада у износу око 35 милиона КМ годишње;**
- **одлагање и у коначници изостанак додатног прихода од рутних накнада који би се остварио када БиХ преузме потпуну контролу ваздушног саобраћаја у износу око 15 милиона КМ годишње;**
- **изостанак прихода од рутних накнада доводи у питање могућност BHANSA да покрије своје трошкове, што онда пада на терет буџета институција БиХ;**
- **Наставак ангажовања других институција за пружање услуга контроле ваздушног саобраћаја у доњем и горњем ваздушном простору;**
- **Преусмјеравање ваздушног саобраћаја на коридоре изван БиХ; и**
- **Затварање ваздушног простора изнад БиХ.**

Преузимање контроле ваздушног саобраћаја планирано за 16.10.2014. године неће утицати на значајно повећање прихода од рутних накнада јер се преузима сектор у коме се одвија око 20% саобраћаја. Тек преузимањем контроле ваздушног саобраћаја у горњем простору (прелети преко БиХ) би се знатније повећао приход од рутних накнада.

Буџет за 2014. годину се не разликује пуно од буџета за предходне 2 године. Одобравање буџета за године које су предходиле 2014. години је било засновано на подршци процесу успостављања BHANSA и преузимању контроле ваздушног саобраћаја.

Буџет BHANSA за 2014. годину планиран је и усвојен у износу 32.524.956 КМ, од чега су планирани приходи од рутних накнада 30.519.956 КМ.

Са аспекта расхода, 2014. година представља пословање BHANSA у пуном капацитету, а буџет је утемељен на плану потпуне имплементације BHATM Стратегије и почетка иницијалних операција планираних за 16. 10. 2014 године.

С обзиром да су планирани приходи од рутних накнада за 2014. години усвојени, може се рећи да не постоји значајан ризик од финансирања у 2014. години.

Ако BHANSA не почне са планираним пружањем услуга, потенцијални губитак су у ствари приходи који су планирани за 2015. годину у износу око 35 милиона КМ, као и одлагање остваривања додатних прихода који би се остварили када БиХ преузме потпуну контролу ваздушног саобраћаја у износу око 15 милиона КМ на годишњем нивоу.

Процјене потенцијалних посљедица одлагања се базирају на подацима о планираним трошковима/приходима за 2014. годину, прелиминарним планом за 2015. годину и процјенама трошкова/прихода за период 2016. - 2019. година. План за 2014. годину је усвојен, а за 2015. годину и даље је прелиминарно усаглашен са CRCO/EUROCONTROL у јуну 2014. године.

Међутим, ако се не реализују планиране активности које су биле претпоставке на основу којих је усвојен план прихода од рутних накнада за 2014. годину, усвајање и одобравање плана прихода за 2015. годину може бити доведено у питање.



Наиме, уважавајући EUROCONTROL принцип да се приходима од рутних накнада финансирају само трошкови пружених услуга, ако BHANSA не почне да пружа планиране услуге, рутна накнада може бити умањена, па самим тим и приходи од рутних накнада. То представља потенцијални ризик да ће остварени приходи бити недовољни за финансирање BHANSA, имајући у виду да је сад запослено око 400 људи.

Према Закону у случају немогућности BHANSA да покрије трошкове настале приликом пружања услуга у ваздушној пловидби, институције БиХ ће сносити непокривени дио трошкова.

Још један ризик за БиХ је потенцијал BHANSA за враћање EBRD кредита. Годишња рата износи око 3 милиона КМ. У случају недовољног прихода BHANSA ова обавеза се преноси на институције БиХ као гаранта за примљени кредит.

Такође, с обзиром да средства набављена у склопу BHATM Стратегије у износу око 37,9 милиона КМ још нису уписана у књиговодствене евиденције BHANSA постоји ризик угрожености прихода по основу амортизације што за последицу може имати њихово накнађивање из буџета.

