



Broj :

hrv

IZVJEŠĆE O REVIZIJI
DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2006. GODINU

Sarajevo, ožujak 2007. godine

**KAZALO**

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIJSKO IZVJEŠĆE	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodne revizije	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sustav internih kontrola	5
3.2.	Planiranje proračuna	5
3.3.	Izvršenje proračuna-rashodi	6
3.4.	Nabavke	7
3.5.	Popis sredstava i izvora sredstava	8
3.6.	Namjenska ulaganja od taksi za prelete - EUROCONTROL	9
3.6.1.	Prihodi od preleta	9
3.6.2.	Proračun i izvršenje proračuna - Projekat	9
3.6.3.	Nabavke - Projekat	10
3.7.	Informacioni sustav	11
4.	KORESPONDENCIJA	12
5.	SAŽETAK	12
Prilog 1.	Pregled traženog, odobrenog i izvršenog proračuna za 2006. godinu	14
Prilog 2.	Analiza izvršenja proračuna uključujući i namjenska ulaganja od taksi za prelete za 2006. godine	15
Prilog 3.	Odgovor na primjedbe klijenta na nacrt Izvjeća o reviziji za 2006. godinu	

I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju), izvršio je reviziju finansijskih izvješća **Direkcije za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Direkcija) za godinu koja se završava na dan 31.12.2006. godine.
- 1.2. Rukovodstvo Direkcije odgovorno je za finansijska izvješća, postupanje sukladno zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnih internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na temelju revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonsko utemeljenje revizije sadržana je u Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH', broj: 12/06). Reviziju smo obavili sukladno revizijskom standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI ('Službeni glasnik BiH', broj: 15/01). Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijska izvješća sastavljeni sukladno važećoj zakonskoj regulativi i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju točan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sustava internih kontrola kojima se osigurava poštovanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvješćivanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je, na temelju uzorka, ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvješćima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvješća, ocjenu značajnih procjena izvršenih koje je izvršilo rukovodstvo prilikom sastavljanja finansijskih izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sustava internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razuman temelj za naše mišljenje.

Prema našem mišljenju, revidirana finansijska izvješća Direkcije za 2006. godinu realno i objektivno prikazuju finansijsko stanje Direkcije u svim materijalno značajnijim aspektima na dan 31. decembra 2006. godine, osim za efekte koji na finansijska izvješća mogu imati dole navedene stavke:

- **Nedovoljno pouzdan sustav internih kontrola u dijelu koji se odnosi na planiranje i izvršenja proračuna (točke 3.2. i 3.3.),**
- **U pojedinim slučajevima Direkcija nije dosljedno primjenjivala Zakon o javnim nabavkama (točka 3.4.),**
- **Preporuke revizije na temelju naših ranijih izvješća nisu u cijelosti realizirane tijekom 2006. godine (točka 2.).**

II REVIZIJSKO IZVJEŠĆE

1. Uvod

Zakonom o civilnom zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine¹ utvrđene su nadležnosti rada Direkcije, a odnose se prvenstveno na: osiguranje uvjeta za zračni saobraćaj u zračnom saobraćaju Bosne i Hercegovine; kontrolu letenja, obveze i odgovornosti u pogledu zračne navigacije; zrakoplovnu inspekciju; istraživanje uzroka nesreća i incidenata; usluge u zračnoj plovidbi; zračne i druge djelatnosti u zrakoplovstvu. Sukladno navedenim Zakonom Direkcija se financira iz sredstava proračuna institucija Bosne i Hercegovine i iz sredstava koja ostvaruje svojom djelatnošću putem naplate od korisnika usluga zračne navigacije.

2. Osvrt na nalaze i preporuke revizije za 2005. godinu

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Direkcije za 2005. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće, kao i prethodnu fazu revizije za 2006. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u Izvješću o reviziji i Direkciji je sugerirano poduzimanje određenih aktivnosti na njihovom otklanjanju kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljem poslovanju.

Direkcija je u propisanom roku od 60 dana, sukladno odredbama članka 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavila Odgovor o poduzetim aktivnostima radi otklanjanja slabosti i nepravilnosti koje su identificirane u revizijskom izvješću za 2005. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije dane u navedenim dokumentima, kao i uvidom u realizirane aktivnosti koje su navedene u Odgovoru o poduzetim aktivnostima radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u revizijskom izvješću za 2005. godinu, utvrdili smo da u određenom broju slučajeva nije postupalo sukladno preporukama Ureda za reviziju.

Realizirane preporuke:

- Direkcija je na vrijeme sačinila i dostavila financijska izvješća;
- Provedena su potrebna knjiženja za salda po popisu iz 2005. godine.

Aktivnosti koje su u tijeku:

- Usvojen je veći broj internih pravilnika i naputaka iz oblasti materijalno financijskog poslovanja;
- Poduzimaju se određene aktivnosti vezano za kvalitetnije planiranje ukupnog proračuna (proračunska sredstva i sredstva od preleta).

Nerealizirane preporuke:

- Nabavke ponovo nisu vršene u cijelosti sukladno Zakonom o javnim nabavkama;
- Nije sačinjena analiza svih uočenih nepravilnosti kao i opravdanost visokih iznosa za pojedine kategorije troškova (posebno analiza efekata/koristi od ostvarenih službenih putovanja).

