



Broj :

IZVJEŠĆE O REVIZIJI
DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2007. GODINU

Sarajevo, lipanj 2008. godine



KAZALO

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	NALAZI I PREPORUKE	4
1.	Realizacija ranijih preporuka	4
2.	Sustav internih kontrola	4
2.1.	Planiranje i izvršenje proračuna	4
3.	Informacijski sustav	5
4.	Usklađenost sa zakonima i pravilima	6
4.1.	Javne nabave	6
5.	Strategija upravljanja zračnim prometom u Bosni i Hercegovini – ATM strategija	6
III.	KORESPONDENCIJA	8

Privitak : Tablica 1 'Izvršenje proračuna za 2007. godinu'



I. MIŠLJENJE REVIZORA

Temelj za reviziju

Na temelju Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 12/06) izvršili smo reviziju finansijskih izvješća u **Direkciji za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Direkcija) koji se odnose na godinu koja se završava 31.12.2007. (Bilance stanja, Posebnih pregleda uz Bilancu stanja i Analize izvršenja proračuna).

Odgovornost menadžmenta/revizora

Rukovodstvo Direkcije odgovorno je za pripremu finansijskih izvješća, zakonitost izvršenih transakcija i namjensko korištenje sredstava. Rukovodstvo je također odgovorno za uvođenje sustava internih kontrola kojima se osigurava pouzdano upravljanje javnim sredstvima. Naša odgovornost, kao vanjskog revizora, propisana je Zakonom o reviziji, standardima revizije i Etičkim kodeksom za revizore javnog sektora.

Sukladno tome, naša odgovornost je izražavanje mišljenja o tome jesu li finansijska izvješća pouzdana i odražavaju li bilance u cijelosti rezultate izvršenja proračuna. Također, naša odgovornost je procijeniti primjenjuju li rukovoditelji institucije zakone i propise, koriste li sredstva za odgovarajuće namjene i ocijeniti finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sustave internih kontrola.

Cilj i djelokrug revizije

Reviziju smo izvršili sukladno Revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i Međunarodnim standardima revizije. Revizija uključuje ispitivanje, na bazi izvršenih testiranja, dokaza koji su relevantni za iskazane iznose i objava u finansijskim izvješćima, te regularnost finansijskih transakcija koje su uključene u finansijska izvješća.

Revizija je planirana i izvršena tako da se dobiju informacije i objašnjenja koja smatramo nužnim za osiguravanje dostatnih dokaza koji pružaju razumno uvjerenje da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uzrokovane greškama, prijevarom ili drugim neregularnim radnjama i da su sredstva utrošena sukladno odobrenome proračunu i drugim propisima. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Kvalifikacija se odnosi na sljedeće:

- 1.1. Procedure nabava nisu u svim slučajevima provedene sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama (vidjeti točku 4.1. Izvješća).*

Po našem mišljenju, finansijska izvješća Direkcije za 2007. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. prosinac 2007. godine i sukladna su Pravilniku o finansijskom izvješćivanju i Pravilniku o računovodstvu institucija Bosne i Hercegovine.

U svim materijalno značajnim aspektima rashodi Direkcije su upotrijebljeni za svrhe koje je odredio Parlament Bosne i Hercegovine i sukladni su relevantnim propisima, osim za moguće efekte koji su iskazani pod točkom 1. gore navedenom.

Sarajevo, lipanj 2008. godine



II. NALAZI I PREPORUKE

1. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Direkcije za 2006. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji kojim je skrenuta pozornost na utvrđene nepravilnosti i slabosti. Rukovodstvu je preporučeno da ove nepravilnosti razmotri i poduzme aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Direkcija je sukladno odredbama članka 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavila odgovor Uredu za reviziju institucija Bosne i Hercegovine o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja navedenih slabosti.

Osvrtom na preporuke revizije u gore navedenom Izvješću, kao i uvidom u realizirane aktivnosti koje su navedene u odgovoru o poduzetim aktivnostima, upućenom Parlamentu Bosne i Hercegovine, ustanovili smo da je Direkcija uglavnom realizirala preporuke revizije i poduzela potrebne mjere u cilju nadilaženja nepravilnosti.

Preporuke koje su realizirane:

- Kontinuirane aktivnosti na unapređenju sustava internih kontrola.

Preporuke koje nisu realizirane:

- Procedure javnih nabava nisu, u pojedinim slučajevima, provedene sukladno Zakonu o javnim nabavkama.

2. Sustav internih kontrola¹

Revizija je izvršila 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 i koliko su pouzdani podaci na kojima se baziraju godišnji financijski izvještaji te je li financijsko upravljanje sukladno postojećim propisima.

2.1. Planiranje i izvršenje proračuna

Dokumentom okvirnog proračuna (DOB) predviđeno je povećanje proračuna za 2007. godinu u odnosu na 2006. godinu za 2.865.100 KM i predviđena sredstva iz kredita za ATM strategiju u iznosu 11.852.330 KM. Proračun je odobren u iznosu 6.461.227 KM, a ostvaren je u ukupnom iznosu od 5.189.884 KM ili 80% (vidjeti tablicu 1. u privitku Izvješća).