Уколико BHANSA у посљедњим договореним роковима не преузме и не почне да пружа услуге контроле ваздушног саобраћаја исто може довести до тога да се опет пружање услуга за комплетан обласни простор мора уступити другим пружаоцима услуга или у најгорем случају да се ваздушни простор изнад БиХ затвори за саобраћај.



5. Препоруке

Ревизија је проведена са циљем да допринесе реализацији одређивања БиХ власти да домаће институције успоставе и преузму контролу ваздушног саобраћаја у ваздушном простору БиХ те да се скрене пажња на посљедице које БиХ трпи због кашњења и даљњег одлагања успоставе процеса пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја.

Утврђена су кашњења у процесу успоставе и преузимања контроле ваздушног саобраћаја и, у зависности од тога гдје се појављују уска грла, дају се препоруке институцијама које их могу отклонити и на такав начин значајно допринијети убрзању процеса. Све дате препоруке могу бити реализоване у врло кратком року уколико се процесу преузимања контроле и отпочињању пружања услуга пружи потребна подршка.

Препоруке BHANSA (Савјет и Управа):

- У циљу комплетне успоставе Савјета BHANSA, потребно је да BHANSA (Управа) што прије оконча своје активности на предлагању члана Савјета BHANSA из реда запослених;
- Потребно је да Савјет BHANSA предузме све активности, из своје надлежности, на убрзању именовања Управе BHANSA;
- У циљу испуњавања свих услова за функционалну успоставу институције и почетак пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја, потребно је правовремено предузети све активности на обезбјеђивању услова и убрзању процеса сертификација;
- Потребно је сву имовину и средства набављена кроз BHATM Пројекат и преузету од BHDCA уписати у књиговодствене евиденције;
- У сарадњи са BHDCA, али као носилац активности, што прије отпочети припреме за преузимање контроле ваздушног саобраћаја у горњем ваздушном простору, прелиминарно планираног за јесен 2015. године;
- У циљу побољшања ефикасности, потребно је благовремено предузимати планиране активности;
- Како би се благовремено идентификовали проблеми и уска грла, потребно континуирано пратити и анализирати процесе, и о томе, правовремено, заједно са приједлогом мјера и посљедицама које могу настати, информисати Савјет BHANSA, MKT и Савјет министара.

Препоруке BHDCA:

- У циљу испуњавања свих услова за функционалну успоставу BHANSA и почетак пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја, потребно је правовремено предузимати све активности у процесу сертификација, без угрожавања квалитета;
- У сарадњи са BHANSA, што прије отпочети припреме за преузимање контроле ваздушног саобраћаја у горњем ваздушном простору, прелиминарно планираног за јесен 2015. године;
- Континуирано извјештавати надлежне институције о реализацији BHATM Стратегије, наводећи и проблеме који се појављују и посљедице које могу настати уколико рјешавање проблема буде одлагано.



Препоруке Министарству комуникација и транспорта:

- У циљу комплетне успоставе Савјета ВНАНСА потребно је у што краћем року предузети све активности из своје надлежности које се тичу именовања Савјета ВНАНСА;
- Потребно је предузети све активности, које су у надлежности МКТ-а, а које могу допринијети убрзању процеса склапања међудржавних споразума са Србијом, Црном Гором и Хрватском о делегирању пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја;
- Редовно извјештавати Савјет министара о реализацији ВНАТМ Стратегије;
- У оквиру својих надлежности, предлагати Савјету министара рјешења уочених проблема указујући на финансијске и друге посљедице које се могу јавити њиховим нерјешавањем.