¹ Zakon o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH', broj:2/04).

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sustav internih kontrola²

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine izvršio je ispitivanje sustava internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvalitete financijskog upravljanja u Direkciji. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su operativni ciljevi ostvareni, koliko su pouzdani podaci na kojima se baziraju financijska izvješća, te je li financijsko upravljanje sukladno postojećim propisima.

Direkcija je, sukladno Praktičnim vodičem za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine, poduzela određene aktivnosti na izgradnji sustava internih kontrola bazirano na pet komponenti: kontrolnog okruženja, procjene rizika, kontrolnih aktivnosti, informacija i komunikacija, monitoringa. Sukladno navedenim, obveza rukovodstva je da identificira značajne procese poslovanja u Direkciji i odredi rizike za svaki proces (rizici poslovanja) te kreira pouzdano kontrolno okruženje koje se ogleda i u poduzimanju odgovarajućih mjera kojima će standardi ponašanja i pozitivan stav prema internim kontrolama biti prihvaćeni.

Tijekom prethodne i završne revizije utvrdili smo određene slabosti sustava internih kontrola koje se uglavnom odnose na propuste u primjeni odredbi Zakona o javnim nabavkama (nabavka kancelarijskog materijala, edukativne usluge), na nepoštivanje u cijelosti internih pravilnika (npr. troškovi goriva, izdaci za reprezentaciju, nabavka poslovnih torbi), na evidenciju putnih naloga (putni nalozi se ne pravdaju u propisanom roku), na nedovoljno efikasan nadzor i kontrolu troškova (troškovi reprezentacije i mobilnih telefona), te slabosti u vršenju godišnjeg popisa.

Odgovornost za uspostavljanje kvalitetnog sustava internih kontrola vezana je za rukovodstvo Direkcije. Uspostavljanje efikasnog i efektivnog sustava internih kontrola najviše će koristiti rukovodstvu jer će takav sustav osigurati (u razumnom uvjerenju) zaštitu poslovanja od prijevара, grešaka i eventualnih zlouporaba.

Ured za reviziju ponovo preporuča Direkciji da identificira sve značajne procese poslovanja u Direkciji i odredi rizik za svaki proces (rizici poslovanja) te sukladno procijenjenim rizicima i uz pomoć Vodiča za efikasnu internu kontrolu u institucijama BiH, kreira sustav internih kontrola koji će preventivno djelovati i spriječiti moguće nepravilnosti, a posebno u poslovnim procesima u kojima se procjenjuje visok rizik od nastajanja materijalne greške. Također, preporučamo da se definiraju načini kontrole i odgovornosti u slučaju nepoštivanja usvojenih pravila i procedura.

3.2. Planiranje proračuna

Proračunski zahtjev Direkcije za 2006. godinu izrađen je, na bazi 31 uposlenog, u ukupnom iznosu od **4.348.120 KM**, a odobren je u konačnom iznosu od **3.618.000 KM**. Struktura restrukturiranih sredstava prikazana je u tabeli 'Pregled planiranog i izvršenog proračuna za 2006.godinu' (vidjeti tabelu u prilogu 1.).

² U izvješću revizije za prethodnu godinu Direkciji je skrenuta pozornost na razumijevanje sustava internih kontrola rukovodstva kao skupa postupaka i mjera koje osiguravaju točnost i pravilnost evidentiranja financijskih transakcija, njihovu punu usklađenost za zakonima, te efikasno ekonomično i efektivno trošenje javnog novca.

Analizom plana i izvršenja proračuna ustanovili smo da još uvijek postoje slabosti u dijelu koji se odnosi na planiranje proračuna nabavki. Plan nabavki nije bio urađen detaljno i izražen vrijednosno što bi predstavljalo temelj za određivanje postupka nabavki odnosno izbora dobavljača sukladno zakonom.

Ponovo sugeriramo Direkciji da procesu planiranja/projektiranja proračuna posveti posebnu pozornost planiranju detaljnih i preglednih planova nabavki (sa naznačenim izvorom financiranja) i iste iskaže vrijednosno, u cilju zakonitog poslovanja i efikasnog i racionalnog korištenja materijalnih i ljudskih resursa.

3.3. Izvršenje proračuna-rashodi

Rashodi su ostvareni u ukupnom iznosu od **3.460.657 KM** od čega **1.181.890 KM** na teret proračunskih sredstava, a **2.278.767 KM** iz sredstava od preleta. Revizija je utvrdila određene nepravilnosti koje su uglavnom posljedica nedostataka u sustavu internih kontrola, a imaju utjecaja na točnost i objektivnost financijskih izvješća.

Troškovi službenih putovanja: Na godišnjem nivou ovi troškovi realizirani su u iznosu od **470.996 KM**. Uvidom u raspoloživu dokumentaciju i izjave odgovornog lica, utvrđeno je da Direkcija nije sačinila analizu opravdanosti visokih putnih troškova, odnosno ne vrši se analiza efekata/koristi od realiziranih putovanja koja treba biti podloga za planiranje ovih troškova. Direkcija je donijela plan putovanja na godišnjem nivou, međutim ustanovljeno je da postoje odstupanja u odnosu na plan. Dalje, utvrđeno je da se akontacije uposlenim dane za službena putovanja u zemlji i inostranstvu i dalje nisu pravdale u roku koji je propisan Odlukom Vijeća ministara i internom odlukom, već nakon dužeg perioda.

