



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ФИНАНСИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



Musala 9, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

српски

Број: 01 – 400 – 334/МБ/03

**ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА ЦИВИЛНУ АВИЈАЦИЈУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2002. ГОДИНУ**

Сарајево, септебар 2003. године

САДРЖАЈ

1.	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
2.	НАЛАЗИ РЕВИЗИЈЕ И ПРЕПОРУКЕ	4
2.1.	Систем интерних контрола	4
2.1.1.	Управљање и руковођење	4
2.1.2.	Правила и процедуре трошења	5
2.1.3.	Информациони систем	5
2.2.	Планирање и извршење буџета	6
2.3.	Финансијско – рачуноводствено пословање	7
2.3.1.	Текући издаци	7
2.3.2.	Капитални издаци	8
2.3.3.	Попис – Инвентура	9
2.4.	Евроконтрол	9
3.	ОСВРТ НА ПРЕПОРУКЕ ИЗ 2001. ГОДИНЕ	10
4.	РЕЗИМЕ	11

1. МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију финансијског пословања институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја и финансијског пословања **Канцеларије за цивилну авијацију Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: БХ ДЦА) за 2002. годину.

На основу одредби Закона о ревизији финансијског пословања институција Босне и Херцеговине ('Службени гласник БиХ', бр. 17/99), извршена је ревизија у два периода: од 11.11. до 19.11.2002. године претходна ревизија и од 05.05. до 15.05.2002. године завршна ревизија. У надлежности је Канцеларије за ревизију, сходно општеприхваћеним ревизијским стандардима (стандарди Међународне организације врховних ревизијских институција – INTOSAI, објављеним у 'Службеном гласнику БиХ', бр. 05/01) извршити ревизију финансијских извјештаја с циљем процјењивања да ли су она представљена на фер и истинит начин.

Одговорност за финансијске извјештаје сноси руководство БХ ДЦА, а одговорност Канцеларије за ревизију се своди на изражавање мишљења о тим извјештајима на основу проведене ревизије.

На основу Закона о ревизији (члан 13., став 4.), при извјештавању о јавним рачунима наша је обавеза извијестити:

- да ли су рачуни састављени у складу са важећом законском регулативом;
 - Да ли годишњи извјештаји одражавају тачан и истинит приказ пословања током године и стања на крају године;
 - економичности, ефикасности и ефективности којом су институције користиле јавна средства у обављању својих функција.
- 1.2. Ревизија је била планирана и изведена с циљем постизања разумних основа за процјену да ли финансијски извјештаји представљају стања фер и истинито. Стога је ревизија испитивала узорке значајних трансакција и одлука менаџмента БХ ДЦА. Ревизијом је обухваћена примјена законских и других прописа, организација, те финансијско-рачуноводствено пословање БХ ДЦА.

За ревидиране финансијске извјештаје и финансијско пословање БХ ДЦА за 2002. годину, изражавамо мишљење са резервом из сљедећих разлога:

- правила и критерији којима се регулишу висина, евидентирање и контрола одређених трошкова нису донесени и усвојени као писане процедуре којима се постиже економичност и ефикасност у трошењу јавног новца (тачка 2.1.2);
- попис није извршен у цијелости и у складу са Правилником о попису средстава и извора средстава, тј. извршен је само попис сталних средстава (тачка 2.3.3);
- Средства од прелета – Евроконтрол у износу од 246.620 КМ нису трошена на транспарентан и рационалан начин и није направљен јасан и прецизан план и програм трошења у складу са њиховом намјеном (тачка 3).

2. НАЛАЗИ РЕВИЗИЈЕ И ПРЕПОРУКЕ

2.1. Систем интерних контрола

Ревизија је уочила одређене недостатке у систему интерних контрола у дијелу који се односи на неефикасно функционисање управљања и руковођења, непостојање плана и програма рада, те доношење и поштовање одређених правила и процедура којима се регулише трошење буџетских средстава.

Како је систем интерних контрола скуп поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и подзаконским актима, као и заштиту имовине, непостојање ефикасног система интерних контрола или његова недовољна изграђеност, могу значајно утицати на управљање и контролу трошења јавног новца намијењеног за тачно одређене сврхе.

Канцеларија за ревизију предлаже БХ ДЦА да хитно успостави квалитетан и ефикасан систем интерних контрола, који би дјеловао превентивно и отклонио евентуалне неправилности и незаконитости у раду БХ ДЦА.