Препоруке Савјету министара:

- У циљу успоставе функционалне институције потребно је, у што краћем року, именовати Савјет и Управу ВНАНСА и тако отклонити проблеме који могу настати због нерјешеног статуса руководних и управљачких структура;
- С циљем испуњавања услова за преузимање контроле ваздушног саобраћаја, потребно је предузети све активности на убрзању процеса склапања међудржавних споразума са Србијом, Црном Гором и Хрватском о делегирању пружања услуга контроле ваздушног саобраћаја;
- Изнаћи начин за благовремено разматрање достављених материјала ВНАНСА, а који се тичу пословне политике, планова и извјештаја о раду ВНАНСА, висине рутних накнада, итд.;
- Такође, изнаћи начин и за благовремено разматрање и свих других достављених материјала ВНАНСА и МКТ (ВНДСА) и предузимати потребне мјере.

Препоруке Парламентарној скупштини

- У циљу унапређења процеса и активности у области контроле ваздушног саобраћаја разматрити могућност периодичних захтијева према Савјету министара или ВНАНСА за податке и информације о раду ВНАНСА и резултатима који се остварују пружањем услуга контроле ваздушног саобраћаја.

Тим ревизије учинка:

**Јелена Андрић, виши
ревизор - вођа тима**

**Јасмина Окановић,
ревизор учинка**

Руководилац
Одјељења ревизије учинка
Фадила Ибрахимовић



Прилози

- Прилог број 1 - *Преглед проблема и ризика идентификованих у имплементацији ВНАТМ Стражије*
- Прилог број 2 - *Детаљни налази за именовање управљачке и руководне структуре ВНАНСА*
- Прилог број 3 - *Утврђивање и доношење основних provedбених аката*
- Прилог број 4 - *Преглед споразума којим је вршено преузимање запосленика*
- Прилог број 5 - *Преглед склопљених споразума и записника о примопредаји*
- Прилог број 6 - *Reporting table*



Прилог број 1 - Преглед проблема и ризика идентификованих у имплементацији ВНАТМ Стратегије

Информација I:

У реализацији ВНАТМ Пројекта идентификована су два проблема и један ризик, чије рјешење није у надлежности ВНДСА, а који утичу на временску имплементацију ВНАТМ Пројекта.

Проблеми који утичу на временску реализацију ВНАТМ Пројекта односе се на:

- Недостатак финансијских средстава за изградњу грађевинских објеката;
- Реализовање трансформације ваздухопловних институција у циљу успостављања пружаоца услуга и провођење реорганизација регулаторног тијела.

Ризик који може утицати на временску имплементацију ВНАТМ Пројекта односи се на:

- Немогућност исплате накнада за рад ангажованог особља у пројектним тијелима (ПО, ПИУ, ПСУ, ПТ и РГ).

Информација II:

У реализацији ВНАТМ Пројекта идентификована су два проблема и један ризик, чије рјешење није у надлежности ВНДСА, а који утичу на временску имплементацију ВНАТМ Пројекта.

Проблеми који утичу на временску реализацију ВНАТМ Пројекта односе се на:

- Недостатак људских ресурса за извршавање пројектних задатака и
- Реализацију Уговора о испоруци и инсталацији опреме за систем управљања ваздушним саобраћајем Босне и Херцеговине са шпанским испоручиоцем опреме "INDRA Systemas S.A".

Ризик који може утицати на временску имплементацију ВНАТМ Пројекта односи се на:

- Немогућност исплате накнада за рад ангажованог особља у пројектним тијелима (ПО, ПИУ, ПСУ, ПТ и РГ).

Информација III:

За почетак пружања „en-route“ услуга од стране институција Босне и Херцеговине (ВНАНСА), идентификована су:

- два проблема на које ВНДСА не може утицати обзиром да њихово рјешавање није у надлежности ВНДСА:
 - Неоспособљеност ВНАНСА да преузме оперативну одговорност за пружања „en-route“ услуга у ваздушном простору и
 - Недостатак стручног контролорског и инжењерског кадра за припрему ВНАТМ система за почетак оперативног рада и преузимање пружања „en-route“ услуга у ваздушном простору.
- три ризика које за сада може да контролише ВНДСА:
 - Спремност система за обраду података да удовољи захтјевима за издавање сертификата о прихватљивости система за оперативни рад – (САТ ДПС);
 - Школовање обласних контролора летења, и
 - Дефинисање ваздушног простора, у ком ће ВНАНСА организовати оперативни рад и преузети пружање „en-route“ услуга.