Obzirom da se za ovu vrstu troškova izdvajaju značajna sredstva, ponovo preporučamo da se planiranju i praćenju izvršenja ovih troškova mora posvetiti više pažnje te da je prije početka godine, neophodno donijeti detaljan plan putovanja za tekuću godinu i uvrstiti ga u Plan i program rada Direkcije koji bi, po mišljenju revizije, trebalo da odobri nadležno Ministarstvo. Preporučamo Direkciji da sačini analizu opravdanosti ovako visokih putnih troškova, odnosno da analizira efekte/koristi od realiziranih putovanja i istu putem nadležnog ministarstva dostavi Vijeću ministara.

Troškovi najma poslovnog prostora: Direkcija koristi poslovni prostor u Sarajevu, ul. Fehima ef. Curčića 6. Temelj najma je Ugovoru o zakupu, broj: 04-164.5-150/06 od 09.02.2006. godine. Ugovor je potpisan između Direkcije i dva suvlasnika (pravno i fizičko lice) sa rokom važenja do 31.12.2008. godine. Potpisani ugovor o zakupu nije dostavljen Pravobraniteljstvu BiH na mišljenje što je zakonska obveza po Zakonu o pravobraniteljstvu. Zakupnina se prema ugovoru plaća kvartalno unaprijed. Fature za najam ispostavlja samo jedan zakupac - pravno lice, a plaćanje se vrši na račune i pravnog i fizičkog lica, kao vlasnika iznajmljenog prostora. Tijekom 2006. godine na račun fizičkog lica/suvlasnika, uplaćeno je 48.399,39 KM, a Direkcija je shodno Aneksu ugovora na osnovni ugovor, broj: 04-164.5-150/06 od 09.02.2006. godine, bez obzira na suvlasništvo, pristala zakupninu u cijelosti plaćati na žiro-račun fizičkog lica - zakupodavca.

Zbog suvlasničkog odnosa na zgradi koju Direkcija koristi po ugovoru o najmu, potrebno je odvojeno sklopiti ugovore sa suvlasnicima, a shodno podacima o vlasništvu prema iskazanim u zemljišno knjižnom izvatku. Za iznos zakupnine koji će po ugovoru pripadati pravnom licu, zakupodavac - pravno lice će ispostavljati redovite fature, a za zakupninu koja će po ugovoru o najmu

pripadati zakupodavcu - fizičkom licu, knjiženje i plaćanje najma će se vršiti na temelju potpisanog ugovora.

Oba ugovora o najmu treba ovjeriti kod nadležnih organa koji vode evidenciju o vlasništvu nad nekretninama kao i kod nadležne poreske uprave radi evidentiranja zakupodavaca kao poreskih obveznika iz osnova ostvarivanja prihoda od najma imovine. Predugovor dostaviti Pravobraniteljstvu BiH na mišljenje, a nakon potpisivanja ugovora isto učiniti i sa ugovorom, a sve sukladno Zakonom o pravobraniteljstvu BiH.

3.4. Nabavke

Iako je Direkcija poduzela aktivnosti na unapređenju sustava internih kontrola procesa nabavki, u namjeri da doprinesemo boljem razumijevanju problematike nabavki, skrećemo vam pozornost na sljedeće nedostatke u procesima nabave koje smo zabilježili tijekom obavljanja prethodne i završne revizije.

- Za provođenje otvorenog postupka nije postojao plan nabavki za 2006. godinu, odnosno nije postojala procjena vrijednosti nabavki za navedene lotove. S druge strane, lotovi za provođenje procedura nisu odgovarali onima iz Odluke o nabavkama i imenovanju povjerenstva za nabavke. Iako je procedura javnih nabavki započeta prije usvajanja proračuna, smatramo da je Direkcija ipak mogla napraviti okvirnu procjenu sredstava za nabavke na temelju izvršenja proračuna za prethodnu godinu, kao i na temelju projekcije proračuna za 2006. godinu (prijedlogu proračuna koji je u trenutku donošenja odluke o nabavkama bio na raspolaganju);
- Za nabavku avionskih karata (odabrani dobavljač ZEPTER PASSPORT) nije sačinjena detaljna razrada kriterija za ocjenu ponuda i način vrednovanja svakog kriterija pojedinačno, tako da se na temelju dokumentacije koja nam je predložena, nismo mogli uvjeriti je li izvršena verifikacija kvalifikacija ponuđača i ocjena ponude prema kriterijima za dodjelu ugovora utvrđenim u tenderskoj dokumentaciji, a zapaženo je da pojedini dokumenti koje su ponuđači dostavili nisu bili ovjereni (u tenderskoj dokumentaciji nije ni navedeno da isti trebaju biti originalni ili ovjerene kopije). Detaljna razrada kriterija (svaki kriterij treba da bude jasno određen i u pogledu sadržaja i načina vrednovanja tako da ponuđače ne dovodi u nedoumice) je bitna kako bi ponuđači bili unaprijed upoznati sa budućim ocjenjivanjem i sukladno tim pripremili svoje ponude i da svaki od ponuđača poslije donošenja odluke o izboru može provjeriti je li njegova ponuda ocijenjena sukladno zadanim kriterijima;
- Direkcija je imala devet osoba stalno angažiranih na temelju ugovora o djelu i svi ugovori su sklopljeni direktnim sporazumom. Ustanovljeno je da kod osam ugovora ukupni godišnji isplaćeni iznos, na temelju ugovora o djelu, prelazi 3000 KM zbog čega je po Zakonu o javnim nabavkama trebalo provesti konkurentski postupak, što u 2006. godini nije učinjeno.

