



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



H.Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++ 387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

**IZVJEŠĆE O REVIZIJI
DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2008. GODINU**

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

Sarajevo, ožujak 2009. godine

KAZALO

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

Privitak :

- Tablica 1 'Odobreni i izvršeni proračun za 2008. godinu'
- Komentar klijenta na Nacrt izvješća za 2008. godinu
- Odgovor Ureda za reviziju na komentare klijenta

I MIŠLJENJE REVIZORA

Temelj za reviziju

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

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Direkcije je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja tj. Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 33/07) i Pravilniku o računovodstvu proračuna institucija BiH. Ova odgovornost obuhvata: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća 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 sukladnosti poslovanja Direkcije važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskim izvješćima na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 12/06), INTOSAI revizijskim 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 finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje sukladno važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje sprovođenje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o usuglašenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u finansijskim izvješćima. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvješćima. Pri procjeni rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, u cilju osmišljavanja revizijskih 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 opće prezentacije finansijskih izvješća.

Smatramo da su pribavljeni revizijski dokazi dovoljni i odgovarajući i da osiguravaju temelj za mišljenje revizora.

Kvalifikacija

Kao što je navedeno pod tokom 4. i 5. Izvješća:

1. Pojedini izdaci po osnovu usluga stručnog obrazovanja nisu nastali sukladno relevantnim propisima, a pojedini izdaci vezani za ugovore o djelu prigodom evidentiranja nisu adekvatno klasificirani na odgovarajuću proračunsku poziciju.
2. Procedure javnih nabava nisu, u pojedinim slučajevima, provedene sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine.

Mišljenje

Prema našem mišljenju, finansijska izvješća Direkcije prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obveza na dan 31.prosinca 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na taj dan, sukladno sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvješćivanja.

Financijsko poslovanje Direkcije u toku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima sukladno važećoj zakonskoj regulativi, osim za napomene navedene pod točkom 1. i 2.

Bez daljeg kvalificiranja našeg mišljenja skrećemo pažnju na točku 7. Izvješća u kojoj je navedeno da pravila za planiranje, evidentiranje i izvješćivanje u segmentu realiziranja sredstava od preleta nisu uspostavljene na odgovarajući način.

Sarajevo, 30.03.2009. godine

Zamjenik glavnog revizora

Dževad Nekić

Glavni 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, ovlasti i odgovornosti Direkcije i odnosi s entitetskim direkcijama za civilno zrakoplovstvo.

Prema odredbama navedenog zakona Direkcija je nadležna za osiguravanje uvjeta za siguran zračni promet u zračnom prostoru BiH, a odnosi se naročito na: ovlasti u oblasti civilnog zrakoplovstva i kontrole letenja; opće uvjete za zrakoplovstvo; obveze i odgovornosti glede zračne navigacije; zrakoplovnu inspekciju; usluge u zračnoj plovidbi; zračne luke; potragu i spašavanje; zrakoplove; zrakoplovno s ovlastima 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 organizacijske jedinice: Ured generalnog direktora, Sektor za regulativu, Sektor za zrakoplovnu navigaciju i Odjeljenje za personalne, administrativne i financijske poslove.

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

Direkcija se financira iz Proračuna 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 sačinjeno Izvješće o reviziji. Revizijom su konstatirane slabosti u funkcioniranju sustava internih kontrola nad procesima planiranja proračuna, izvršenja proračuna i javnih nabava. Rukovodstvu Direkcije je sugerirano da razmotri utvrđene slabosti i preduzme aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Direkcija je sukladno odredbama članka 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavila Informaciju o realizaciji preporuka revizije za 2007.godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvješću 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)

Realizirane preporuke:

- Sačinjena je analiza realizacije BHATM Projekta.

Nerealizirane preporuke:

- Sustav planiranja i izvršenja proračuna i dalje nije unaprijeđen.
- Postupci javnih nabava u pojedinim slučajevima i dalje nisu provedeni sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine.
- Informacijski sustav nije unaprijeđen na odgovarajući način.

3. Planiranje i izvršenje proračuna

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

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2008.godinu odobrena su proračunska sredstva Direkciji u ukupnom iznosu od 7.116.058 KM (2.500.460 KM sredstva iz proračuna i 4.615.598 KM sredstva od preleta).

Ukupno izvršenje proračuna 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 proračuna po vrsti rashoda prikazano je u tablici broj 1 'Odobreni i izvršeni proračun za 2008. godinu' u prilogu Izvješća.