Прилог број 2 - *Детаљни налази за именовање управљачке и руководне структуре ВНАНСА*

Савјет ВНАНСА

Законом о ВНАНСА који је усвојен у јуну 2009. године је дефинисано да министар комуникација и транспорта покреће поступак за избор и именовање чланова Савјета ВНАНСА у року од 15 дана од дана ступања на снагу овог Закона. Савјет министара је, на приједлог министра комуникација и транспорта, 22.12.2009. године именовао шест чланова Савјета ВНАНСА на период од 4 године, док члан Савјета - представник испред запослених у ВНАНСА - никада није именован. ВНАНСА је у неколико наврата, од 2011. године, од МКТ-а тражила замјену свог представника, али по истом ништа није урађено. У међувремену је исти постао запослен у ВНАНСА, тако да је истовремено и члан Савјета и запосленик ВНАНСА.

Савјет министара је крајем 2012. године замијенио три члана представника МКТ, МО и МФТ, на захтјев тих институција.

У децембру 2013. године истекао је мандат именованим члановима Савјета.

Према интерним правилима ВНАНСА, члан испред запослених се бира интерним конкурсом. ВНАНСА је 21.03.2014. године расписала Интерни конкурс за именовање члана Савјета између запослених ВНАНСА, и исти је поништен 01.04.2014. године одлуком вд директора, без навођења образложења. Према наводима вд Управе, чекали су на расписивање конкурса док се не изврши прелазак свих запослених из ВНАНСА и ентитетских дирекција да би сви запослени имали прилику да се пријаве.

Ревизији је у Савјету министара предочена документација која се тиче приједлога за именовање чланова из које је видљиво да се приједлог члана испред ВНАНСА који је достављен од стране ВНАНСА разликује од приједлога који је упутило МКТ према Савјету министара. Такође, видљиво је и да је МКТ предложило члана Савјета испред запослених ВНАНСА-е.

Управа ВНАНСА

Да би се извршила регистрација ВНАНСА услов је био да се донесе статут и да се именује управа.

Савјет ВНАНСА је 10.06.2010. године добио сагласност Савјета министара на статут.

У складу са одредбама Закона о ВНАНСА, Савјет ВНАНСА у року од 15 дана од конституисања покреће поступак за избор чланова Управе ВНАНСА-е и именује вд Управу уз сагласност савјета министара. Чланове Управе на основу јавног конкурса, и на приједлог Савјета ВНАНСА, именује Савјет министара. Јавни конкурс проводи се у складу са Законом о министарским именовањима, именовањима Савјета министара и другим именовањима⁶¹.

Савјет ВНАНСА је, уз сагласност Савјета министара од 24.06.2010. године, именовао вд Управу ВНАНСА на период од 6 мјесеци,⁶² а 29.07.2010. године је извршена регистрација ВНАНСА.

⁶¹ Службени гласник БиХ, број: 37/03.

⁶² Службени гласник БиХ, број: 63/10.



У јануару 2011. године Савјет ВНАНСА је, уз сагласност Савјета министара, продужио период на који је именована вд Управа на још годину дана⁶³.

Први јавни конкурс за именовање Управе⁶⁴ Савјет ВНАНСА је расписао у фебруару 2011. године, дакле 427 дана од дана конституисања Савјета ВНАНСА. Исти оглас⁶⁵ је поништен половином јуна 2013. године јер у вријеме доношења Одлуке о расписивању јавног конкурса није био усвојен Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста и Правилник о платама, платним разредима и осталим додацима на плату ВНАНСА-е.

Савјет ВНАНСА је поново расписао конкурс који је објављен 02.07.2013. године⁶⁶.