Direkcija je, u cilju zakonitog i transparentnog načina korištenja javnih sredstava te jednakog tretmana potencijalnih dobavljača, obvezna dosljedno primjenjivati Zakon o javnim nabavkama. Dosljedna primjena propisa je bitna kako bi sam proces nabavki bio efikasniji i kako bi se izbjegle nepotrebne žalbe učesnika u procesu, a koje mogu rezultirati i kao potencijalne obveze.

Također bi trebala, na temelju analiza stvorenih potreba i stvarnog stanja sredstava, sačiniti detaljan plan nabavki (proračun nabavki) koji bi bio osnova za određivanje postupka nabavki odnosno izbora dobavljača.

3.5. Popis sredstava i izvora sredstava

Analizom izvršenog popisa sredstava i izvora sredstava na dan 31. decembra 2006. godine ustanovili smo nepravilnosti koje imaju utjecaja na točnost i objektivnost finansijskih izvješća, a odnose se na sljedeće:

- Direkcija nije donijela Računovodstvene politike kojima bi, pored ostalog, propisala vrednovanje i iskazivanje stalnih sredstava;
- Tuđa sredstava koja su dana na korištenje Direkciji popisana su zbirno, ali popisne liste nisu dostavljene na potvrđivanje njihovim vlasnicima (PC Kids i FEDCAD);
- Postoji nekonzistentnost u knjigovodstvenom iskazivanju stalnih sredstava (npr. printeri, usisivači, telefoni), knjigovodstveno se evidentiraju i kao stalna sredstva i kao sitan inventar;
- Stalna sredstva koja se vode vanbilančno u knjigovodstvu Direkcije su popisana na temelju knjigovodstvene evidencije, bez utvrđenog stvarnog/fizičkog stanja. Prema izjavi odgovornih u Direkciji navedena sredstva su na korištenju kod FEDCAD, oni ih koriste i održavaju. Povjerenstvo je u svom izvješću ponovo predložilo da se otvori postupak utvrđivanja statusa sredstava iz vanbilančne evidencije, da se ustanovi njihovo postojanje i kod koga su na korištenju, na temelju čega bi se utvrdio način i uvjeti održavanja. Rukovodstvo Direkcije nije donijelo odgovarajuće odluke sukladno preporukama povjerenstva;
- Povjerenstvo je popisalo potraživanja i obveze na 31.12.2006. godine i utvrdila određene razlike u odnosu na knjigovodstvena stanja. Razlike koje je Povjerenstvo u tijeku popisa utvrdilo, evidentirane su nakon popisa, a prije usvajanja izvješća o popisu. O izvršenom knjiženju Povjerenstvo nije upoznato prije podnošenja svog izvješća.

S obzirom da navedene nepravilnosti povećavaju rizik od otuđenja sredstava, a popis direktno utječe na finansijska izvješća, istom je potrebno posvetiti punu pozornost dobrog domaćina. Eventualna knjiženja nakon popisa Povjerenstvo treba uzeti u obzir kao konačno stanje popisa i iskazati ga u popisnim listama, te usuglasiti knjigovodstveno stanje imovine, potraživanja i obveza sa stanjem koje se utvrdi popisom. Potrebno je donijeti računovodstvenu politiku kojom će se jasno i nedvojbeno definirati kriteriji za određivanje koja sredstva spadaju u stalna sredstva, a koja su sitan inventar te sukladno donesenom politikom izvršiti analizu iskazanih stalnih sredstava i sitnog inventara i provesti adekvatna knjigovodstvena evidentiranja.

Sukladno Zakonom o računovodstvu i reviziji BiH i Zakonom o izvršenju Proračuna izvršiti stvarni popis i utvrditi stvarno stanje stalnih sredstava koja se iskazuju u posebnim knjigama. Za ova sredstva je važno utvrditi i formalnog titulara, identificirati lokaciju na kojoj su instalirana (postavljena), tko ih i kako koristi kao i tko ih održava. Sličnu preporuku Direkciji je dala i inventurno povjerenstvo koja je obavilo popis stalnih sredstava za 2006. godinu. Također, sukladno navedenim propisima, potrebno je izvršiti popis tuđe imovine na korištenju u Direkciji, a popisne liste dostaviti vlasnicima na potvrđivanje i ovjeru.

Radi realnog i objektivnog iskazivanja stanja novčanih sredstava koje ostvaruje Direkcija, potrebno je sa Ministarstvom financija i trezora BiH postići sporazum koji će omogućiti blagovremeno knjigovodstveno evidentiranje stanja i prometa na žiro računu Direkcije.

3.6. Namjenska ulaganja od taksi za prelete - EUROCONTROL

3.6.1. Prihodi od preleta

Revizija je utvrdila da Direkcija još uvijek nije uspostavila efikasan sustav kontrole prihoda od preleta sa aspekta sveobuhvatnosti i pravilnosti evidentiranja, te nije vršila redovno sravnjenje doznačenih prihoda sa računom u Centralnoj banci BiH, a koji se vodi u Ministarstvu financija i trezora BiH. Prihodi koji su evidentirani u poslovnim knjigama Direkcije na temelju priliva na žiro-račun u poslovnoj banci nisu iskazani u financijskom izvješću Račun prihoda i rashoda i nisu evidentirani kao potraživanja po osnovu pružanja vlastitih usluga. Stanje u financijskom izvješću nije usuglašeno sa stanjem u glavnoj knjizi jer Ministarstvo financija i trezora BiH nije provelo zaključna knjiženja.

Predlažemo da se u dogovoru sa Ministarstvom financija i trezora BiH, iznađe adekvatno rješenje za evidentiranje i praćenje promjena na računu novčanih sredstava ostvarenih po osnovu preleta.

3.6.2. Proračun i izvršenje proračuna - Projekat

Prema preporukama revizije, učinjen je određeni napredak u uspostavi ATM strategije, kako na projektnom managementu i projektnoj dokumentaciji tako i na planiranju projekta. Napredak je učinjen uz svesrdnu pomoć stručnjaka iz EUROCONTROL-a. Međutim, pregledom navedene projektna dokumentacije uvjerali smo se da povezivanje projektnih aktivnosti sa sredstvima iz proračuna projekta nije na zadovoljavajućem nivou, što je bila preporuka i naših prethodnih revizija. Uvjerali smo se da postoje planovi za kapitalne nabavke po projektu³, kao i planovi za naknade⁴, međutim, nisu postojala obrazloženja za troškove drugih proračunskih linija projekta. Planiranje potrošnje ovih sredstava nije konzistentno, naime, javljaju se značajne razlike između "Baze troškova" kreirane za potrebe refundiranja troškova za pružene usluge zračne navigacije od "EUROCONTROL-a" i dinamike rashoda projekta kreirane za potrebe MFT i ISFU sustava (vidjeti tabelu u prilogu 2).

Proračun Direkcije odobren je u ukupnom iznosu od 2.610.000KM, od čega je na stavci "namjenskih ulaganja od taksi za prelete" planirano 1.300.000KM, odnosno ukupno do 2.308.000KM prema Članku 10. Proračuna. Direkcija je "Godišnjim planom dinamike rashoda za 2006. godine, broj: 04-164.5-493/06 od 19.04.2006. godine" utvrdila dinamiku rashoda za "Namjenska sredstva od taksi za prelete", a tijekom godine imala je 3 restrukturiranja dinamike rashoda projekta (u rujnu i u studenom), što govori o slabosti planiranja navedenog projekta.

Direkcija mora unaprijediti planiranje potrošnje sredstava iz projekta "Namjenska ulaganja sredstava od preleta". Direkcija je dužna definirati sve projektna aktivnosti, procijeniti sredstva neophodna za njihovo ostvarenje i s tim u vezi donijeti plan trošenja sredstava sa projekta po svim proračunskim linijama projekta za tekuću godinu, jednako kako se to čini i za sredstva odobrena iz Proračuna institucija BiH.

³ Procurement plan BH ATMP, broj: 01-291-912-1/06 od 13.09.2006.

⁴ Plan neophodnih sredstava za naknade upućen Ministarstvu komunikacija i prometa BiH, temeljem koje je ministarstvo donijelo Odluku o naknadama za rad članova Projektnog odbora i ostalih radnih tijela formiranih u cilju realizacije Projekta upravljanja zračnim saobraćajem u BiH, broj: 01-04-02-2064/06 od 20.06.2006. godine

3.6.3. Nabavke - Projekat

Testirana je procedura javne nabavke za usluge stručnog osposobljavanja oblasnih kontrolora za nadzor zračnog saobraćaja, provedena procedurom otvorenog postupka otvorenom za međunarodnu konkurenciju po Odluci o nabavci i imenovanju Povjerenstva za nabavku, broj: 04-344.2-809/06 od 04.07.2006.godine. Po provedenoj proceduri zaključen je ugovor sa Filedata d.o.o. Zagreb, Hrvatska i Agencija za kontrolu letenja SCG d.o.o. Beograd, a na temelju njihove zajedničke ponude. Ukupna vrijednost zaključenog ugovora je 6.296.755KM (3.219.474EUR). Tom prilikom utvrđeno je sljedeće:

Obuke kontrolora letenja vrši se na temelju ATM strategije⁵, AMT Operativni koncept – OCD za BiH⁶ i Okvirnog plana i programa stručnog osposobljavanja oblasnih kontrolora zračnog saobraćaja, broj: 03-293.2-495/06 od 14.04.2006. U točki 5. Plana, utvrđeno je da je vrijednost projekta cca 5.000.000KM, a da će se financiranje vršiti iz kreditnih sredstava ili iz sredstava od pružanja zračnog saobraćaja u zračnom prostoru BiH. Prema izjavi uposlenih, primijenjen je drugi princip financiranja od sredstava preleta, a navedeni troškovi su uvršteni u bazu troškova. Međutim, u Direkciji nisu donijeli Odluku o nabavci u kojoj bi obrazložili strukturu financiranja kao i procijenjenu vrijednost nabavke, odnosno maksimalan proračun odobren za navedenu nabavku.