Analizom cjelokupnog procesa planiranja i izvršenja proračuna uočili smo da upošljavanje nije realizirano sukladno planiranim aktivnostima na početku godine te da određene proračunske pozicije imaju nizak postotak realizacije u odnosu na traženi i odobreni proračun. Proračun je ostvaren za 1.271.343 KM manje od odobrenog. Jedan od razloga koji je utjecao na ovakvu realizaciju proračuna je kašnjenje u prijemu kadrova-državnih službenika zbog sporosti (usko grlo) Agencije za državnu službu BiH koja je sukladno Zakonu o državnoj službi nadležna za prijem ovih kadrova.

¹ Sukladno članku 13. stavak 2. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine revizija ocjenjuje financijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sustav internih kontrola o čemu ne izražava mišljenje već izvješćuje o uočenim slabostima.



Posljedice ovakvog načina planiranja i izvršenja proračuna ogledaju se u slabostima sustava internih kontrola ovog procesa jer se rezervira više sredstava nego što je to potrebno za normalno funkcioniranje i ostvarivanje zakonom propisanih funkcija Direkcije, a na drugoj strani ostaju značajni projekti u drugim institucijama koji nisu mogli biti niti planirani niti realizirani u tekućoj godini zbog nedostatka sredstava.

Preporuka

Direkcija treba sačiniti analizu procesa planiranja i izvršenja proračuna za 2007. godinu, kako na razini ukupnog proračuna tako i po pojedinim proračunskim pozicijama u cilju unapređenja sustava planiranja i izvršenja proračuna u cjelini. Pri izradi projekcije proračuna potrebno je u obzir uzeti i druge relevantne parametre, s obzirom da je kvalitetno planiranje proračuna strateški važan temelj za osiguranje materijalnih i ljudskih resursa te značajno za ekonomično i transparentno upravljanje sredstvima.

3. Informacijski sustav

Strategija razvoja informacijskog sustava nije kreirana što je jednim dijelom uvjetovano fazom prestrukturiranja u kojoj se Direkcija nalazi. Globalna ATM strategija koja je kreirana ne obuhvaća dio koji je vezan za informacijske sustave. Prema postojećoj sistematizaciji nije predviđeno mjesto administratora sustava, a na poslovima informacijskih tehnologija trenutno radi jedan državni službenik. Obujam planiranih i zamišljenih poslova u polju informacijskih tehnologija je prilično veliki za jednog službenika koji pored spomenutog ima i dodatne obveze.

U tijeku je provedba projekta centralizirane zrakoplovne baze podataka, gdje su dva modula implementirana, a u zamišljenom procesu provedbe su još tri modula koja treba realizirati. Prethodno nije definirano projektnim planom za provedbu.

Rezervne kopije podataka se kreiraju gdje su prema internom algoritmu uključeni i podaci sa lokalnih računara za što ne postoje napisane procedure. U okviru Naputku o korištenju, sigurnosti i zaštiti podataka informacijskog sustava nije obuhvaćen dio koji se detaljno bavi pravljenjem rezervnih kopija.

Preporuka:

Kako bi postojeći informacijski sustav održao funkcionalnost i bio unaprijeđen, Direkcija treba:

- osigurati preduvjete za kvalitetno administriranje i razvoj informacijskog sustava, na kojem počiva veći dio poslova koji se u Direkciji obavljaju;
- kreira strategiju (plan) razvoja informacijskog sustava koja bi obuhvatila petogodišnji period razvoja u segmentu informacijskih sustava;
- kreira projekt za provedbu zrakoplovne baze podataka i precizira tehničku specifikaciju modula;
- planira izradu kompletne dokumentacije sa opisom sustava i naputcima za instalaciju i administraciju svih modula spomenutog projekta;
- kreira Procedure za pravljenje rezervnih kopija, obuhvatiti pravljenje rezervnih kopija dokumenata koje obrađuju korisnici u sustavu, baze podataka, kao i kompletnu kopiju (dump) servera.



4. Usklađenost sa zakonima i pravilima

4.1. Javne nabave

Skrećemo pažnju na nedostatke u procesima nabava koje smo zabilježili tijekom vršenja prethodne i završne revizije:

- **Nabava vozila:** Direkcija je provela proceduru izbora dobavljača za nabavu vozila otvorenim postupkom. Kriterij «rok isporuke» za koji je izabrani dobavljač dobio potreban broj bodova nije ispoštovan. Ugovorom je određeno da će se isporuka vozila izvršiti u roku od jednog dana od potpisivanja ugovora. Ugovor je zaključen 21.12.2007, a vozilo preuzeto 24.12.2007;
- **Nabava goriva:** Direkcija nakon verifikacije kvalifikacija dobavljača koji je dostavio ponudu u pregovaračkom postupku bez objavljivanja obavijesti, nije pozvala ponuđača na pregovaranje, nakon čega bi se dobavljač pozvao da podnese konačnu ponudu. Time su prekršene odredbe članka 30. stavak (2) Zakona o javnim nabavama.

