



IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2008. GODINU

Broj: 01/03-06-16-1-501/09

Sarajevo, mart 2009. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Postupanje po ranijim preporukama	5
3.	Planiranje i izvršenje budžeta	6
4.	Rashodi	7
4.1.	Usluge stručnog obrazovanja	7
4.2.	Ugovori o djelu	8
5.	Javne nabavke	8
6.	Popis sredstava i izvora sredstava	10
7.	Vlastiti prihodi	11
8.	Informacioni sistem	12
III	KORESPONDENCIJA	14

Prilozi :

- Tabela 1 'Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu'
- Komentari klijenta na Nacrt izvještaja za 2008. godinu
- Odgovor Ureda za reviziju na komentare klijenta



I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnova za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja Direkcije za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Direkcija) i usklađenosti poslovanja sa zakonima i propisima za godinu koja se završava na dan 31. decembra 2008. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Direkcije je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja tj. Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 33/07) i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH. Ova odgovornost obuhvata: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u datim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usklađenost poslovanja Direkcije sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 12/06), INTOSAI revizionim standardima („Službeni glasnik BiH“ broj 5/01) i Međunarodnim standardima revizije (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje usklađeno sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje sprovođenje postupaka u cilju pribavljanja revizionih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u finansijskim izvještajima. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, u cilju osmišljavanja revizionih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opšte prezentacije finansijskih izvještaja.

Smatramo da su pribavljeni revizionih dokazi dovoljni i odgovarajući i da osiguravaju osnovu za mišljenje revizora.



Kvalifikacija

Kao što je navedeno pod tačkom 4. i 5. Izvještaja:

1. Pojedini izdaci po osnovu usluga stručnog obrazovanja nisu nastali u skladu sa relevantnim propisima, a pojedini izdaci vezani za ugovore o djelu prilikom evidentiranja nisu adekvatno klasifikovani na odgovarajuću budžetsku poziciju.
2. Procedure javnih nabavki nisu, u pojedinim slučajevima, provedene u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine.

Mišljenje

Po našem mišljenju, finansijski izvještaji Direkcije prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza na dan 31. decembra 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Finansijsko poslovanje Direkcije u toku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima usklađeno sa važećom zakonskom regulativom, osim za napomene navedene pod tačkom 1. i 2.

Bez daljeg kvalifikovanja našeg mišljenja skrećemo pažnju na tačku 7. Izvještaja u kojoj je navedeno da procedure za planiranje, evidentiranje i izvještavanje u segmentu realizacije sredstava od preleta nisu uspostavljene na odgovarajući način.

Sarajevo, 30.03.2009. godine

Zamjenik generalnog revizora

Dževad Nekić

Generalni revizor

Milenko Šego

II NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Direkcija je samostalna upravna organizacija u okviru Ministarstva komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine.

Odredbama Zakona o zrakoplovstvu BiH¹, između ostalog, uređena je organizacija i upravljanje, ovlaštenja i odgovornosti Direkcije i odnosi s entitetskim direkcijama za civilno zrakoplovstvo.

Prema odredbama navedenog zakona Direkcija je nadležna za osiguravanje uslova za siguran zračni promet u zračnom prostoru BiH, a odnosi se naročito na: ovlaštenja u oblasti civilnog zrakoplovstva i kontrole letenja; opće uslove za zrakoplovstvo; obaveze i odgovornosti u pogledu zračne navigacije; zrakoplovnu inspekciju; usluge u zračnoj plovidbi; aerodrome; potragu i spašavanje; avione; zrakoplovno ovlašteno i zrakoplovno stručno osoblje; zrakoplovne operatere i druge djelatnosti u zrakoplovstvu; istraživanje nesreća i incidenata, sigurnost civilnog zrakoplovstva i prekršaje u zrakoplovstvu.

Za obavljanje navedenih poslova u Direkciji su formirane četiri osnovne organizacione jedinice: Ured generalnog direktora, Sektor za regulativu, Sektor za zrakoplovnu navigaciju i Odjeljenje za personalne, administrativne i finansijske poslove.

Rukovodstvo Direkcije čine generalni direktor i dva zamjenika generalnog direktora. Direktor je odgovoran ministru, a zamjenici su odgovorni direktoru.