Kod vođenja otvorenog postupka povjerenstvo je sastavilo tendersku dokumentaciju koja odgovara Ograničenom postupku sa pretkvalifikacijom, kojom se predviđa podnošenje tehničke i financijske ponude sa različitim datumima otvaranja ponuda. Naime, u standardnoj tenderskoj dokumentaciji otvorenog postupka ovo nije predviđeno. Kod odabira dobavljača za pružanje konzultantskih usluga predviđena je procedura ograničenog postupka sa pretkvalifikacijom, a navedena usluga obuke kontrolora i njihove kasnije obuke na poslu je usluga sličnog karaktera.

Povjerenstvo nije vršilo javno otvaranje tehničkih ponuda i ponuđačima nije dostavilo zapisnike sa otvaranja ponuda, a javno otvaranje je predviđeno samo za otvaranje financijskih ponuda (kako je to navedeno u tenderskoj dokumentaciji Direkcije). Nakon otvaranja tehničkih ponuda jedna od dvije ponude je odbijena jer ne zadovoljava sve uvjete, tako da se javno otvarala samo jedna financijska ponuda, a zapisnik sa ovog otvaranja je dostavljen samo jednom ponuđaču čija je ponuda otvarana.

Izvešće o postupku nabavke, broj: 04-164.5-809-65/06 od 28.12.2006. nije bilo potpuno, odnosno nisu dostavljeni zapisnici povjerenstva kako je to predviđeno Člankom 44. Zakona o javnim nabavkama.

⁵ "Strategiju razvoja sustava za upravljanje zračnim prometom u BiH – ATM strategija BiH, broj: 01-292.8-519/05 od 06.10.2005 godine" koju je Vijeće ministara usvojilo na 94. sjednici (Obavijest o zaključku VM BiH, broj: 06-07-1204/2-05 od 10.10.2005). Ovom strategijom je razrađen daljnji razvoj Direkcije kao i razvoj BHANSPP – Air Navigation Service Provider BiH (posebna institucija koja će se baviti operativnom funkcijom kontrole letenja i koja bi se trebala u cijelosti financirati od sredstava pruženih usluga kontrole preleta). Ovom strategijom utvrđeno je da je za razvoj ATM sustava BiH neophodno 14.000.000 EUR kao i predviđeni izvor financiranja (EBRD kredit) kao i vremenski okviri za realizaciju navedene strategije utvrđene u točki 3.15 Vremenski okvir za uspostavu "ATM sustava BiH" planiran u periodu 2004-2007.

⁶ Direkcija je donijela "Odluku da usvoji dokument «AMT Operativni koncept – OCD za Bosnu i Hercegovinu», izdanje 2.0 od 12. jula 2006.g. koji je izradio EUROCONTROL, broj: 03-293.1-133-87-1/06 od 28.07.2006. godine", u točki 2.2. Plan aktivnosti uspostava ovog sustava je planirana u periodu 2004-2009.

Ovaj projekt dakle nije vezan za jednu proračunsku godinu i isti će se implementirati kroz više proračunskih godina, te je iz operativnih razloga cjelokupni projekt predmet revizije zajedno sa implementaciji iste kroz više proračunskih godina.

Ured za reviziju je utvrdio da je Direkcija u provedenoj proceduri nabavke za usluge stručnog usavršavanja oblasnih kontrolora propustila da:

- donese Odluku o nabavci u kojoj bi se pozvala na akte o ATM strategiji sa procijenjenom vrijednošću ukupne nabavke, izvorom financiranja i utvrđenim maksimalnim proračunom odobrenim za navedenu nabavku;
- provede proceduru Ograničenog postupka sa pretkvalifikacijom, odnosno dosljedno provede proceduru otvorenog postupka (u smislu tenderske dokumentacije kao i javnog otvaranja ponuda);
- provede javno otvaranje tehničkih i finansijskih ponuda zajedno na dan naveden u obavještenju o nabavci, obzirom da se u naslovu obavještenja radi o otvorenoj proceduri, a svim učesnicima dostavi Zapisnik sa otvaranja ponuda;
- uz Izvješće o postupku nabavke Agenciji za javne nabavke dostavi i zapisnike povjerenstva (Članak 44. ZJN).

Direkcija je obvezna sukladno Zakonom o javnim nabavkama dosljedno i u cijelosti poštivati i provoditi proceduru otvorenog postupka (u smislu tenderske dokumentacije i javnog otvaranja ponuda), stoga preporučamo Direkciji da sagleda i analizira navedene propuste iz razloga da se slične greške ne bi ponovile u budućim postupcima nabavke.

3.7. Informacioni sustav

Direkcija je uspostavila organiziran informacioni sustav kao podršku za obavljanje poslovnih procesa koji su u velikoj ovisnosti od njegove funkcionalnosti. Prema postojećoj sistematizaciji nije predviđeno mjesto sustav administratora pa su zbog svakodnevnih potreba na ove poslove raspoređena dva službenika koji inače rade na drugim poslovima u Direkciji.

Strategija razvoja informacionog sustava Direkcije ne postoji. Server soba je klimatizirana i u njoj su smješteni serveri i komunikaciona oprema, s tim da nema ugrađen antistatički pod.