2.1.1. Управљање и руковођење БХ ДЦА

Један од најважнијих недостатака у пословању БХ ДЦА је и даље неријешен проблем управљања и руковођења, тј. непостојање менаџмента са јасним овлашћењима и одговорностима. Наиме, Савјет министара је Одлуком СМ број 7/02 од јануара 2002. године пројект координатору Европске комисије и ИЦАО-а за ОПАС програм, само привремено проширило овлашћења и на послове администрације. Координатор је иста даље пренио на замјеника, тј помоћника генералног директора.

Канцеларија за ревизију предлаже да се у складу са законом без одлагања проведе процедура именовања директора и именује менаџмент БХ ДЦА са јасним овлашћењима, одговорностима, конкретним задацима и мјерљивим циљевима у сврху ефикасног и законитог пословања.

2.1.2. Правила и процедуре трошења

Ревизијом је утврђено да БХ ДЦА нема утврђена интерна правила којима се регулишу трошкови (буџетских средстава и средстава од прелета) који се односе на службена путовања, употребу фиксних и мобилних телефона, набавке канцеларијског материјала, горива, оправки и одржавања возила, кориштења репрезентације и друго. Постојеће одлуке (за репрезентацију и мобилне телефоне) недовољно јасно и прецизно дефинишу услове настанка, одобравања, евидентирања и контроле трошка.

Канцеларија за ревизију препоручује БХ ДЦА да одмах донесе интерна правила којима се јасно регулишу критерији и процедуре настанка и контроле појединих трошкова, чиме се постиже већа економичност и ефикасност пословања.

Уочена је појава извршених исплата запосленим за обављање привремених послова, без предходно јасно дефинисаних правних претпоставки (у појединачним случајевима и ретроактивно за неколико година). Непостојање одлука о обављању привремених послова, или су одлуке без јасно регулисаних рокова/ временских оквира за обављање ових послова, стварају могућност за различито тумачење у примјени овог правног института.

Канцеларија за ревизију сматра да би анализом постојеће ситуације, било неопходно пронаћи најадекватнија правна рјешења у примјени института «привремени послови», тако да његова примјена буде примјерена природи и значају посла који се обавља у овој институцији.

2.1.3. Информациони систем

Компјутери су повезани у локалну мрежу са једнаким правом приступа («peer to peer»), и помоћу радио везе на Интернет. Сви компјутери раде под оперативним системом «Windows» 95 и 98 и имају инсталиран «Microsoft office» за који немају лиценцу, као ни за оперативни систем. Руководству се скреће пажња на кршење ауторских права и додатне трошкове лиценцирања постојећих софтверских пакета. Поред наведених софтвера не користе никакве друге апликативне софтвере.

- **Организациона контрола**

У БХ ДЦА није запослена особа која је директно задужена за развој и управљање информационим системом. Овим проблемом се баве људи који раде на другим радним мјестима. Не посједују писане стандарде који се односе на употребу компјутера, заштиту података, контролу података, програмере, прављење резервних копија и вођење ИТ пројеката.

Канцеларија за ревизију препоручује БХ ДЦА да пропише јасна задужења по питању управљања и развоја информационог система, те наложи да се пропишу писани стандарди који се тичу употребе компјутера, заштите података, контроле података, прављења редовних копија података, раздвајања обавеза и одговорности, те вођења ИТ пројеката.

- **Сигурност система**

Начин повезивања локалне мреже на Интернет, није ријешен на најбољи начин. Мрежа је путем радио везе повезана на Интернет без «firewalla» и било какве друге заштите. Утврђено је да на рачунарима нема инсталираних лиценцираних антивирусних софтвера, што представља додатну опасност за систем.

Предлажемо БХ ДЦА да након успоставе новог информационог система који је у току, у што хитнијем року рјеши систем адекватне заштите мреже, као и питање набавке антивирусних софтвера.

Такође, ревизијом је утврђено да се нису правиле никакве резервне копије података што може довести до губљења битних информација које се тичу рада БХ ДЦА.

Неопходно је успоставити систем прављења back-up копија на централном серверу, те водити рачуна да се те копије праве редовно и подаци чувају на безбједном мјесту.

- **Апликативне контроле**

Унос података у ИСФУ систем врши се тако што се сви подаци носе у трезор на књижење. Руководство није прописало јасне процедуре о налогу за унос података у систем, као ни процедуре о адекватном извјештавању о унешеним трансакцијама.

Канцеларија за ревизију сматра да треба појачати интерне контроле и финансијско извјештавање, те прописати адекватне процедуре за унос података у ИСФУ систем, како би се ризик од уноса погрешних података смањио.