Direkcija se finansira iz Budžeta institucija BiH i iz sredstava koja ostvaruje svojom djelatnošću putem naplate naknada od korisnika usluga zračne navigacije.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je reviziju poslovanja Direkcije za 2007.godinu o čemu je sačinjen Izvještaj o reviziji. Revizijom su konstatovane slabosti u funkcionisanju sistema internih kontrola nad procesima planiranja budžeta, izvršenja budžeta i javnih nabavki. Rukovodstvu Direkcije je sugerisano da razmotri utvrđene slabosti i preduzme aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Direkcija je u skladu sa odredbama člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavila Informaciju o realizaciji preporuka revizije za 2007.godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji za 2007.godinu, te uvidom u preduzete aktivnosti utvrdili smo sljedeće:

¹ Zakon o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 2/04)

Realizovane preporuke:

- Sačinjena je analiza realizacije BHATM Projekta.

Nerealizovane preporuke:

- Sistem planiranja i izvršenja budžeta i dalje nije unaprijeđen.
- Postupci javnih nabavki u pojedinim slučajevima i dalje nisu provedeni u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine.
- Informacioni sistem nije unaprijeđen na odgovarajući način.

3. Planiranje i izvršenje budžeta

Direkcija je na propisanim obrascima dostavila zahtjev Ministarstvu finansija i trezora za dodjelu sredstava iz budžeta za 2008. godinu u iznosu od 7.173.540 KM.

Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2008.godinu odobrena su budžetska sredstva Direkciji u ukupnom iznosu od 7.116.058 KM (2.500.460 KM sredstva iz budžeta i 4.615.598 KM sredstva od preleta).

Ukupno izvršenje budžeta Direkcije za 2008.godinu iznosilo je 5.598.720 KM što, u odnosu na odobrena sredstva u iznosu od 7.116.058 KM, predstavlja izvršenje od 79%. Izvršenje budžeta po vrsti rashoda prikazano je u tabeli broj 1 'Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu' u prilogu Izvještaja.

Ispitujući efikasnost sistema internih kontrola² u procesima planiranja i raspolaganja javnim sredstvima uočene su određene slabosti koje nisu značajnije uticale na istinitost i vjerodostojnost finansijskih izvještaja i pravilnost poslovanja u 2008. godini, ali koje mogu imati uticaja na poslovanje u budućem periodu. S tim u vezi utvrdili smo sljedeće:

- Planiranje budžetskih sredstava nije vršeno u skladu sa realno procijenjenim potrebama što je za posljedicu imalo:

U oktobru 2008. godine, na temelju odluke Ministarstva finansija i trezora, izvršeno je prestrukturiranje rashoda u iznosu od 340.000 KM, na način da su povećane pozicije troškova zakupa za 8.110 KM, ugovorenih i drugih posebnih usluga za 91.890 i nabavke građevina za 240.000 KM, a smanjene pozicije naknada troškova uposlenih za 50.000 KM, izdataka za energiju i komunalne usluge za 30.000 KM i nabavke opreme za 260.000 KM.

Analizom izvršenja budžeta utvrđeno je da se neutrošena sredstva u iznosu od 1.517.338 KM najvećim dijelom odnose na sredstva za plaće i naknade uposlenih, a posljedica su projekcije budžeta za 53 izvršioca, a na kraju budžetske godine bilo je uposleno 47 i planiranih, a nerealizovanih dodataka na plaće, te nerealizovana sredstva za kapitalne izdatke i ugovorene i druge posebne usluge.

² Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovodioci i ostali zaposleni sa svrhom sticanja razumnog uvjerenja u pogledu postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: uspješnost poslovanja, pouzdanost finansijskog izvještavanja i usklađenost sa primjenljivim zakonima i propisima.

Provedenom revizijom konstatovano je da je za grupu kapitalnih izdataka iskazan procenat izvršenja od 43%, ali da su prema pojedinačnoj strukturi iskazana odstupanja između planiranih i odobrenih u odnosu na izvršene nabavke. Prema podnesenom zahtjevu odobrena su sredstva za kapitalna ulaganja u iznosu od 660.000 KM (građevine 30.000 KM i oprema 630.000/namještaj 430.000 KM, kompjuterska i uredska oprema 200.000 KM). Odobrenom promjenom strukture kapitalnih ulaganja iskazana su raspoloživa sredstva u iznosu od 640.000 KM (građevine 270.000 KM i oprema 370.000 KM). Prema podacima iz Pregleda rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama (obrazac 2), koji se popunjava na osnovu plana i stanja računa u budžetskom knjigovodstvu, izvršene su nabavke u iznosu od 273.035 KM i to: građevine 60.822 KM, namještaj 3.368 KM, kompjuterska i uredska oprema 36.015 KM, motorna vozila 172.830 KM.