Именоване су двије комисије за провођење конкурсне процедуре, једна од стране Савјета ВНАНСА, а друга од Савјета министара.

Савјет ВНАНСА је у децембру 2012. године именовао Комисију за провођење конкурсне процедуре.

На основу захтјева и достављене Информације МКТ о расписаном јавном конкурс⁶⁷, Савјет министара је у јануару 2014. године⁶⁸ именовао комисију за провођење конкурсне процедуре за именовање чланова Управе ВНАНСА.

Ревизији је предочен допис једног члана комисије, коју је именовао Савјет министара, којим се МКТ информише да комисија не може радити јер два члана не долазе на заказане сједнице и тражи предузимање хитних мјера.⁶⁹

Ревизији је у Савјету министара предочена документација која се тиче приједлога за именовање вд Управе који су били на дневном реду.

Такође, ревизији је у Савјету министара предочена и Информација МКТ из јула 2014. године којом се од Савјета министара тражи разматрање и разрјешење једног вд замјеника директора ВНАНСА.⁷⁰

⁶³ Службени гласник БиХ, број: 20/11.

⁶⁴ Службени гласник БиХ, број: 14/11.

⁶⁵ Службени гласник БиХ, број: 48/13.

⁶⁶ Службени гласник БиХ, број: 52/13.

⁶⁷ Акт број: 01-02-2-3036/13 од 17.09.2013. године

⁶⁸ 81. сједница одржана 29.01.2014. године.

⁶⁹ Акт број: 03-34-2-1170-1/14 од 21.05.2014. године

⁷⁰ Акт: 01-34-2-2100/14 од 08.07.2014. године



Прилог број 3 - Утврђивање и доношење основних provedбних аката

Анализом прикупљених података уочено је да је Савјет ВНАНСА⁷¹ први Приједлог правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста утврдио 01.12.2011. године, те затражило сва потребна мишљења од надлежних институција. Након усклађивања текста приједлога правилника са мишљењима надлежних институција, коначан приједлог је упућен 27.04.2012. године у МКТ, ради доставе на сагласност Савјету министара. Увидом у документацију, исти документ из МКТ-а је достављен у Савјет министара 28.08.2012. године. Савјет министара је 10.10.2012. године дао сагласност на Правилник о систематизацији.

Усвојеним Правилником предвиђена су укупно 623 радна мјеста. Према Бизнис студији⁷² за ВНАНСА, сачињеној у склопу ВНАТМ Пројекта – Трансформација институција, планирани број радних мјеста за потребе ВНАНСА је око 450.

Утврђивање коначног приједлога правилника о платама је трајало око четири мјесеца. Исти је након тога био у Савјету министара преко два мјесеца до разматрања и одобравања.⁷³

⁷¹ Савјет министара је именовао Савјет ВНАНСА-е 22.12.2009. године.

⁷² Business Case Study of ANSP of Bosnia and Herzegovina ВНАНСА.

⁷³ Приједлог правилника о платама Савјет ВНАНСА је утврдило 29.05.2012. године, те затражило потребна мишљења на исти од надлежних институција. Након усклађивања текста приједлога правилника са мишљењима надлежних институција, коначан приједлог је 11.09.2012. године упућен према МКТ, ради достављања на Савјет министара, на одобравање. МКТ је исти упутило према Савјету министара 10.02.2012. године. Савјет министара је 21.12.2012. године дао одобрење на Приједлог правилника о платама, додацима и накнадама у ВНАНСА.