2.2. Планирање и извршење буџета БХ ДЦА

Укупни приходи БХ ДЦА за 2002. годину износили су 2.492.745,00 КМ, и то: буџетска средства у износу од 1.116.264,00 КМ и средства од прелета у износу од 1.376.481,00 КМ. У истом периоду остварени су расходи у износу од 1.039.792,00 КМ од чега је износ од 246.620,00 КМ финансиран средствима од прелета.

Анализом планираних и остварених средстава утврдили смо да планирани укупан буџет (буџетска средства и средства од прелета) за 2002. годину није урађен прецизно и квалитетно на основу свих релевантних и расположивих параметара (нпр. стварног броја запослених и јасно дефинисаних циљева и задатака), као тачан и прегледан план прихода и расхода по структури трошкова и према изворима финансирања. Наиме, БХ ДЦА је аналитички планирала само буџетска средства, а средства од прелета није уопште планирала. Анализом извршења буџета установили смо да је сходно одлукама Савјета министара кориштено реструктуирање буџета у износу од 150.000 КМ и буџетска резерва у износу од 7.155 КМ.

Ревизија је утврдила да је БХ ДЦА у 2002. години за исту врсту трошкова користила осим буџетских средстава и средства од прелета, а да приликом ликвидирања рачуна није вршила тачно разграничење трошкова према њиховом извору финансирања, тако да се нису могла извести тачна почетна стања буџетских средстава код уноса у ИСФУ (рађена су значајнија сторно књижења појединих трошкова), а средствима од прелета фактички су покривена одређена прекорачења на појединим ставкама реструктуираног буџета (видјети табелу).

ПРЕГЛЕД ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА У 2002. ГОДИНИ

Ред број	Врста Расхода	Одобрено буџетом за 2002. год.	Реструктурирани буџет за 2002. год.	Укупно утрошено за 2002.год.	Средства из буџета за 2002. год.	Средства од прелета	Одступање (5-4)
1	2	3	4	5	6	7	8
I	Текући издаци	986.264	993.419	965.738	777.023	188.715	-20.526
1.	Плате запослених	617.245	467.245	379.837	379.837	-	-87.408
2.	Накнаде трошкова запосл.	134.690	166.795	180.090	159.264	20.826	20.450
3.	Издаци за материјал и усл.	195.769	312.769	330.976	210.557	120.502	18.207
3.1.	Путни трошкови	70.000	85.986	70.561	49.721	20.840	-15.425
3.2.	Издаци за енергију	0	2.183	2.104	2.104	-	79
3.3.	Издаци за ПТТ и ком. Усл.	25.000	60.000	67.614	59.579	8.035	7.614
3.4.	Набавка материјала	15.000	20.000	18.972	15.888	3.084	-4.028
3.5.	Издаци за гориво		7.000	5.795	83	5.795	-1.205
3.6.	Трошкови закупа	70.769	129.600	130.629	76.629	54.000	1.029
3.7.	Издаци за текуће одржав.	15.000	15.000	35.301	6.553	28.748	20.301
4.	Издаци за осиг. и банк. усл		1.000	584	584	0	-416
5.	Уговорене услуге	38.610	38.610	74.251	26.781	47.470	35.641
II	Текући грантови	0	0	0	0	0	0
III	Капитални издаци	130.000	130.000	74.054	16.149	57.905	-55.946
IV	Програми посебне намјене	0	0	0	0	0	0
V	УКУПНО (I - IV):	1.116.264	1.123.419	1.039.792	793.172	246.620	-76.472
	Број запослених:	33		19			

Канцеларија за ревизију препоручује БХ ДЦА да планирању и извршењу буџета убудуће посвети више пажње узимајући у обзир све реалне и квалитетне параметре, као што су: дозначена средства од прелета, стварни број запослених, дефинисани циљеви и задаци које треба да оствари и сл. Такође предлажемо да у оквиру укупног буџета расходе планира одвојено према извору финансирања (подбиланси за буџетска средства и средства од прелета) како би се могло вршити квалитетно евидентирање и праћење трошења средстава сходно њиховој намјени.

2.3. Финансијско – рачуноводствено пословање

Ревидирали смо финансијске извјештаје БХ ДЦА са посебним акцентом на: текуће издатаке, капиталне издатке, инвентуру и средстава од прелета (Евроконтрол).