Ispitujući efikasnost sustava internih kontrola² u procesima planiranja i raspologanja javnim sredstvima uočene su određene slabosti koje nisu značajnije utjecale na istinitost i vjerodostojnost financijskih izvješća i pravilnost poslovanja u 2008. godini, ali koje mogu imati utjecaja na poslovanje u budućem periodu. S tim u vezi utvrdili smo sljedeće:

- Planiranje proračunskih sredstava nije vršeno sukladno sa realno procijenjenim potrebama što je za posljedicu imalo:

U listopadu 2008. godine, na temelju odluke Ministarstva financija i trezora, izvršeno je prestrukturiranje rashoda u iznosu od 340.000 KM, na način da su povećane pozicije troškova najma za 8.110 KM, ugovorenih i drugih posebnih usluga za 91.890 i nabave 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 nabave opreme za 260.000 KM.

Analizom izvršenja proračuna 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 proračuna za 53 izvršitelja, a na kraju proračunske godine bilo je uposleno 47 i planiranih, a nerealiziranih dodataka na plaće, te nerealizirana sredstva za kapitalne izdatke i ugovorene i druge posebne usluge.

² Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovoditelji i ostali uposleni sa svrhom stjecanja razumnog uvjerenja u pogledu postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: uspješnost poslovanja, pouzdanost financijskog izvješćivanja i usuglašenost s primjenljivim zakonima i propisima.

Provedenom revizijom konstatirano je da je za grupu kapitalnih izdataka iskazan postotakt izvršenja od 43%, ali da su prema pojedinačnoj strukturi iskazana odstupanja između planiranih i odobrenih u odnosu na izvršene nabave. 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 proračuna po ekonomskim kategorijama (obrazac 2), koji se popunjava na osnovu plana i stanja računa u proračunskom knjigovodstvu, izvršene su nabave 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 nabavu 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 uposlenim, odnosno da takvo pravo može biti utvrđeno samo na temelju odgovarajućih akata Parlamentarne skupštine BiH ili Vijeća ministara BiH jednoobrazno za sve korisnike koji se financiraju iz proračuna institucija BiH.

Preporuka: Preispitati postojeći sustav internih kontrola i prilagoditi organizacijskoj strukturi u cilju da se osigura odgovarajuće planiranje proračunskih sredstava na temelju realno procijenjenih potreba, te trošenje javnih sredstava sukladno 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 sufinanciranju seminara iz oblasti letjelišta, AIS-a, NOF-a, JAR-a, ... i plovidbenosti koji je organizirao Zrakoplovni savez BiH i odobrio proračunska 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 sufinanciranje, na temelju kojih procjena i podataka (u smislu postojanja zahtjeva za sufinanciranje, sporazuma o sufinanciranju 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 uposlenih u DCA.

Provedenom revizijom utvrđeno je da su isplate po osnovu usluga stručnog obrazovanja, osim za uposlenike, vršene i za osobe angažirane temeljem ugovora o djelu.

Preporuka: *Pri korištenju sredstava za ove namjene pridržavati se Pravilnika o obrazovanju i usavršavanju uposlenih u BHDCA. Za sve izdatke koje izlaze iz okvira utvrđenog pravilnika osigurati validnu dokumentaciju kojom bi se opravdala namjenska potrošnja proračunskih sredstava, te preispitati odredbe pomenutog Pravilnika i iste uskladiti sa propisima koji reguliraju predmetnu oblast.*

4.2. Ugovori o djelu

Izdaci po osnovu ugovora o djelu planirani su sa proračuna 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 prigodom 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 angažiranja nije propisan i nismo se mogli uvjeriti da li postoji procedura prigodom angažiranja po ugovorima o djelu.

Uvidom u raspoloživa dokumenta vezana za isplate na temelju 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 definiran je pojam službenog putovanja pod kojim se podrazumjeva putovanje na teritoriji BiH, kao i putovanje u inozemstvo na koje se uposleni upućuje da izvrši službeni zadatak. Sukladno odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH uposlenik ima pravo na naknadu troškova u vezi sa službenim putovanjem. U smislu navedenog mišljenja smo da bi sve troškove koji se priznaju osobama angažiranim na temelju 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 sukladno analitičkom kontnom planu definiranom Pravilnikom o računovodstvu proračuna institucija BiH neophodno je u cilju pravilnog izvješćivanja i postizanja stvarne informacijske vrijednosti finansijskih izvješća.