- Na temelju interne Odluke Direkcije izvršena je isplata za nabavku paketića za djecu u iznosu od 1.248 KM. Prema priloženoj dokumentaciji radi se o nabavci 16 paketića za djecu pojedinačne vrijednosti od 78 KM .

Mišljenja smo da institucije ne mogu svojim internim aktima utvrditi pravo na isplatu naknada koje nisu taksativno navedene u važećim propisima kojima su uređena prava na naknade zaposlenim, odnosno da takvo pravo može biti utvrđeno samo na osnovu odgovarajućih akata Parlamentarne skupštine BiH ili Vijeća ministara BiH jednoobrazno za sve korisnike koji se finansiraju iz budžeta institucija BiH.

Preporuka: Preispitati postojeći sistem internih kontrola i prilagoditi organizacionoj strukturi u cilju da se osigura odgovarajuće planiranje budžetskih sredstava na temelju realno procijenjenih potreba, te trošenje javnih sredstava u skladu sa odobrenim namjenama i važećim propisima.

4. Rashodi

4.1. Usluge stručnog obrazovanja

Izdaci po osnovu usluga stručnog obrazovanja (kotizacije, putni troškovi i sl.) iskazani su u ukupnom iznosu od 234.850 KM.

Revizijom usluga stručnog obrazovanja utvrđeno je da je Direktor BHDCA donio Odluku o sufinansiranju seminara iz oblasti letjelišta, AIS-a, NOF-a, JAR-a, ... i plovidbenosti koji je organizovao Zrakoplovni savez BiH i odobrio budžetska sredstva u iznosu od 8.000 KM. Plaćena je faktura br. 238 od 27.02.2008. ZTC «Banja Vrućica» Teslić u iznosu od 7.024 KM (troškovi smještaja i boravišna taksa). Iz fakture se ne može vidjeti koliko osoba je prisustvovalo seminaru i koristilo usluge smještaja jer je samo navedeno količina 1 i cijena 6.855 KM plus boravišna taksa 169 KM. Nismo se mogli uvjeriti kako je došlo do određivanja iznosa od 8.000 KM za sufinansiranje, na osnovu kojih procjena i podataka (u smislu postojanja zahtjeva za sufinansiranje, sporazuma o sufinansiranju i pregleda ukupnih troškova organizacije od strane Zrakoplovnog saveza BiH). Također nismo se mogli uvjeriti u opravdanost korištenja sredstava na ovakav način i za ove namjene jer ovakav način nije predviđen Pravilnikom o obrazovanju i usavršavanju zaposlenih u DCA.



Provedenom revizijom utvrđeno je da su isplate po osnovu usluga stručnog obrazovanja, osim za zaposlenike, vršene i za lica angažovana temeljem ugovora o djelu.

Preporuka: *Prilikom korištenja sredstava za ove namjene pridržavati se Pravilnika o obrazovanju i usavršavanju zaposlenih u BHDCa. Za sve izdatke koje izlaze iz okvira utvrđenog pravilnika obezbijediti validnu dokumentaciju kojom bi se opravdala namjenska potrošnja budžetskih sredstava, te preispitati odredbe pomenutog Pravilnika i iste uskladiti sa propisima koji regulišu predmetnu oblast.*

4.2. Ugovori o djelu

Izdaci po osnovu ugovora o djelu planirani su sa budžeta 135.000 KM a izvršeni 131.583 KM (97%) a sa Preleta planirani 85.000 KM (ugovori o djelu 60.000 i ugovori o privremenim poslovima 25.000 KM) a izvršeni 36.779 KM i to sve ugovori o djelu (43%). Nisu postojali utvrđeni kriteriji prilikom utvrđivanja iznosa naknade po ugovorima. Dešavalo se da ista osoba (glavni istražitelj nesreće zrakoplova) za iste poslove dobije različite iznose naknade, 1.000 KM i 1.200 KM. Također sam proces angažovanja nije propisan i nismo se mogli uvjeriti da li postoji procedura prilikom angažovanja po ugovorima o djelu.