2.3.1. Текући издаци

Текући издаци остварени су у укупном износу од 965.738,00 КМ и то 777.023,00 КМ на терет буџетских средстава, а 188.715,00 КМ на терет средстава од прелета. Уочене су одређене неправилности које могу имати утицаја на економичност и ефикасност трошења јавног новца. Наведено се односи на следеће:

- нису вођене јасне и ажурне књиговодствене евиденције о разграничењима трошкова према извору финансирања, тј. на терет којих средстава су одређени трошкови настали (нпр. путни трошкови налогом за књижење број 0802 исправка књижења од 26.03.2003. прекњижени на conto гдје су евидентирани трошкови од прелета);

- није било писаних ограничења у потрошњи фиксних и мобилних телефонских услуга (два службена мобитела и телефоне координатора страних савјетника);
- БХ ДЦА није у свим случајевима поступила сходно законским прописима који дефинишу процедуре за набавке роба и услуга и уступање радова. Ово се односи на набавку канцеларијског материјала у износу од 18.972,00 КМ;
- за закуп пословног простора мјесечно је плаћано 10.800 КМ што представља значајну ставку у укупним материјалним трошковима. Дио трошкова закупа у износу од 54.000 БХДЦА је финансирала средствима од прелета.
- на рачунима репрезентације није било извјештаја о поводу и гостима, а код појединих рачуна нису се слагали износи на рачуну и спецификацији (примјери: Ресторан Дубровник рн. 130/02 од 03.04.2002, спецификација угоститељске услуге је била на износ од 1.102,00 КМ, а плаћен је рачун у износу од 1.300,00 КМ; Ресторан Дубровник рн. 302/02 од 19.09.2002. спецификација на 1.026,00 КМ – плаћени рачун 1.126,00 КМ);
- средства за привремене и повремене послове у износу од 65.054,90 КМ се односе на уговоре за пет запослених који су склапани мјесечно у периоду дужем од једне године.

Овако евидентирање финансијских трансакција и салда почетних стања се одражава на транспарентност и прегледност финансијских извјештаја.

Канцеларија за ревизију је мишљења да рачуноводствена документација мора бити ажурна и јасна сходно рачуноводственим стандардима и начелима, а све у циљу законитог и транспарентног финансијског извјештавања. Такође БХ ДЦА је дужна поштовати и проводити све законске и подзаконске акте којима је регулисано материјално-финансијско пословање.

2.3.2. Капитални издаци

Капитални издаци остварени су у укупном износу од 74.054,00 КМ и то: 16.149,00 КМ из буџетских средстава и 57.905,00 КМ из средстава од прелета. БХ ДЦА приликом капиталних набавки није у свим случајевима употпуности јасно и прецизно дефинисала критерије око расписивања тендера и одабира најповољније понуде. Ово се односи на адаптацију и опремање пословних просторија у износу од 36.913,60 КМ, «My home» Бијељина по рачуну број 07-00264 од 28.03.2002. године. Увидом у документацију на основу које је донесена одлука о одабиру споменуте фирме, уочили смо да је она била базирана на записнику комисије у којем јасно стоји да комисија није имала јединствен став о најповољнијем понуђачу (два члана комисије су била против, иако је одабрана понуда са цијеном била најповољнија).

БХ ДЦА приликом набавки капиталних средстава убудуће, мора извршити квалитетну припрему тендера са прецизно дефинисаним критеријима, како би комисија имала довољно

података да изабере најповољнију понуду у складу са прописима који дефинишу јавне набавке.

2.3.3. Попис - инвентура

Установљено је да БХ ДЦА попис средстава и извора средстава није извршила у потпуности како то налаже Правилник о попису средстава и извора средстава. Извршен је попис сталних средстава, а попис ситног инвентара, обавеза и потраживања, те новчаних средстава није урађен.

Канцеларија за ревизију препоручује да се изврши полугодишњи попис укупне имовине и извора, обавеза и потраживања, те новчаних средстава како то налажу Правилник о попису и рачуноводствени стандарди.

2.4. ЕВРОКОНТРОЛ

2.4.1. Приходи

Министарство за трезор је на рачун БХ ДЦА 24.01. 2002. године реализовало износ од 1.376.481,47 КМ који се односи на приходе од прелета за период до 2002. године која је Евроконтрол уплатио на рачун Централне банке Босне и Херцеговине. БХ ДЦА нема увида у рачун у Централној банци и не врши сравњење реализованих средстава са стварно одобреним средствима што може утицати на тачност и свеобухватност прихода по овом основу.