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

5. Javne nabave

Kapitalni izdaci za 2008. godinu iskazani su u iznosu od 273.035 KM (nabava građevina 60.822 KM i nabava opreme 212.213 KM). Nabava 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 nabavama Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZJN) utvrđeno je:

Motorna vozila

Ugovorni organ je proveo otvoreni postupak za prikupljanje i odabir ekonomski najpovoljnije ponude sukladno odredbama članka 28. ZJN za nabavu tri motorna vozila. Komisija za javne nabave 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 nabava.

Kompjuterska oprema

- Nabava 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. Sukladno stavku (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, sukladan odredbama zakona, odabran za taj cjelokupni ugovor.

S obzirom da je nabavljena istovrsna oprema u navedenoj vrijednosti trebalo je provesti postupak nabave sukladno 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 nabave 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 konstatirano da nabava kompjuterske opreme u iznosu od 29.952 KM nije evidentirana u poslovnim knjigama BHDCA za 2008. godinu, kao ni u financijskim izvješćima za 2008. godinu.

Proveden je konkurentski postupak bez dodatnog objavljivanja u SL. Glasniku. Na temelju poziva upućenih dobavljačima pristigle su četiri ponude. Komisija je u svom Izvješću konstatirala da su samo dvije ponude potpune i izabrala je ekonomski povoljniju ponudu. U ovom slučaju postupak je trebalo poništiti. Prekršen je Zakon o javnim nabavama 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 nabava:

Prigodom nabave darova-suveniri (iznos 1.731 KM, ZJR «Sofić», Sarajevo) postupak nabave nije sproveden kako nalažu odredbe člana 45. stav (2) i člana 47. ZJN kojima su definirani postupci nabave direktnim sporazumijevanjem.

Prigodom nabave 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 nabave. Sukladno članku 8. Pravilnika o korištenju sredstava reprezentacije u DCA «U zavisnosti od visine potrebnog iznosa za ovu namjenu, odluku o tome donosi generalni direktor sukladno propisima o javnim nabavama».

Također prigodom nabavljanja nije sproveden postupak kako nalažu odredbe članka 6. stavak (2) i članka 46. ZJN kojima se definiraju nabave preko 3.000 KM (iako se radilo o dvije odvojene nabave, kako se nabavljala srodna roba-promotivni materijal tako da je ukupni iznos prelazio 3.000 KM trebalo je provesti konkurentski postupak jer nije dopušteno dijeljenje predmeta ugovora s namjerom izbjegavanja primjene nabavnih postupaka utvrđenih ZJN).

Prigodom organiziranja 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 definirani postupci nabave putem direktnog sporazumijevanja.

Preporuka: Uspostaviti sustav javnih nabava kojim će se osigurati odgovarajuće planiranje i izvršenje nabava sukladno postupcima utvrđenim važećim propisima i internim aktima uz poštivanje općih principa koji se odnose na proces javnih nabava kao što su racionalna potrošnja, transparentnost, 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. Sastavljeno je izvješće o obavljenom popisu i dostavljeno rukovoditelju (direktoru) koji je donio Odluku o usvajanju izvješća 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 izvješće o popisu kojim je potvrdila da će knjigovodstvena vrijednost biblioteke biti naknadno ažurirana, kada se dostavi cjenovnik za nove knjige, te će biti sačinjeno posebno izvješće o

revaloriziranoj vrijednosti biblioteke. Uvidom u knjigovodstvenu evidenciju uvjerali smo se da je knjižna vrijednost biblioteke 55.341 KM. Prema usmenom obrazloženju uposlenika 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 pomenutu literaturu (uputstva) Direkcija prima kao članica Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo (ICAO), a na temelju obvezne članarine.

Vezano za navedeno ne možemo potvrditi da je poimanje biblioteke u Direkciji valjano, a što može imati utjecaja 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 komunikacijska mreža u pripremi 28.080 KM). Popisu obvezno podliježu sva sredstva proračunskog korisnika, bez obzira u kojem obliku se nalaze i bez obzira gdje se nalaze (točka 4. Uputstva o popisu imovine i obveza proračunskih korisnika-institucija BiH na kraju proračunske 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 obveza obavljati sukladno važećim propisima kako bi bilo omogućeno da se na osnovu utvrđenog stvarnog stanja provjeri u knjigovodstvu iskazano stanje pozicija sredstava i obveza, 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 zakšnjela 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 (proračunska sredstva i sredstva od preleta) uspostavljen je projektni kod u ISFU sustavu za praćenje realiziranja sredstava od preleta. Bez obzira na navedeno nismo se mogli uvjeriti da su uspostavljene odgovarajuće interne procedure za planiranje, evidentiranje i izvješćivanje u predmetnom segmentu, odnosno da računovodstvo

osigurava da se na transparentan i jednostavan način mogu utvrditi stvarni en-route troškovi (član 25. Pravilnika o financiranju troškova pružanja usluga rutne zračne navigacije u zračnom prostoru BiH). Provedenom revizijom utvrđeno je:

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

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

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

Uvidom u glavnu knjigu proračunskih sredstava utvrđeno je da se u okviru vanbilansne evidencije vode uvjetna potraživanja i uvjetne obveze po EBRD kreditu broj 35288. Kreditnim sredstvima financiraju se aktivnosti vezane za realiziranje Strategije razvoja sustava upravljanja zračnim prometom u zračnom prostoru BiH (BH ATM Projekt), 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 pričuve Proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2008. godinu za otplatu kamata i naknada za nepovučena sredstva po kreditu broj 35288. Odlukom je definirano da će sredstva korištena po navedenom osnovu biti vraćena u Proračun institucija BiH nakon početka rada Pružaoca usluga zračne navigacije (BHANSF) iz prihoda ostvarenih na temelju pružanja usluga zračne navigacije u zračnom prostoru BiH (en-route sredstva). Procedure nabava u sklopu realiziranja BHATM projekta propisane su od strane EBRD. Vezano za navedeno revizijom nije obuhvaćen BH ATM Projekt.

8. Informacijski sustav

Agencija nema formalno definiran plan razvoja informacijskih sustava. Planiranje IT resursa provodi se na projektnoj osnovi. Nedostatak djelotvorne strategije i dugoročnih planova razvoja informacijskih sustava može prouzročiti da informacijski sustavi ne rade djelotvorno i efikasno kako bi inače mogli.

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

Agencija nema formalne procedure za razvoj aplikacija i upravljanje promjenama. Dokumentacija (opisi sustava, 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 informacijskog sustava (nedostatak dokumentacije i testiranja) te eventualne dodatne troškove i prekoračenja rokova.

Preporuka: *Definirati i implementirati formalnu metodologiju razvoja sustava sukladno sadašnjoj praksi razvoja softvera u organizaciji. Primjena metodologije treba biti obavezna i prihvaćena na nivou cijele organizacije, a trebala bi obuhvatiti sve faze životnog ciklusa sustava (od iniciranja, zahtjeva, dizajna, ugradnje, testiranja i implementacije). Menadžment bi trebao uvesti procedure i kontrole koje će garantirati adekvatno praćenje i kontrolu nad aktivnostima razvoja i održavanja sustava. Preporuka je da se u suradnji 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 informacijskih rizika.

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

Na nivou operativnog sustava kao i u postojećim aplikacijama polise autentifikacije nisu precizno definirane i sprovedene.

Preporuka: *Nužno je definirati i sprovesti polise autentifikacije za pristup informacijskim resursima. Implementacija istih smanjuje rizike u svakodnevnom radu.*

Sa stajališta upravljanja kontinuiranošću 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 dokumentiranje 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 izvješća 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 izvješća o reviziji.

Po našoj procjeni, Direkcija nije dostavila nove dokaze i činjenice koje bi utjecale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvješća o reviziji. Na temelju toga ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

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

Revizijski tim:

Mirsada Sijamić, viši revizor

Nada Laco, revizor

Nermin Hamzagić, revizor

Slaviša Vuković, IT revizor



Privitak: Tablica 1 - Odobreni i izvršeni proračun za 2008. godinu

Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni proračun	Promjena strukture proračuna	Ostala povećanja proračuna*	Ukupno proračun (3+4+5)	Izvršenje proračuna	Razlika (6-7)	Postotak (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 uposlenih	1.592.865	0	0	1.592.865	1.144.862	448.003	72
2.	Naknade troškova uposlenih	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.	Nabava 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.	Nabava zemljišta	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabava građevina	30.000	240.000	0	270.000	60.822	209.178	23
3.	Nabava opreme	630.000	-260.000	0	370.000	212.213	157.787	57
4.	Nabava ostalih stalnih sreds.	0	0	0	0	0	0	0
5.	Rekonstruiranje i inves.održ.	0	0	0	0	0	0	0
III.	Tekuće potpore	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 proračun	7.116.058	0	0	7.116.058	5.598.720	1.517.338	79

Broj uposlenih	53			53	47	6	89
----------------	----	--	--	----	----	---	----