Прилог број 4 - Преглед споразума којим је вршено преузимање запосленика

- Споразум између BHDCA и BHANSA о преузимању 17 обласних контролора, потписан 29.10.2012. године од стране BHDCA, а 11.07.2013. године од стране BHANSA, а почетак рада 01.04.2013. године;
- Споразум између BHDCA и BHANSA о преузимању 16 државних службеника и запосленика BHDCA, потписан 26.06.2013. године од стране BHDCA, а 11.07.2013. године од стране BHANSA, а почетак рада 01.08.2013. године;
- Споразум између FEDCAD и BHANSA о преузимању 10 контролора FEDCAD, потписан 30.09.2013. године, а почетак рада 01.10.2013. године;
- Споразум између RSCAD и BHANSA о преузимању 10 контролора RSCAD, потписан 30.09.2013. године, а почетак рада 01.10.2013. године;
- Споразум између BHANSA и RSCAD о преузимању државних службеника и намјештеника RSCAD, потписан 28.11.2013. године, а почетак рада 01.01.2014. године;
- Споразум између BHANSA и FEDCAD о преузимању државних службеника и намјештеника FEDCAD, потписан 28.11.2013. године, а почетак рада 01.01.2014. године;
- Споразум између FEDCAD и BHANSA о ангажовању запосленика FEDCAD који су примљени у радни однос на неодређено вријеме након усвајања Закона, потписан 31.01.2014. године;
- Споразум између RSCAD и BHANSA о ангажовању запосленика RSCAD који су примљени у радни однос на неодређено вријеме након усвајања Закона, потписан 31.01.2014. године.



Прилог број 5 - Преглед склопљених споразума и записника о примопредаји

- Споразум о предаји/преузимању радарско – комуникацијске станице на Јахорини је потписан 19.10.2012. године, а Записник о примопредаји 13.08.2013;
- Споразум о предаји/преузимању Центра за обуку контролора летења са АТС симулатором у Мостару је потписан 19.10.2012. године, а Записник о примопредаји 19.08.2013;
- Споразум о предаји/преузимању радио – комуникацијске станице на Плејином врху је потписан 19.10.2012. године, а Записник о примопредаји 19.08.2013М;
- Споразум о предаји/преузимању радио – комуникацијске станице на Козари је потписан 19.10.2012. године, а Записник о примопредаји 15.08.2013;
- Споразум о предаји/преузимању радио – комуникацијске станице на Буковику је потписан 19.10.2012. године, а Записник о примопредаји 13.08.2013 ;
- Споразум о кориштењу пословних просторија је потписан 19.10.2012. године, а Записник о примопредаји 30.12.2013;
- Споразум о предаји/преузимању метеоролошке опреме за Систем управљања ваздушним саобраћајем БиХ (дана 26.6.2013. године потписала ВНДСА, а 11.7.2013. ВНАНСА), а Записник о примопредаји 19.12.2013. године;
- Споразум о предаји/преузимању Јединице обласне контроле ваздушног саобраћаја у Сарајеву (АТС I) је дана 26.6.2013. године потписала ВНДСА, а 11.7.2013. ВНАНСА, а Записник о примопредаји 05.09.2013. године;
- Споразум о предаји/преузимању резултата пројекта „Успостављање свјетског геодетског система WGS – 84 у цивилном зракопловству БиХ и креирање базе података“ (дана 26.6.2013. године потписала ВНДСА, а 11.7.2013. ВНАНСА), а Записник о примопредаји 23.12.2013. године;
- Споразум о предаји/преузимању Јединице обласне контроле летења у Бања Луци (АТС II) је потписан 12.11.2013. године, а Записник о примопредаји 28.11.2013.



Прилог број 6 - Reporting table

Charging zone name	Bosnia Herzegovina	2015 preliminary data
Consolidation - all entities		