Uvidom u raspoloživu dokumentaciju vezanu za isplate po osnovu ugovora o djelu utvrđeno je da su osim ugovorene neto naknade vršene isplate po osnovu putnih troškova (dnevnice, smještaj, prijevoz, ostali putni troškovi), te evidentirane na navedenim pozicijama u ukupnom iznosu od 119.569 KM. Odredbom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH definisan je pojam službenog putovanja pod kojim se podrazumjeva putovanje na teritoriji BiH, kao i putovanje u inozemstvo na koje se zaposleni upućuje da izvrši službeni zadatak. Shodno odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH zaposlenik ima pravo na naknadu troškova u vezi sa službenim putovanjem. U smislu navedenog mišljenja smo da bi sve troškove koji se priznaju licima angažovanim po osnovu ugovora o djelu trebalo precizno ugovoriti i kao takve evidentirati na poziciji ugovora o djelu, a ne u okviru pozicija putnih troškova. Evidentiranje izdataka po pojedinim pozicijama u skladu sa analitičkim kontnim planom definisanim Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH neophodno je u cilju pravilnog izvještavanja i postizanja stvarne informativne vrijednosti finansijskih izvještaja.

Preporuka: *Utvrđiti kriterije za određivanje visine naknade po osnovu ugovora o djelu kao i sam način i uslovi angažovanja po ovom osnovu, te preispitati isplate po osnovu ugovora o djelu u cilju efikasnosti poslovanja i pouzdanog finansijskog izvještavanja.*

5. Javne nabavke

Kapitalni izdaci za 2008. godinu iskazani su u iznosu od 273.035 KM (nabavka građevina 60.822 KM i nabavka opreme 212.213 KM). Nabavka opreme u ukupnom iznosu od 212.213 KM izvršena je prema sljedećoj strukturi: motorna vozila 172.830 KM, softveri 21.303 KM, kompjuterska oprema 8.143 KM, namještaj 3.368 KM, oprema za prijenos podataka i glasa 1.137 KM, ostali uredski strojevi 2.972 KM i elektronska oprema 2.460

KM. Analizirajući provođenje pojedinih postupaka sa aspekta primjene odredbi Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZJN) utvrđeno je:

Motorna vozila

Ugovorni organ je proveo otvoreni postupak za prikupljanje i odabir ekonomski najpovoljnije ponude u skladu sa odredbama člana 28. ZJN za nabavku tri motorna vozila. Komisija za javne nabavke je razmotrila i ocijenila ponude prema kriterijima (cijena, rok isporuke, garantni rok), te Ugovornom organu dostavila slijedeću rang listu: GUMA-M Mostar d.o.o 90,00 bodova, UNION AUTO Banja Luka d.o.o 89,99 bodova, NEURON KOMERC Sarajevo d.o.o 89,99 bodova. Revizijom je utvrđeno da je razlika u bodovanju nastala po osnovu kriterija ponuđene cijene, te da je ponuđač GUMA-M d.o.o. ponudio cijenu u iznosu od 172.829,84 KM, a ostala dva ponuđača su ponudila cijenu u iznosu od 172.829,87 KM. U Odluci o nabavci putničkih automobila je navedeno „Imajući u vidu da je razlika u vrijednosti ponuda „zanemariva“ (0,03) KM donosi se odluka o izboru ponuđača iz Sarajeva s obzirom na troškove servisiranja vozila u garantnom roku.“

Ugovorni organ nije objavio obavještenje o dodjeli ugovora u Službenom glasniku BiH kako je to propisano članom 40. ZJN u cilju transparentnosti aktivnosti javnih nabavki.

Kompjuterska oprema

- Nabavka kompjuterske opreme izvršena je u vrijednosti od 8.143 KM (printer 2.831 KM, računar 1.489 KM, računar 1.489 KM i printer 2.334 KM) uz provođenje tri postupka direktnog sporazuma.

Prema članu 6. stav (1) ZJN ugovorni organ ima obavezu da izvrši procjenu vrijednosti ugovora, s obzirom da se na osnovu procijenjene vrijednosti ugovora određuju pravila koja će se koristiti kod dodjele tog određenog ugovora. Shodno stavu (8) istog člana, ugovornim organima nije dozvoljeno dijeljenje predmeta ugovora s namjerom izbjegavanja primjene nabavnih postupaka utvrđenih zakonom. Ugovor se može dijeliti samo ako su svi dijelovi tako podijeljenog ugovora predmet istog postupka o javnoj nabavci, koji je, u skladu s odredbama zakona, odabran za taj cjelokupni ugovor.

S obzirom da je nabavljena istovrsna oprema u navedenoj vrijednosti trebalo je provesti postupak nabavke u skladu sa odredbama člana 45. stav (1)-uobičajeni otvoreni, ograničeni, pregovarački postupak ili konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda, umjesto provedenih postupaka direktnog sporazuma.

- U postupku revizije, utvrđeno je da je osim nabavke kompjuterske opreme iskazane u poslovnim knjigama tokom 2008. godine nabavljena i oprema u vrijednosti od 29.952 KM. Naime, ugovor o kupoprodaji je zaključen 29.12.2008. godine, a oprema je isporučena 15 dana od dana zaključenja ugovora (14.01.2009. godine). Revizijom je konstatovano da nabavka kompjuterske opreme u iznosu od 29.952 KM nije evidentirana u poslovnim knjigama BHDCA za 2008. godinu, kao ni u finansijskim izvještajima za 2008. godinu.

Proveden je konkurentski postupak bez dodatnog objavljivanja u SL. Glasniku. Na osnovu poziva upućenih dobavljačima pristigle su četiri ponude. Komisija je u svom izvještaju konstatovala da su samo dvije ponude potpune i izabrala je ekonomski povoljniju ponudu. U ovom slučaju postupak je trebalo poništiti. Prekršen je Zakon o javnim nabavkama član. 46. stav (6) « U slučaju kada su prikupljene manje od tri odgovarajuće ponude ugovorni organ poništava postupak. Ukoliko se ugovorni organ u prethodnom postupku opredijelio na dodatno objavljivanje obavještenja u SL. Glasniku

tada se ne zahtijeva ponavljanje postupka u slučaju prijema manje od tri odgovarajuće ponude».

Pravilo da trebaju biti primljene najmanje tri ponude, u otvorenom ili ograničenom postupku, propisano je kako bi se osigurala pravična i aktivna konkurencija za predviđeni ugovor.

Provodeći reviziju tekućih izdataka utvrđeno je da u pojedinim slučajevima nisu poštovane procedure propisane za provođenje pojedinih postupaka javnih nabavki:

Prilikom nabavke poklona-suveniri (iznos 1.731 KM, ZJR «Sofić», Sarajevo) postupak nabavke nije sproveden kako nalažu odredbe člana 45. stav (2) i člana 47. ZJN kojima su definisani postupci nabavke direktnim sporazumom.

Prilikom nabavke kalendara, rokovnika i dr. od firme R&S, Sarajevo (iznos 2.992 KM 17.12.2008.) i futrola za vizit karte (iznos 930 KM, 31.12.2008.) donijeta je Odluka o nabavci (27.11.2008. i to samo kod prve fakture) kojom nije preciziran postupak nabavke. Shodno član 8. Pravilnika o korištenju sredstava reprezentacije u DCA «U zavisnosti od visine potrebnog iznosa za ovu namjenu, odluku o tome donosi generalni direktor u skladu sa propisima o javnim nabavkama».

Također prilikom nabavljanja nije sproveden postupak kako nalažu odredbe člana 6. stav (2) i člana 46. ZJN kojima se definišu nabavke preko 3.000 KM (iako se radilo o dvije odvojene nabavke, kako se nabavljala srodna roba-promotivni materijal tako da je ukupni iznos prelazio 3.000 KM trebalo je provesti konkurentski postupak jer nije dozvoljeno dijeljenje predmeta ugovora s namjenom izbjegavanja primjene nabavnih postupaka utvrđenih ZJN).

Prilikom organizovanja prijema povodom prijema BiH u JAA, svih vjerskih i novogodišnjih praznika u DCA korištene su usluge restorana «Zlatni Lav», Sarajevo u iznosu od 1.170 KM. I u ovom slučaju nije sproveden postupak nabavljanja usluga kako nalaže član 45. stav (2) i član 47. ZJN kojima su definisani postupci nabavke putem direktnog sporazumijevanja.

Preporuka: Uspostaviti sistema javnih nabavki kojim će se osigurati odgovarajuće planiranje i izvršenje nabavki u skladu sa postupcima utvrđenim važećim propisima i internim aktima uz poštivanje opštih principa koji se odnose na proces javnih nabavki kao što su racionalna potrošnja, taransparentnost, jednak tretman i nediskriminacija.

6. Popis sredstava i izvora sredstava

Direkcija je imenovala Komisiju za popis sredstava i izvora koja je obavila sveobuhvatan popis na način propisan računovodstvenim standardima. Sastavljen je izvještaj o obavljenom popisu i dostavljen rukovodiocu (direktoru) koji je donio Odluku o usvajanju izvještaja o popisu sredstava i izvora. Popis je obavljen na Zakonom propisan način, osim u djelu koji se odnosi na popis biblioteke i popis sredstava u pripremi.

Naime, Komisija za popis stanja biblioteke je podnijela izvještaj o popisu kojim je potvrdila da će knjigovodstvena vrijednost biblioteke biti naknadno ažurirana, kada se dostavi cjenovnik za nove knjige, te će biti sačinjen poseban izvještaj o revaloriziranoj

vrijednosti biblioteke. Uvidom u knjigovodstvenu evidenciju uvjerali smo se da je knjižna vrijednost biblioteke 55.341 KM. Prema usmenom obrazloženju zaposlenika zaduženog za vođenje biblioteke, biblioteku čine stručna uputstva koja imaju istaknutu cijenu i koja trpe izmjene, nakon kojih zastarjela uputstva se stavljaju van upotrebe, a nova važeća zaprimaju. Također smo informirani da spomenutu literaturu (uputstva) Direkcija prima kao članica Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo (ICAO), a na temelju obavezne članarine.

Vezano za navedeno ne možemo potvrditi da je poimanje biblioteke u Direkciji valjano, a što može imati uticaja na realno iskazivanje vrijednosti sredstava i izvora sredstava.

Preporuka: Preispitati da li je biblioteka kojom raspolaže Direkcija u pravom smislu te riječi mjesto gdje se nalaze stručne knjige i književna djela koja imaju vrijednost ili se radi o stručnoj literaturi koja se može evidentirati i čuvati na neki drugi odgovarajući način.

Revizijom je utvrđeno da popisom nisu obuhvaćena sredstva u pripremi, iako su iskazana u obrascu br.6 (pregled stalnih sredstava na dan 31.12.2008. godine) i u glavnoj knjizi (priprema i izgradnja zgrada 2.121.122 KM i komunikaciona mreža u pripremi 28.080 KM). Popisu obavezno podliježu sva sredstva budžetskog korisnika, bez obzira u kojem obliku se nalaze i bez obzira gdje se nalaze (tačka 4. Uputstva o popisu imovine i obaveza budžetskih korisnika-institucija BiH na kraju budžetske godine).

Nesveobuhvatnim popisom, u ovom slučaju, nepopisivanjem sredstava u pripremi, ne može se potvrditi usklađenost stanja utvrđenog popisom i knjigovodstvenog stanja.

Preporuka: Popis sredstava i obaveza obavljati u skladu sa važećim propisima kako bi bilo omogućeno da se na osnovu utvrđenog stvarnog stanja provjeri u knjigovodstvu iskazano stanje pozicija sredstava i obaveza, te usklađivanje eventualnih odstupanja.

7. Vlastiti prihodi

Direkcija ostvaruje prihode od naknada korisnika usluga zračne navigacije zrakoplovima koji lete kroz zračni prostor Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: sredstva od preleta). Jedinična cijena usluga rutne zračne navigacije za letove izvedene u zračnom prostoru BiH i kamatna stopa na zakašnjela plaćanja određuju se od strane ovlaštenih tijela Eurocontrol-a (Evropske organizacije za sigurnost zračne navigacije). Jedinična cijena dobija se dijeljenjem ukupnih troškova iz ukupne baze en-route troškova BiH sa ukupnim planiranim brojem jedinica usluge. Metodologija izrade kako pojedinačnih tako i ukupne baze en-route troškova zasniva se na odgovarajućim propisima Eurocontrol-a, kao i na primjeni općeprihvaćenih računovodstvenih standarda. U baze en-route troškova mogu se uvrstiti samo oni troškovi koji se odnose na pružanje usluga rutne zračne navigacije.

U cilju osiguranja namjenskog izvršenja rashoda po izvorima sredstava (budžetska sredstva i sredstva od preleta) uspostavljen je projektni kod u ISFU sistemu za praćenje realizacije sredstava od preleta. Bez obzira na navedeno nismo se mogli uvjeriti da su uspostavljene odgovarajuće interne procedure za planiranje, evidentiranje i izvještavanje u predmetnom segmentu, odnosno da računovodstvo osigurava da se na transparentan i jednostavan način mogu utvrditi stvarni en-route

troškovi (član 25. Pravilnika o finansiranju troškova pružanja usluga rutne zračne navigacije u zračnom prostoru BiH). Provedenom revizijom utvrđeno je:

- iz sredstava preleta plaćena je nabavka dva motorna vozila, a isti su evidentirani u okviru opreme koja se vodi na stanju u glavnoj knjizi budžetskih sredstava;
- investicije u toku po osnovu izgradnje objekata za potrebe sektora za zrakoplovnu navigaciju evidentirane su u glavnoj knjizi budžetskih sredstava, kao i oprema u upotrebi sektora za zrakoplovnu navigaciju;
- u bazu troškova nisu ukalkulisane plaće uposlenih u sektoru za zrakoplovnu navigaciju, ali su uključeni dodaci na plaću svih uposlenih u BHDCA;
- nisu definisana pravila evidentiranja pojedinih tekućih izdataka u okviru glavne knjige budžetskih sredstava ili u okviru glavne knjige sredstava preleta i dr.

Ne uspostavljanje odgovarajućeg sistema evidentiranja trošenja sredstava preleta može eventualno imati za posljedicu umanjenje baze za izračun jedinične cijene preleta što direktno utiče na visinu ostvarenih prihoda sa jedne strane, a sa druge strane može eventualno uticati na neodgovarajuće pravdanje troškova prema Eurocontrol-u.

Preporuka: Uspostaviti efikasan sistem kontrole sveobuhvatnosti i pravilnosti evidentiranja trošenja sredstava preleta u skladu sa njihovom namjenom u cilju utvrđivanja tačne baze en-route troškova.

Uvidom u glavnu knjigu budžetskih sredstava utvrđeno je da se u okviru vanbilansne evidencije vode uslovna potraživanja i uslovne obaveze po EBRD kreditu broj 35288. Kreditnim sredstvima finansiraju se aktivnosti vezane za realizaciju Strategije razvoja sistema upravljanja zračnim prometom u zračnom prostoru BiH (BH ATM Projekat), broj: 01-292.8-519/05 od 06.10.2005. godine, usvojene od strane Vijeće ministara BiH. U vezi sa navedenim projektom Bosna i Hercegovina je potpisala ugovor o zajmu sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj. Odlukom Vijeće ministara BiH dodjeljena su sredstva na privremenoj osnovi iz Tekuće rezerve Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2008. godinu za otplatu kamata i naknada za nepovučena sredstva po kreditu broj 35288. Odlukom je definisano da će sredstva korištena po navedenom osnovu biti vraćena u Budžet institucija BiH nakon početka rada Pružatelja usluga zračne navigacije (BHANSF) iz prihoda ostvarenih na osnovu pružanja usluga zračne navigacije u zračnom prostoru BiH (en-route sredstva). Procedure nabavki u sklopu realizacije BHATM projekta propisane su od strane EBRD. Vezano za navedeno revizijom nije obuhvaćen BH ATM Projekat.

8. Informacioni sistem

Agencija nema formalno definisan plan razvoja informacionih sistema. Planiranje IT resursa provodi se na projektnoj osnovi. Nedostatak djelotvorne strategije i dugoročnih planova razvoja informacionih sistema može uzrokovati da informacioni sistemi ne rade djelotvorno i efikasno kako bi inače mogli.

Preporuka: Razvojni planovi informatike trebali bi biti razvijeni, dokumentovani, periodično revidirani i ažurirani u skladu sa promjenama u okruženju i strategiji agencije.

Agencija nema formalne procedure za razvoj aplikacija i upravljanje promjenama. Dokumentacija (opisi sistema, tehnička i korisnička dokumentacija, testiranja i sl.) za aplikacije koje su razvili vanjski dobavljači ne kreira se i ne prati dosljedno. Odsustvo formalne metodologije može da generiše probleme u održavanju informacionog sistema (nedostatak dokumentacije i testiranja) te eventualne dodatne troškove i prekoračenja rokova.

Preporuka: Definisati i implementirati formalnu metodologiju razvoja sistema u skladu sa sadašnjom praksom razvoja softvera u organizaciji. Primjena metodologije treba biti obavezna i prihvaćena na nivou cijele organizacije, a trebala bi obuhvatiti sve faze životnog ciklusa sistema (od iniciranja, zahtjeva, dizajna, ugradnje, testiranja i implementacije). Menadžment bi trebao uvesti procedure i kontrole koje će garantovati adekvatno praćenje i kontrolu nad aktivnostima razvoja i održavanja sistema. Preporuka je da se u saradnji sa serviserom softvera izrade procedure i dokumentacija o testiranju za sve nadogradnje i modifikacije softvera.

Agencija nema ni formalnu sigurnosnu politiku koja pokriva područje informatike. Nepostojanje iste dovodi do povećanja nivoa informacionih rizika.

Preporuka: Sigurnosnu politiku treba kreirati i ista se mora usaglasiti kako bi cjelovito i efikasno pokrivala područje informatike. Zaposleni trebaju biti upoznati sa njenim odredbama.

Na nivou operativnog sistema kao i u postojećim aplikacijama polise autentifikacije nisu precizno definisane i sprovedene.

Preporuka: Nužno je definisati i sprovesti polise autentifikacije za pristup informacionim resursima. Implementacija istih smanjuje rizike u svakodnevnom radu.

Sa aspekta upravljanja kontinuitetom poslovanja kreiraju se rezervne kopije o čemu nisu pisane procedure. Adekvatno planiranje sigurnosnih kopija i kvalitetno dokumentovani postupci za oporavak u slučaju nužde neophodni su kako bi se vrijeme oporavka svelo na minimum.

Preporuka: Potrebno je uspostaviti kvalitetno dokumentovanje za postupke kreiranja sigurnosnih kopija i oporavak za slučaj da osoba koja je zadužena ne bude u mogućnosti obaviti tu operaciju.



III KORESPONDENCIJA

Direkciji je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2008. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije. U ostavljenom roku od 15 dana, Direkcija je dostavila komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvještaja o reviziji.

Po našoj procjeni, Direkcija nije dostavila nove dokaze i činjenice koje bi uticale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvještaja o reviziji. Po tom osnovu ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

U prilogu Izvještaja dostavljamo vam komentare Direkcije i naš odgovor na komentare.

Revizioni tim:

Mirsada Sijamić, viši revizor

Nada Laco, revizor

Nermin Hamzagić, revizor

Slaviša Vuković, IT revizor



Prilog: Tabela 1 - Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu

Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni budžet	Promjena strukture budžeta	Ostala povećanja budžeta *	Ukupno budžet (3+4+5)	Izvršenje budžeta	Razlika (6-7)	Procenat (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Tekući izdaci	6.456.058	20.000	0	6.476.058	5.325.685	1.150.373	82
1.	Plaće zaposlenih	1.592.865	0	0	1.592.865	1.144.862	448.003	72
2.	Naknade troškova zaposlenih	739.220	-50.000	0	689.220	328.074	361.146	48
3.	Putni troškovi	904.187	0	0	904.187	837.023	67.164	93
4.	Izdaci telefonskih i pošt.usluga	119.182	0	0	119.182	90.919	28.263	76
5.	Izdaci za energiju i kom. usluge	153535	-30.000	0	123.535	118.335	5.200	96
6.	Nabavka materijala	64.752	0	0	64.752	46.516	18.236	72
7.	Izdaci za usl. prijevoza i goriva	82.765	0	0	82.765	34.843	47.922	42
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	302.045	8.110	0	310.155	310.152	3	100
9.	Izdaci za tekuće održavanje	39.435	0	0	39.435	30.718	8.717	78
10.	Izdaci za osiguranje	14.606	0	0	14.606	11.118	3.488	76
11.	Ugovorene usluge i druge usluge	2.443.466	91.890	0	2.535.356	2.373.125	162.231	94
II	Kapitalni izdaci	660.000	-20.000	0	640.000	273.035	366.965	43
1.	Nabavka zemljišta	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabavka građevina	30.000	240.000	0	270.000	60.822	209.178	23
3.	Nabavka opreme	630.000	-260.000	0	370.000	212.213	157.787	57
4.	Nabavka ostalih stalnih sreds.	0	0	0	0	0	0	0
5.	Rekonstrukcija i inves.održ.	0	0	0	0	0	0	0
III	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0
1.		0	0	0	0	0	0	0
2.		0	0	0	0	0	0	0
3.		0	0	0	0	0	0	0
IV	Ukupan budžet	7.116.058	0	0	7.116.058	5.598.720	1.517.338	79

Broj zaposlenih	53			53	47	6	89
-----------------	----	--	--	----	----	---	----