Rezervne kopije podataka se kreiraju na posebnom serveru u što su prema internom algoritmu uključeni i podaci sa lokalnih računara, ali za što ne postoje napisane procedure. U tijeku je implementacija zrakoplovne baze podataka koja je u fazi testiranja. Postoji ideja da se baza instalira na centralnom serveru koji bi bio smješten u Direkciji, a da se omogući pristup entitetskim agencijama za civilno zrakoplovstvo, čime bi se ostvarila centralizacija i racionalna uporaba resursa spomenute baze podataka.

Kako bi informacioni sustav održao funkcionalnost preporučamo sljedeće:

- Planirati radno mjesto sustav administratora u sistematizaciji i po mogućnosti izvršiti prijem istog u radni odnos;
- Kreirati strategiju razvoja informacionog sustava u kojoj bi predvidjeli dalji razvoj sustava uključujući obnavljanje opreme, nadogradnju postojećeg sustava i implementaciju novih modula;
- Kreirati Procedure za pravljenje rezervnih kopija;
- Ugraditi antistatički pod u server sobu;
- Provesti analizu potrebnih resursa i procjenu isplativosti izgradnje globalne mreže putem koje bi Direkcije za civilno zrakoplovstvo pristupale centralnoj zrakoplovnoj bazi podataka smještenoj u Direkciji.



4. KORESPONDENCIJA

Direkciji je uručen nacrt Izvješća o reviziji za 2006. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Direkcija je dostavila svoje komentare na nalaze sadržane u izvještaju. Po našem mišljenju Institucija nije dostavila nove dokaze i činjenice koje bi utjecale na izmjenu nalaza sadržanih u nacrtu izvješća, osim što je prihvaćena primjedba na iznose iz kolone 3 priloga 2., koji su korigirani sukladno prihvaćenoj sugestiji.

5. SAŽETAK

Ured za reviziju je izvršio reviziju Direkcije sukladno Zakonom o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opće uvjete okruženja u kojem Direkcija funkcionira. Revizija je, kao i prethodnih godina, utvrdila određeni broj nepravilnosti i nedostataka u sustavu internih kontrola koji mogu uticati na efikasnost i kvalitetu poslovanja:

- Sustav internih kontrola nije kreiran na bazi modela za efikasnu internu kontrolu od 5 komponenti;
- Planiranje/projektiranje proračuna je unaprijeđeno u odnosu na prethodnu godinu, međutim, konstatirane su slabosti u dijelu koji se odnosi na planiranje programa posebnih namjena i proračuna nabavki;
- Nabavke nisu u cijelosti vršene sukladno Zakonom o javnim nabavkama roba i usluga;
- Sredstva od prelete se još uvijek troše bez preciznog plana i programa za trošenje ovih sredstava usuglašenog sa proračunom;
- Još uvijek nije uspostavljen efikasan sustav praćenja promjena na računu od preleta;
- Popis sredstava i izvora sredstava ponovo nije izvršen kvalitetno i sukladno važećim propisima;
- Slabosti i nepravilnosti vezane za funkcioniranje informacionog sustava.



Koristimo ovu priliku kako bismo izrazili zahvalnost za ljubaznost koja nam je ukazana od strane svih uposlenih Direkcije kojima smo se obratili za pomoć i od kojih smo tražili informacije i dokumenta za efikasno obavljanje naših obveza.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego



Prilog 1.

PREGLED TRAŽENOG, ODOBRENOG I IZVRŠENOG PRORAČUNA ZA 2006. GODINU

Red. broj	Vrsta rashoda	Prijedlog proračuna za 2006.god.	Odobreni proračun za 2006.god.	Promjena strukture proračuna	Tekuće rezerve	Donacije	Ostalo (Članak 10. Proračuna) ⁷	Ukupno proračun (4+5+6+7+8)	Izvršenje proračuna sa 31.12.2006.	Razlika (9-10)	Indeks (10/9)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
I	Tekući izdaci	1.484.000	1.310.000	0	0	0	0	1.310.000	1.181.890	128.110	90
1.	Plaće uposlenih	782.000	706.160	0	0	0	0	706.160	660.376	45.784	94
2.	Naknade troškova uposlenih	209.700	209.640	0	0	0	0	209.640	142.931	66.709	68
3.	Putni troškovi	90.000	65.000	0	0	0	0	65.000	64.370	630	99
4.	Izdaci telefonskih i pošt. usluga	54.000	35.000	0	0	0	0	35.000	33.901	1.099	97
5.	Izdaci za energiju i kom. usluge	27.600	27.600	0	0	0	0	27.600	27.577	23	100
6.	Nabavka materijala	34.200	25.000	0	0	0	0	25.000	23.736	1.264	95
7.	Izdaci za usl. prijevoza i goriva	11.400	10.000	0	0	0	0	10.000	9.277	723	93
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	91.000	91.000	0	0	0	0	91.000	83.912	7.088	92
9.	Izdaci za tekuće održavanje	15.000	15.000	0	0	0	0	15.000	14.965	35	100
10.	Izdaci za osiguranje	3.000	2.000	0	0	0	0	2.000	1.757	243	88
11.	Ugovorene usluge	166.100	123.600	0	0	0	0	123.600	119.088	4.512	96
II	Kapitalni izdaci	500.000	0	0	0		0	0	0	0	
1.	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabavka opreme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.	Nabavka ostalih stalnih sreds.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III	Programi posebne namjene	2.364.120	1.300.000	0	0	0	1.008.000	2.308.000	2.278.767	29.233	99
1.	Nam. ulaganja od taksi za prelete	2.364.120	1.300.000	0	0	0	1.008.000	2.308.000	2.278.767	29.233	99
IV	UKUPNO	4.348.120	2.610.000	0	0	0	0	3.618.000	3.492.868	157.343	96
	Broj uposlenih	47							35	12	74

⁷ Člankom 10. Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2006. godinu (sl.gl.BiH 23/06) ova proračunska linija je planirana u ukupnom iznosu do 2.308.000KM, ovisno o naplaćenim prihodima od EUROCONTROL-a čime se odobrava realizacija troškova iznad 1.300.000KM navedenih u tabeli proračuna Direkcije.