Unit rate calculation	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Calculation of the national unit rate (Final data until 2014 - Preliminary data from 2015 - in BAM)									
1.1 Total costs prior to ded.of VFR costs (1)	54	54	59	66	66	50	50	51	53
1.2 Costs of exempted VFR flights (1)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.3 Costs of exempted IFR flights	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.4 Amounts carried over to year n	-3,8	0,7	-0,4	2	-2	0	0	0	0
1.5 Income from other sources	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.6 Chargeable costs - total	50	55	59	68	63	50	50	51	53
% i/i-1	-1,0%	9,3%	7,5%	16,2%	-7,3%	-21,2%	0,5%	2,5%	4,1%
1.7 Total service units	0,693	0,792	0,659	0,693	0,782	0,787	0,820	0,856	0,892
1.8 Chargeable service units	0,692	0,791	0,658	0,691	0,781	0,787	0,819	0,855	0,891
1.9 Unit rate - nat. currency - 1.6/1.8	70,05	76,95	89,00	98,50	80,76	63,19	61,01	59,91	59,83
% i/i-1	-7,9%	9,9%	15,7%	10,7%	-18,0%	-21,8%	-3,4%	-1,8%	-0,1%
1.10 Exchange rate (September n-1)	1,933	1,928	1,930	1,930	1,935	1,935	1,935	1,935	1,935
1.11 Basic national rate in euro	36,23	39,91	48,40	51,05	41,74	32,66	31,53	30,96	30,92
% i/i-1	-7,4%	10,2%	21,3%	5,5%	-18,2%	-21,8%	-3,4%	-1,8%	-0,1%

2. Actual/forecast service units (in '000 000 service units)									
2.1 Total service units	0,717	0,680	0,654	0,693	0,782	0,787	0,820	0,856	0,892
% n/n-1	12,5%	-5,1%	-3,8%	5,9%	12,9%	0,7%	4,2%	4,4%	4,2%
2.2 Chargeable service units	0,692	0,680	0,654	0,691	0,781	0,787	0,819	0,855	0,891
% n/n-1	8,7%	-1,7%	-3,9%	5,7%	13,0%	0,7%	4,1%	4,4%	4,2%

3. Over(-) or under (+) recoveries to be carried over ('000 000 in BAM)									
Charges billed to users									
3.1 Charges billed to users	48	52	61	68	63	50	50	51	53
Net actual costs chargeable to users									
3.2 Total costs prior to ded.of VFR costs (2)	54	54	59	66	66	50	50	51	53
3.3 Costs of exempted VFR flights (2)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.4 Costs of exempted IFR flights	2	0	0	0	0	0	0	0	0
3.5 Amounts carried over to year i	-4	1	0	2	-2	0	0	0	0
3.6 Income from other sources	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.7 Chargeable costs - total	48	55	59	68	63	50	50	51	53
Over(-) or under(+) recovery									
3.8 Balance to be carried over	0	2	-2	0	0	0	0	0	0

4. Carry over of over(-) or under(+) recoveries ('000 000 in BAM)									
Balance year 2004									
Balance year 2005	0								
Balance year 2006	0	0							
Balance year 2007	-3	0	0	0					
Balance year 2008	3	0	0	0	0				
Balance year 2009	-4	-4	0	0	0	0			
Balance year 2010	1		1	0	0	0	0		
Balance year 2011	0			0	0	0	0	0	
Balance year 2012	2				2				
Balance year 2013	-2					-2			
Balance year 2014 (3)	0								
Amount carried over to year n	-4	1	0	2	-2	0	0	0	0

5. Unit cost (Total costs after deduction of VFR costs / Total service units - in national currency)									
5.1 Total costs 3.2 / Service units 2.1	75	79	90	95	84	63	61	60	60
5.2 ANSP component of the unit cost	24	30	39	44	43	56	54	53	53
5.3 MET component of the unit cost	34	38	48	54	49	63	61	60	60
5.4 NSA-State component of the unit cost	10	8	9	10	6	7	7	7	7
% n/n-1	4,6%	5,7%	13,8%	5,7%	-12,0%	-24,7%	-3,4%	-1,8%	-0,1%

Costs and asset base items in '000 000 BAM - Service units in '000 000

(1) Total costs after deduction of VFR costs - Forecast costs used to calculate unit rates-forecast from N are reported from Table 1

(2) Total costs after deduction of VFR costs - Cost data reported from Table 1

(3) Estimated balance for 2014