Предлажемо да се сви приходи евидентирају у складу са рачуноводственим стандардима односно књиже и као фактурисана потраживања, те да се врши редовно сравњење прихода са Министарством за финансије и трезор.

2.4.2. Расходи

Средства од прелета су утрошена у износу од 246.620,00 КМ. Утврђено је да су средства од прелета трошена без јасно дефинисаног плана и критерија у које сврхе и на који начин се ова намјенска средства могу трошити. Тако се десило да су на терет ових средстава реализовани и одређени трошкови за које су била обезбијеђена и буџетска средства (нпр. рачуни за закуп пословног простора за јануар и фебруар).

Утврђено је такође, да нису вођене јасне књиговодствене евиденције о трошењу истих, тј. утрошена средства од прелета у току године су била евидентирана на један аналитички konto са којег су на крају године сторнирана и разврстана на различита аналитичка conta, без документа (темељнице) која служи као доказ оправданости сторно књижења.

Овакав начин трошења и евидентирања средстава није транспарентан и не пружа јасну слику разграничености трошкова у складу са њиховом намјеном. Јавна средства се морају користити на транспарентан рационалан и ефикасан начин.

Канцеларија за ревизију препоручује БХ ДЦА да направи тачну анализу разграничености трошкова према намјени и извору финансирања, те скупа са Министарством за финансије и трезор размотри могућност њиховог евидентирања и праћења кроз ИСФУ. Такође предлагемо да се унапреди контрола буџета и рачуноводства са циљем континуираног праћења прикупљања и намјенског трошења средстава (без обзира на њихов извор финансирања).

3. ОСВРТ НА ОБАВЉЕНУ РЕВИЗИЈУ ЗА 2002. ГОДИНУ

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања БХ ДЦА за 2001. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији.

Освртом на препоруке ревизије, дате у наведеном извјештају, утврђено је да БХ ДЦА није предузела све активности на отклањању констатованих недостатака.

Реализоване препоруке:

- БХ ДЦА је ријешила проблем неоправданих аконтација;
- БХ ДЦА је увела вођење евиденција о доласку на и одласку са посла.

Активности које су у току:

- БХ ДЦА ради на изради Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији;
- БХДЦА је расписала конкурс за директора;
- БХ ДЦА је у току имплементације ИТ система.

Препоруке које нису извршене:

- БХ ДЦА није урадила Пројекат за развој цивилне авијације и није осигурала потпуну транспарентност и одговорност законског трошења дозначених средстава;
- БХ ДЦА није посветила посебну пажњу приликом планирања и није сачинила план укупних средстава (буџетска средства плус средства од прелета);
- БХ ДЦА није донијела интерна правила и процедуре за поједине категорије трошкова;
- БХ ДЦА и даље ангажује раднике по уговору о раду на временски период дужи од једне године непрекидно;
- БХ ДЦА није реализовала у потпуности пројекат кредита набавке навигацијске опреме БП 12 ЕБРД.

4. РЕЗИМЕ

Ревизијом пословања у 2002. години утврдили смо одређени број неправилности и недостатака. Посебно желимо указати на следеће:

- правила и процедуре којима се регулишу висина, евидентирање и контрола одређених трошкова (нпр. трошкови репрезентације, горива и сл.), нису донесени и усвојени као писане процедуре којима се постиже већа економичност и ефикасност у трошењу јавног новца (2.1.2);
- уочена је исплата трошкова запосленим за обављање привремених послова, без претходно јасно дефинисаних правних претпоставки, у појединачним случајевима и ретроактивно за неколико година (видјети тачку2.1.2);
- нису вођене јасне и ажурне књиговодствене евиденције о разграничењима трошкова према извору финансирања, нпр. трошкови за закуп пословног простора плаћани су из буџетских средстава и из средстава од прелета (видјети тачку2.3.1);
- попис – инвентура није извршена у потпуности у складу са Правилником о попису средстава и извора средстава, тј. извршен је само попис сталних средстава (видјети тачку 2.3.3);
- Евроконтрол – средства од прелета су трошена без претходно јасно дефинисаног плана и програма у које сврхе и на који начин се ова намјенска средства могу трошити (видјети тачку 3).

Овлашћени ревизор,

Муневера Бафтић, дипл. оец., виши ревизор

У ревизорском тиму учествовали:

Данијел Чоло, дипл. оец., помоћни ревизор с.р.

Елведин Грабовица, дипл. оец., ИТ ревизор с.р.

Сарајево, септембар 2003. године

М.П.