Prilog 2.

ANALIZA IZVRŠENJA PRORAČUNA UKLJUČUJUĆI I NAMJENSKA ULAGANJA OD TAKSI ZA PRELETE ZA 2006. GODINU

Vrsta rashoda	Proračun za 2006	'Preleti' 2006 Baza troškova ⁸	'Preleti' Dinamički plan 2006 (Proračun)	Restrukt. Dinamički plan 2006 (Proračun)	Preleti '06 odstupanje Proračun -Baza troš.	Proračun + Preleti (PRORAČ UN)	Izvršenje Proračuna za 2006			BUDŽ. Indeks 8/2	Preleti B.Troš. Indeks 9/3	Preleti Budž. Indeks 9/5	UKUP Indeks 10/7
							Proračun	Preleti	Ukupno				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
I Tekući izdaci	1.310.000	2.273.182	2.217.000	2.275.000	1.818	3.585.000	1.181.890	2.246.556	3.428.446	90,22	98,83	98,75	95,63
6111 Bruto plaće	706.160		0	80.000	80.000	786.160	660.376	76.019	736.395	93,52	#DIV/0!	95,02	93,67
6112 Naknade troškova uposlenih	209.640	375.040 ⁹	328.500	130.000	-245.040	339.640	142.931	122.824	265.755	68,18	32,75	94,48	78,25
6131 Putni troškovi	65.000	272.532	323.400	410.000	137.468	475.000	64.370	406.626	470.996	99,03	149,20	99,18	99,16
6132 Izdaci za PTT	35.000	15.777	57.600	57.600	41.823	92.600	33.901	56.436	90.338	96,86	357,70	97,98	97,56
6133 Izdaci za energ. i kom. usluge	27.600	67.252	20.000	17.320	-49.932	44.920	27.577	8.687	36.264	99,92	12,92	50,15	80,73
6134 Nabavka materijala	25.000	41.110	8.900	21.400	-19.710	46.400	23.736	20.472	44.207	94,94	49,80	95,66	95,27
6135 Izdaci za usl. prijevoza i goriva	10.000	10.384	12.400	17.400	7.016	27.400	9.277	17.289	26.567	92,77	166,50	99,36	96,96
6136 Unajmljivanje imov. i opreme	91.000	70.165	206.780	206.780	136.615	297.780	83.912	206.772	290.684	92,21	294,69	100,00	97,62
6137 Izdaci za tekuće održavanje	15.000	8.888	2.700	6.500	-2.388	21.500	14.965	6.446	21.411	99,77	72,52	99,16	99,59
6138 Izdaci osig. i bank. usluga	2.000	3.600	16.000	3.000	-600	5.000	1.757	2.945	4.702	87,85	81,80	98,15	94,03
6139 Ugovorene usluge	123.600	1.408.433	1.240.720	1.325.000	-83.433	1.448.600	119.088	1.322.041	1.441.129	96,35	93,87	99,78	99,48
II Kapitalni izdaci	0	34.781	91.000	33.000	-1.781	33.000	0	32.211	32.211	#DIV/0!	92,61	97,61	97,61
8212 Nabavka građevina				0	0								
8213 Nabavka opreme	0	34.781 ¹⁰	91.000	33.000	-1.781	33.000	0	32.211	32.211	#DIV/0!	92,61	97,61	97,61
III Programi posebne namjene	2.308.000						2.278.767			98,73			
Namjen. ulaganja od taksi za prelete	2.308.000						2.278.767			98,73			
IV UKUPNO	3.618.000	2.307.963	2.308.000	2.308.000	37	3.618.000	3.460.657	2.278.767	3.460.657	95,65	98,73	98,73	95,65

⁸ "Baza troškova" je planski dokument BH DCA kreiran za potrebe refundiranja troškova za pruženu uslugu zračne navigacije od "EUROCONTROL-a", a na temelju navedenog se vrši raspored prihoda od taksi za prelete.

⁹ Navedeni iznos predstavlja stavku i plaća i naknada, prema metodologiji EUROCONTROL-a (jer oni ne prave razliku između ove dvije kategorije), a u našem pregledu cjelokupan iznos je stavljen u redak naknada, obzirom da prvim dinamičkim planom rashoda, kolona 4., nisu predviđena sredstva za plaće.

¹⁰ Navedeni iznos predstavlja troškove amortizacije stalnih sredstava, kao i troškove angažmana kapitala za nabavku istih (troškovi kamata), prema metodologiji EUROCONTROL-a, a koji se u ovom slučaju mogu promatrati kao fond za obnavljanje opreme (nabavku opreme).