Preporuka

Rukovodstvo Direkcije je obvezno dosljedno i u cijelosti poštivati odredbe Zakona o javnim nabavkama u cilju zakonitog i transparentnog trošenja javnih sredstava te primjene jednakog tretmana i nediskriminacije potencijalnih dobavljača. Dosljedna primjena odredbi navedenog Zakona je bitna kako bi sam proces nabava bio učinkovit i kako bi se izbjegle eventualne žalbe sudionika u procesu, a koje mogu rezultirati i kao potencijalne obveze².

5. ATM strategija³

Uz potporu EUROCONTROL-a i relevantnih međunarodnih načela, menadžment Direkcije je izradio Strategiju razvoja sustava za upravljanje zračnim prometom u Bosni i Hercegovini (BHATM strategiju) i istu dostavio Vijeću ministara BiH sa utvrđenim rokovima na usvajanje. Međutim, samo usvajanje BHATM strategije od strane Vijeća ministara je trajalo neočekivano dugo i ista je usvojena 07.10.2005. godine. Ranije definirani rokovi u BHATM strategiji su zbog okolnosti vezanih za uvjeta oko realizacije kreditnih aranžmana pomjereni i zvanično utvrđeni u Ugovoru o kreditu, Projektnom ugovoru i Ugovoru o podršci koji su zaključeni s EBRD bankom. Kreditnim ugovorom sa EBRD utvrđena je obveza BiH u svezi sa strateškim ciljevima iz BHATM strategije, to jest: Uspostava / registracija neovisnih tijela – Pružatelja usluga u zračnoj plovidbi/BHANSP) i Regulatora (BHDCA) najkasnije do 01.01.2008. godine i puna funkcionalnost i preuzimanje odgovornosti od strane Pružatelja zrakoplovnih usluga (BHANSP) i Regulatora (BHDCA) najkasnije do 01.01.2009. godine.

² Zbog značaja primjene Zakona o javnim nabavama ponavljamo preporuke date u izvješću revizije za 2005. i 2006. godinu

³ 'Strategiju upravljanja 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 BHDCA kao i razvoj BHANSP – 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).

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



Zbog zastoja u provedbi ATM strategije zatraženo je pomicanje vremenskih rokova od EBRD banke, što je sa njihove strane prihvaćeno uz uvažavanje da je kod realiziranja projekta evidentan napredak i da Direkcija ima potrebnu podršku relevantnih institucija na državnoj razini. Usvajanjem Informacije o realizaciji Strategije upravljanja zračnim prometom u BiH 01.04.2008. godine, Vijeće ministara je istodobno konstatiralo pomicanje roka završetka BHATM Projekta za 01.11.2009. godine.

S obzirom da se ATM strategije nalaze u fazi realizacije (izvršen je izbor dobavljača za nabavku opreme za ATM sustav; zaključen je Ugovor o isporuci i instalaciji opreme za sustav upravljanja zračnim prostorom BiH sa španjolskim isporučiteljom opreme INDRA Systemas S.A. i uplaćena je prva rata za nabavku opreme od 1.420.332,80 EUR-a; izvršene su pripremne radnje za građevinske radove i dobivena je građevinska dozvola za radarsko-komunikacijsku stanicu na Jahorini; realizirana prva i započela druga faza osnovne obuke 27 kandidata za oblasne kontrolore; urađen je Nacrt zakona o osnivanju Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi i Nacrt zakona o civilnom zrakoplovstvu BiH i uspostavljena je koordinacija sa Hrvatskom kontrolom zračne plovidbe i Agencijom Srbije i Crne Gore za kontrolu zračnog prostora). Direkcija treba uložiti dodatne napore kako bi zajedno sa ostalim institucijama na BiH razini i razini entiteta implementirala BHATM strategiju koja će osigurati kreiranje ATM sustava sposobnog da preuzme funkcije pružanja usluga kontrole zračnog prometa nad teritorijem BiH i provedbu funkcionalne i institucionalne transformacije zrakoplovnih institucija u Bosni i Hercegovini u odobrenim/utvrđenim rokovima.

Preporuka

Preporučamo Direkciji da sačini analizu dosadašnjeg tijeka realizacije ATM strategije u odnosu na rokove utvrđene dosadašnjim planovima, da utvrdi rizike i sačini analizu efekata vezanih za eventualno kašnjenje u realizaciji ATM strategije u odnosu na najnoviji plan usvojen od strane Vijeća ministara BiH. Neki od negativnih efekata koji se mogu javiti su npr.: dodatna izdvajanja za kamate na kredite u slučaju novog prolongiranja rokova za završetak i uspostavu ATM strategije, štete koje bi nastale manje ostvarenim prihodima od preleta zbog kašnjenja u svezi s uspostavom ATM strategije i potpunom kontrolom zračnog prometa iznad BH neba i dr.



III. KORESPONDENCIJA

Direkciji je uručen Nacrt izvješća o reviziji za 2007. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Direkcija nije dostavila komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvješća o reviziji. Temeljem toga ovo izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

Sarajevo, lipanj 2008. godine

**ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

M.P.

GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego