



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

Broj :

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
DIREKCIJE ZA CIVILNU AVIJACIJU BiH
ZA 2004. GODINU

Sarajevo, juni 2005. godine

**SADRŽAJ**

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIONI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodne revizije	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.1.1.	Upravljanje i rukovođenje	5
3.1.2.	Planiranje i izvršenje budžeta	6
3.1.3.	Pravila i procedure	7
3.1.4.	Rashodi – tekući izdaci	9
3.1.5.	Blagajničko poslovanje	10
3.1.6.	Popis sredstava i izvora sredstava	11
3.1.7.	Informacioni sistem	12
3.2.	Projekat: Eurocontrol	12
3.2.1.	Prihodi od preleta	12
3.2.2.	Planiranje projekta	13
3.2.3.	Rashodi projekta	13
3.3.	Projekat: BP 12 EBRD	14
4.	KORESPONDENCIJA	14
5.	REZIME	14

I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja i to: Bilansa stanja, Računa prihoda i rashoda, Iskaza o kapitalnim izdacima i Izvještaja o izvršenju budžeta za 31. decembra 2004. **DIREKCIJE ZA CIVILNU AVIJACIJU BOSNE I HERCEGOVINE** (u daljem tekstu: BHDCA). Revizija je ispitivala i usaglašavanja sa primjenljivim zakonima i funkcionisanje sistema internih kontrola.
- 1.2. Rukovodstvo BHDCA odgovorno je za finansijske izvještaje, usaglašenost sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnih internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na osnovu revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonska osnova revizije sadržana je u Zakonu o reviziji finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine. Reviziju smo obavili u skladu sa revizionim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija - INTOSAI. Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija cijeni i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je, na osnovu uzorka, ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena izvršenih koje je izvršilo rukovodstvo prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sistema internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Prema našem mišljenju, finansijski izvještaji BHDCA za 2004. godinu realno i objektivno prikazuju stanje BHDCA na dan 31. decembra 2004. godine, u svim značajnijim aspektima, sa rezervom na efekte koji na finansijske izvještaje imaju slijedeće kvalifikacije:

- Sistem internih kontrola menadžmenta nije zadovoljavajući u dijelu koji se odnosi na: nepoštivanje procedura nabavki u određenim slučajevima, nepostojanje jasnih pravila i kriterijuma za značajne kategorija troškova;
- Planiranje i izvršenje budžeta nije unaprijedeno i nisu provedene preporuke revizije iz prethodnih izvještaja;
- Popis sredstava i izvora sredstava, ponovo, nije izvršen kvalitetno i u skladu sa Instrukcijom Ministarstva finansija i trezora;
- Sredstva od preleta nisu trošena na racionalan i transparentan načina, tj. nije napravljen i usvojen detaljan plan i program trošenja ovih sredstava u skladu sa njihovom namjenom.

II REVIZIONI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Zakonom o civilnom zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine¹ utvrđene su nadležnosti rada Direkcije za civilno zrakoplovstvo (u daljem tekstu: BHDCA), a odnose se prvenstveno na: osiguranje uslova za siguran zračni saobraćaj u zračnom saobraćaju Bosne i Hercegovine; kontrolu letenja, obaveze i odgovornosti u pogledu zrakoplovne navigacije; zrakoplovnu inspekciju; istraživanje uzroka nesreća i incidenata; usluge u zračnoj plovidbi; zrakoplovne i druge djelatnosti u zrakoplovstvu. BHDCA je upravna organizacija koja se nalazi u sastavu Ministarstva komunikacija i transporta, sa sjedištem u Sarajevu. U skladu sa navedenim Zakonom BHDCA se finansira iz sredstava budžeta institucija Bosne i Hercegovine i iz sredstava koja ostvaruje svojom djelatnošću putem naplate od korisnika usluga zračne navigacije.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja BHDCA za 2003. godinu o čemu je sastavljen izvještaj. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvještaju o reviziji gdje je sugerisano poduzimanje određenih aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljem poslovanju. Revizijom za 2004. godinu utvrđeno je kako u većem broju slučajeva, nije postupljeno u skladu sa preporukama Ureda za reviziju, te nisu uočeni značajni pomaci u dijelu finansijskog poslovanja.

Realizovane preporuke:

- Imenovano je rukovodstvo BHDCA sa definisanim ovlastima i odgovornostima;

Aktivnosti koje su u toku:

- Poduzimaju se određene aktivnosti vezano za kvalitetnije planiranje budžeta, tj. određena je jedinična cijena kao baza troškova za prelete,
- Pokrenute su aktivnosti na donošenju podzakonskih i drugih normativnih akata vezano za Zakon o zrakoplovstvu i memorandume o razumijevanju.

Nerealizovane preporuke:

- Procedura nabavki u pojedinim slučajevima, i dalje, nisu poštovane u cijelosti;
- Pravila i kriterijumi kojima se regulišu visina, evidentiranje i kontrola određenih kategorija troškova nisu usvojeni u obliku pisanih akata kojima se postiže bolja ekonomičnost i efikasnost u trošenju javnog novca (reviziji su predloženi nacrti za pojedine kategorije troškova);
- Sredstva za prelete nisu trošena na jasan i transparentan način i nije napravljen jasan i precizan plan i program trošenja u skladu sa njihovom namjenom.
- Popis ponovo nije izvršen u skladu sa propisima koji definišu ovu oblast².
- Nisu usvojene pisane procedura za zaštitu podataka, kontrolu podataka, klasifikaciju i prava pristupa podacima.

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

² Pravilnik o popisu sredstava i izvora sredstava, Instrukcija o popisu Ministarstva finansija i trezora BiH.

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sistem internih kontrola

Revizija je utvrdila određene nepravilnosti i nedostatke u sistemu internih kontrola³ koji u značajnoj mjeri povećavaju rizik poslovanja, a koji se odnose na sljedeće: pravila i kriterijumi za nastanak i kontrolu svih značajnih kategorija troškova nisu usvojeni u obliku pisanog akta, a postojeće odluke koje regulišu neke od kategorija troškova, kao npr. troškova mobilnih telefona, ne poštuju se u potpunosti; komunikacija sa Ministarstvom finansija i trezora vezano za proces planiranja budžeta nije zadovoljavajuća; odobravanje i kontrola nabavki roba i usluga nije na zadovoljavajućem nivou; računovodstvo se ne vodi ažurno i pregledno kako to nalažu računovodstveni standardi i načela; popis sredstava i izvora sredstava nije izvršen u potpunosti shodno Instrukciji o popisu Ministarstva finansija i trezora, nisu usvojene pisane procedura za zaštitu podataka, kontrolu podataka, klasifikaciju i prava pristupa podacima, te ne postoje pravila i procedure za realizaciju i kontrolu projekta - EUROCONTROL.

Ured za reviziju preporučuje BHDCA da identifikuje sve značajne procese poslovanja u BHDCA i odredi rizik za svaki proces (rizici poslovanja), te u skladu sa procijenjenim rizicima kreira takav sistem internih kontrola koji će preventivno djelovati i spriječiti nastanak mogućih nepravilnosti, a posebno u poslovnim procesima u kojima se procjenjuje visok rizik od nastajanja materijalne greške (u svim značajnim troškovima i procesima poslovanja).

3.1.1. Upravljanje i rukovođenje

Odlukom Vijeća ministara 02.10.2003.godine, imenovan je menadžment sa jasno definisanim zadacima, ovlaštenjima i odgovornostima, čime su se stekli uslovi za normalno funkcionisanje i razvoj BHDCA. Revizija je uočila pozitivne efekte preduzetih aktivnosti menadžmenta u dijelu koji se odnosi na ciljne funkcije kao što su: izrada i usvajanje razvojne strategije; ratifikacija sporazuma sa CEATS-om, tehnička integracija i Multilateralni sistem rutnih naknada (EUROCONTROL); implementacija Zakona i donošenje većeg broja podzakonskih i drugih normativnih akata, te usvajanje ATM Strategije upravljanja vezano za primjenu ICAO međunarodnih standarda. Međutim, u dijelu materijalno-financijskog poslovanja, još uvijek, postoje značajne slabosti sistema internih kontrola rukovodstva. Naime, nisu uspostavljene politike i procedure kontrole koju sprovodi menadžment, a koje se zasnivaju na njihovoj procjeni rizika, odnosno nisu uspostavljene jasne odgovarajuće linije izvještavanja i nije uspostavljena funkcija interne kontrole. Dalje je utvrđeno da je BHDCA kasnila sa predajom finansijskih izvještaja Ministarstvu finansija i trezora, te da su isti sastavljeni i usvojeni iako prethodno nisu izvršena zaključna knjiženja u glavnoj knjizi (zaključna knjiženja trebalo izvršiti Ministarstvo finansija i trezora).

S obzirom da je menadžment BHDCA odgovoran za istinit i tačan prikaz stanja i transakcija u finansijskim izvještajima preporučujemo da ubuduće, s ciljem efikasnog i transparentnog poslovanja, menadžment punu pažnju posveti materijalno finansijskom poslovanju, evidentiranju, praćenju i kontroli finansijskih i drugih poslovnih transakcija i njihovom objavljivanju u finansijskim izvještajima. BHDCA je dužna sastaviti i Ministarstvu finansija i trezora predati finansijske izvještaje u zakonom propisanom roku.

³ U izvještaju revizije za prethodnu godinu Direkciji za civilnu avijaciju Bosne i Hercegovine je skrenuta pažnja na razumijevanje sistema internih kontrola rukovodstva kao skupa postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost za zakonima, te efikasno ekonomično i efektivno trošenje javnog novca.

BHDCA je izradila Program rada i Izvještaj o radu za 2004. godinu. Program rada usvojen je bez prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva finansija i trezora koje se odnosi na finansijski aspekt programa rada⁴. Saglasno propisima⁵, godišnji izvještaji BHDCA podnose se odvojeno: Izvještaj o radu podnosi se nadležnim institucijama, dok se finansijski izvještaji dostavljaju Ministarstvu finansija i trezora. Prema našem mišljenju, ovakav način izvještavanja ne daje potpunu informaciju o poslovanju BHDCA, s obzirom da poslovne aktivnosti nisu povezane sa utrošenim sredstvima.

Mišljenja smo da bi BHDCA trebala Program rada podnositi na usvajanje uz finansijski plan, te da treba izrađivati jedinstvene godišnje izvještaje, koji bi, uz godišnji finansijski izvještaj o finansijskoj poziciji BHDCA, sadržavali izvršene (i neizvršene) aktivnosti BHDCA. Ovakvim načinom izvještavanja BHDCA bi prezentovao konkretne pokazatelje o realizovanim aktivnostima u odnosu na sredstva koja su za realizaciju tih aktivnosti utrošena.

Napominjemo da realizacija ovih preporuka prevazilazi ovlaštenja BHDCA i da ista nije moguća bez saradnje Ministarstva finansija i trezora.

3.1.2. Planiranje i izvršenje budžeta

Prijedlog budžeta BHDCA za 2004. godinu planiran je, na bazi 31 zaposlenog, u ukupnom iznosu od 4.158.285 KM: za tekuće izdatke - iznos od 1.214.285 KM i za kapitalne izdatke - iznos od 180.000 KM i za program posebne namjene (EUROCONTROL) – iznos od 2.764.000 KM. Ministarstvo finansija i trezora je, bez prethodnih konsultacija sa predstavnicima BHDCA, izvršilo umanjeње budžeta za 1.537.585 KM, tako da je isti odobren u ukupnom iznosu od 2.620.700 KM: za tekuće izdatke – iznos od 957.226 KM, za kapitalne izdatke – iznos od 100.000 KM i za program posebne namjene iznos od 1.563.474 KM. Budžet je odobren za isti broj zaposlenih. Na osnovu zahtjeva BHDCA za saglasnost za promjenu strukture rashoda, Ministarstvo finansija i trezora je odobrilo restrukturiranje rashoda u dijelu tekućih izdataka u ukupnom iznosu od 58.000 KM. Struktura restrukturiranih sredstava prikazana je u tabeli 'Pregled planiranog i izvršenog budžeta za 2004.godinu' (vidjeti tabelu u prilogu).

Analizirajući planirani, odobreni i izvršeni budžet, revizija je ustanovila nesrazmjer između traženog i odobrenog budžeta tj. značajno umanjeње traženog budžeta, posebno na stavci Programi posebne namjene, bez prethodnog usaglašenja na kojoj od budžetskih stavki bi umanjeње bilo najbezbolnije i da li isto povećava rizik kod obavljanja osnovnih funkcija institucije. Jedna od posljedica ovakvog načina odobravanja budžeta je da je Ministarstvo finansija i trezora odobrilo restrukturiranje rashoda kojim je povećana stavka 'plaće zaposlenih', u ukupnom iznosu od 58.000 KM, a smanjene stavke naknada zaposlenih u iznosu od 20.000 KM i tekućih troškova u iznosu od 38.000 KM, koje, po našem mišljenju, nije u potpunosti u skladu sa Zakonom⁶.

⁴ Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije uprave.

⁵ Zakon o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2004. godinu ('Službeni glasnik BiH', broj 23/04), Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH ('Službeni glasnik BiH', br.5/03).

⁶ Zakon o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 23/04).

Dalje smo utvrdili da budžet ne daje jasan pregled rashoda po strukturi troškova prema izvorima finansiranja iz razloga što BHDCA i dalje analitički planira samo budžetska sredstva, ali ne i sredstva od preleta, iako je u izvještajima revizije za 2002. i 2003. godinu ukazano na značaj planiranja prihoda i rashoda po svim izvorima finansiranja i vrstama troškova. Također i plan nabavki za 2004. godinu nije bio urađen detaljno i izražen vrijednosno, kako bi isti bio osnova za određivanje postupka nabavki odnosno izbora dobavljača u skladu sa zakonom.

Budžet je izvršen u iznosu od 2.502.197 KM ili 95% od odobrenog budžeta, sa 31 zaposlenim na dan 31.12.2004. godine. Utvrđeno je da BHDCA nije prekoračila ukupno odobreni budžet za 2004. godinu, ali da su zbog neadekvatnog planiranja budžeta prekoračene pojedine budžetske pozicije iz razloga što su sredstva preleta planirana u jednom iznosu, a ostvarena su po vrsti troškova i evidentirana po budžetskim pozicijama (vidjeti tabelu u prilogu). Navedeno je uticalo na teže praćenje i kontrolu trošenja javnih sredstava u skladu sa njihovom namjenom.

Ured za reviziju ponovo sugerije BHDCA da planiranju budžeta posveti dužnu pažnju uzimajući u obzir sve realne i raspoložive parametre, kao što su: doznačena sredstva od preleta, stvarni broj zaposlenih, definisani ciljevi i zadaci koje treba da ostvari i sl. U okviru ukupnog budžeta, rashode treba planirati odvojeno prema izvoru finansiranja, kako bi se moglo vršiti kvalitetno evidentiranje i praćenje trošenja sredstava shodno njihovoj namjeni. Također treba sačinjavati detaljne i pregledne planove nabavki (sa naznačenim izvorom finansiranja) i iste iskazati vrijednosno, a sve u cilju zakonitog poslovanja i efikasnog i racionalnog korištenja materijalnih i ljudskih resursa.

Potrebno je, dalje, pratiti usvojeni finansijski plan, stanja na računu za prelete, te analizirati evidentirane prihode i rashode, s ciljem njihove sveobuhvatnosti i ispravnog evidentiranja, kako to nalažu računovodstveni standardi i načela. Saradnju sa Ministarstvom finansija i trezora je, također, potrebno podići na viši nivo.

3.1.3. Pravila i procedure

Revizija je utvrdila slabosti u sistemu internih kontrola kod procesa nabavki koje se ogledaju u tome se i dalje, u pojedinim slučajevima, ne poštuju propisi koji definišu postupke nabavki roba, usluga i ustupanju radova, te da sam proces nabavke nije organizaciono riješen, tj. nema lica koje je zaduženo za proces nabavke što povećava rizik od nezakonitog i netransparentnog trošenja sredstava.

Nabavka vozila

BHDCA je, iz sredstava od preleta, izvršila nabavku vozila u ukupnom iznosu od 221.365,20 KM, iako ova sredstva nisu planirana i odobrena budžetom. Nabavka je realizovana na teret sredstava od preleta. Prilikom nabavke vozila BHDCA nije ispoštovala zaključak Komisija Vijeća ministara za otvaranje i prihvaćanje ponuda o nabavci vozila. Naime, proceduru nabavke službenih vozila provela je Komisija Vijeća ministara za otvaranje i prihvaćanje ponuda, a Služba za zajedničke poslove institucija BiH je Obavještenjem broj: 06-50-1352-3/04 od 06.07.2004. godine obavijestila BHDCA da je najpovoljniju ponudu za nabavku putničkih vozila sa tehničkim karakteristikama traženim u tekstu javnog nadmetanja (1 Renault Laguna Initiale V6 Automatik, 2 Renault Megane Berline Luxe Dynamique 1,5 dCi 100, te 1 kombi: Renault Trafic CBL1H1P2MD) dostavila firma NEURON COMMERCE d.o.o. Sarajevo ukupne vrijednosti 167.473 KM. Međutim, BHDCA je sa navedenom firmom sklopila ugovor o nabavci broj: 77/04 od 09.07.2004. godine za 3 limuzine i to: 1 Renault Laguna Initiale V6 Automatik, 2 Renault Lagune Privilege 1,9 dCi, te 1 kombi: Renault Trafic CBL1H1P2MD, ukupne vrijednosti sa porezom 221.365,20 KM ili 53.892,20 KM više od putem Obavještenja SZP utvrđene cijene (167.473KM).

Navedeno povećanje je odobreno Zaključkom rukovodstva BHDCA broj: 04-164.5-335-8/04 od 06.07.2004. godine, a odnosi se na dodatnu opremu koja je zahtijevana prilikom sklapanja ugovora i kupovinu druge vrste vozila (umjesto 2 Megana, 2 Lagune).

Revizija smatra da je BHDCA trebala izvršiti nabavku vozila u skladu sa Obavještenjem Službe za zajedničke poslove institucija BiH i prema cijenama utvrđenim u postupku javnog nadmetanja, s obzirom da je BHDCA budžetski korisnik koji je obavezan poštivati procedure koje je provela ovlaštena komisija.

Ostale nabavke

- Procedura izbora najpovoljnijeg dobavljača za nabavku dekorativnog materijala (BLUE RIVER) nije u potpunosti provedena u skladu sa odredbama Odluke Vijeća ministara koje definišu postupak izbora dobavljača po proceduri nadmetanja po pozivu. Utvrđeno je da su prikupljene tri ponude i da je izbor najpovoljnije ponude izvršila komisija koju je imenovao direktor, međutim, ponude nisu protokolirane, ponuđačima nije poslano pismo za dostavu ponuda sa definisanim rokom za dostavu ponuda, specifikacijom roba koje se traže, rokom isporuke, odnosno procedura nije provedena na način kako je to definisano odredbama Odluke Vijeća ministara o postupku nabavki, član 40. i 41.
- BHDCA je nabavku goriva (16.545,40 KM), pored dobavljača koji su izabrani od strane Komisije Vijeća ministara za otvaranje i prihvatanje ponuda (Energopetrol i AD Petrol Banja Luka) vršila i kod drugih dobavljača; tako je 22.09.04., bez prethodno provedene procedure izbora dobavljača sklopljen ugovor o isporuci goriva sa kompanijom Petrol Oil Company. Nadalje, ustanovljeno je da u 2004. godini upotreba vozila i evidentiranje troškova goriva nisu bili regulisani internim pravilima i procedurama tako da nije vođena evidencija o utrošku goriva po vozilima i pređenim kilometrima.
- Za rent-a-car usluge (48.659,54 KM) sa firmom JOLLY-CAR je sklopljen Ugovor o iznajmljivanju 3 putnička vozila (dva PEUGEOT 206 i jedan PEUGEOT 307). Ustanovljeno je da procedura izbora dobavljača nije provedena na način kako je to definisano Odlukom Vijeća ministara. Dobavljač JOLLY CAR je izabran u decembru 2003.g. odabirom najpovoljnije od tri ponude, ali nema zapisnika komisije niti odluke direktora o izvršenom izboru. Isto tako, nije tražena ni saglasnost Ministarstva finansija i trezora.
- Nabavka auto guma je izvršena kod dobavljača NEURON COMMERCE koji se ne nalazi na listi dobavljača za nabavku autoguma koje je izabrala Komisija Vijeća ministara za nabavke.

BHDCA je dužna dosljedno i u potpunosti poštivati procedure koje regulišu oblast nabavki roba usluga i ustupanja radova u cilju zakonitog i transparentnog trošenja javnih sredstava, te primjene jednakog tretmana i nediskriminacije potencijalnih dobavljača. Zato sugerišemo rukovodstvu BHDCA da sačini detaljan plan nabavki (nominalno i vrijednosno) koji bi bio osnova za određivanje postupka nabavki odnosno izbora dobavljača.

Revizija je, također, utvrdila da nepostojanje većeg broja pravila i procedura kojima se reguliše visina, evidentiranje i kontrola značajnih kategorija troškova, te nepoštivanje donesenih pravila i procedura za pojedine kategorije troškova, otežava rukovodstvu BHDCA preventivno djelovanje i sprečavanje eventualnih nepravilnosti što povećava rizik od nastanka materijalnih grešaka u poslovanju, na šta smo upozoravali i u izvještajima revizije prethodnih godina.

Revizija smatra, da je u cilju efikasnog i ekonomičnog poslovanja, BHDCA dužna, bez odlaganja, donijeti pravila i procedura za sve značajnije kategorije troškova kojima se reguliše visina, evidentiranje i kontrola potrošnje javnog novca (troškovi PTT usluga, upotreba službenih i privatnih vozila, gorivo, putni troškovi, reprezentacija, stručno obrazovanje i usavršavanje i sl.), te osigurati njihovu dosljednu primjenu. Podržavamo donošenje i dosljednu primjenu već urađenih nacрта za pojedine kategorije troškova kao osnovu za pouzdan sistem internih kontrola.

Ističemo da pisane procedure kojima se regulišu značajni troškovi i svakodnevni postupci u svakom procesu poslovanja, te ažurno i tačno računovodstvo, po našem mišljenju, predstavljaju osnovu za pouzdan sistem internih kontrola rukovodstvo BHDCA. Pouzdan sistem omogućuje namjensko i zakonito trošenje javnog novca, te provođenje mjera racionalizacije i štednje.

3.1.4. Rashodi-tekući izdaci

Rashodi su ostvareni u ukupnom iznosu od 2.502.197 KM i to 962.242 KM na teret budžetskih sredstava, a 1.539.955 KM iz sredstava od preleta. Revizija je utvrdila određene nepravilnosti koje su uglavnom posljedica nedostataka u sistemu internih kontrola, a imaju uticaja na tačnost i objektivnost finansijskih izvještaja.

Naknade zaposlenim: naknada za osmi mart (zaposlenima u BHDCA i Ministarstvu komunikacija) isplaćena je iz dva izvora finansiranja: 1.000,00 KM iz budžetskih sredstava na osnovu Odluke Vijeća ministara i 5.000,00 na teret sredstava od preleta.

Troškovi za službena putovanja: Iznos neopravdanih akontacija u blagajničkim evidencijama, ne odgovara iznosu evidentiranom u finansijskim izvještajima i glavnoj knjizi (prema evidenciji blagajnika neopravdane akontacije sa 31.12.2004. g. iznosile su 35.750 KM, a prema glavnoj knjizi 34.210 KM). Neopravdane akontacije u iznosu 35.750 KM opravdane su u 2005. godini, a troškovi koji su nastali po tim putnim nalogima knjiženi su na teret 2005. godine, tako da su rashodi u 2004. g. podcijenjeni za iznos troškova koji su pravdani tek u 2005. godini. Dalje je utvrđeno da se akontacije date zaposlenima za službena putovanja u zemlji i inostranstvu ne pravdaju u roku koji je propisan Odlukom Vijeća ministara i internom odlukom, već nakon dužeg perioda (pa i nekoliko mjeseci).

Troškovi mobilnih telefona: Prema Pravilniku kojim su regulisani troškovi za mobilne telefone, pravo korištenja mobilnih telefona bez ograničenja su imali direktor i zamjenici direktora, a ostali zaposleni po odobrenju (rješenju) direktora do iznosa 100 KM mjesečno. Prekoračenja iznad dozvoljenog iznosa, u većini slučajeva, testiranog uzorka, korisnici nisu snosili lično, već su na osnovu odobrenja direktora prekoračenja plaćana na teret sredstava Direkcije (ukupni PTT troškovi sa 31. 12. su 147.037,83 KM).

Troškovi reprezentacije: Troškovi reprezentacije (43.212,29 KM) nisu regulisani jasnim internim pravilima i procedurama koji definišu: u kojim se prilikama mogu koristiti javna sredstva za reprezentaciju, do kojeg nivoa po korisniku i po kojoj razini gostiju i poslovnih partnera, uslove izvještavanja o korištenoj reprezentaciji (mjesto, vrijeme, nositelj ovlaštenja, povod, i sl.), što znatno otežava kontrolu namjenskog trošenja ovih sredstava. Pravo na reprezentaciju su imali direktor i zamjenici direktora bez ograničenja. Revizija smatra kako je detaljan izvještaj o izvršenoj reprezentaciji bitan element i pokazatelj namjenskog i racionalnog trošenja sredstava.

Ured za reviziju preporučuje analiziranje svih uočenih nepravilnosti kao i opravdanost visokih iznosa za pojedine kategorije troškova. Smatramo da sistem internih kontrola, u dijelu koji definišu kategoriju značajnih troškova nije zadovoljavajući i neophodno ga je bez odlaganja unaprijediti u cilju efikasnog i zakonitog poslovanja. Potrebno je donijeti pravila i procedure koji regulišu sve značajnije kategorije troškove i potrošnju javnog novca. Navedena pravila i procedure moraju biti jasna i precizna sa svim elementima koji omogućavaju dosljednu primjenu i efikasnu kontrolu. BHDCA je dužna u potpunosti poštivati odluke Vijeća ministara i svoja interna akta.

3.1.5. Blagajničko poslovanje

- Revizija je, uvidom u dokumentaciju i knjigovodstvene evidencije blagajne, utvrdila da se, uglavnom ponavljaju iste nepravilnosti i odstupanja, kao i prethodnih godina. Navodimo neke primjere:
- Ne postoje jasne i detaljne procedure upravljanja gotovinom u blagajni u smislu: ko i na koji način može vršiti isplate, koji troškovi i do kojeg nivoa se mogu plaćati iz blagajne, ko i na koji način vrši kontrolu blagajne i sl.
- Blagajnički dnevnik nije pravljen prilikom svake promjene u blagajni, već za duži period, a knjiženje blagajne se vršilo i mjesec dana nakon sastavljanja blagajničkog izvještaja, što sve nije u skladu sa računovodstvenim načelom ažurnosti evidentiranja poslovnih transakcija i povećava rizik od nastanka materijalne greške;
- Visok nivo blagajničkog maksimuma od 15.000,00 KM je jedan od razloga da su putem blagajne isplaćivani i značajniji iznosi, a koji su mogli biti plaćeni preko računa;
- Ne postoji adekvatna kontrola svih uplata i isplata u i iz blagajne, te naloga za knjiženje blagajne što, prema našem mišljenju povećava rizik od neovlaštenog raspolaganja gotovim novcem u blagajni.

Revizija preporučuje BHDCA da donese jasne i detaljne procedure upravljanja gotovinom (sa svim gore navedenim elementima) i uspostavi kontrolnu funkciju kako bi se otklonio svaki rizik u raspolaganju gotovim novcem. S obzirom na ukupan iznos prometa gotovine u i iz blagajne (ukupne uplate 739.711 KM i ukupne isplate 734.289 KM), ponovo predlažemo da se analizira visina blagajničkog maksimuma i isplate preko blagajne svedu na što manju mjeru, a značajnija plaćanja obavljaju bezgotovinski.

3.1.6. Popis sredstava i izvora sredstava

Analizom izvršenog popisa sredstava i izvora sredstava⁷ na dan 31. decembra 2004., utvrdili smo da isti, ponovo⁸ nije urađen u skladu sa računovodstvenim standardima i Instrukcijom Ministarstva finansija i trezora. Uočene nepravilnosti imaju uticaja na tačnost i objektivnost finansijskih izvještaja, a odnose se na sljedeće:

- Kašnjenje u izvršavanju popisa i usvajanju elaborata o popisu što je imalo za posljedicu kašnjenje u sačinjavanju i predaji godišnjeg finansijskog izvještaja;
- Vrijednost stalnih sredstava u glavnoj knjizi nije usklađena sa vrijednošću iz pomoćnih evidencija stalnih sredstava;
- Stanje obaveza i potraživanja utvrđeno popisom nije usaglašeno sa knjigovodstvenim stanjem;
- Obaveze prema dobavljačima i zaposlenima iskazane u glavnoj knjizi ne odgovaraju iznosima iskazanim u Bilansu stanja;
- Nisu utvrđeni stvarni viškovi i manjkovi sredstava i obaveza na popisnim listama;
- Za izmjenu početnih stanja stalnih sredstava nije nam prezentirana odgovarajuća dokumentacija za knjiženje, nalog za knjiženje sa pripadajućom dokumentacijom nije se nalazio u arhivi BHDCA;
- Novčana sredstva na žiro-računu BHDCA nisu popisana i nisu prikazana u Bilansu stanja (stanja računa sa 31.12.2004. godine je 367.839,44KM);
- Stanje gotovine u blagajni na dan 31.12.2004. godine prema glavnoj knjizi iznosilo je 7.098,41KM, a stvarno stanje gotovine utvrđeno popisom je 7.198,20KM, razlika od 100KM (višak nije utvrđen, razjašnjen i proknjižen);
- Neažurna evidencija stalnih sredstava, blagajne i računovodstva uopće.

Revizija je ustanovila da su navedene nepravilnosti posljedica neadekvatno i neblagovremeno provedenih radnji koje prethode popisu, a koje olakšavaju rad popisnoj komisiji i imaju velikog uticaja na efikasnost i kvalitetu cjelokupnog popisa.

Revizija preporučuje izvršavanje popisa u propisanim rokovima, te ažuriranje rezultata obavljenih popisa u ranijim periodima u knjigovodstvenim evidencijama. Također sugerišemo sačinjavanje reversa kako bi se tačno znalo što ko duži, te da se isti permanentno ažuriraju prilikom promjena.

S obzirom da popis direktno utiče na finansijske izvještaje, istom je potrebno posvetiti dužnu pažnju. Preporučujemo također, da se u toku 2005. godine, izvrši vanredan popis u skladu sa Instrukcijom Ministarstva finansija i trezora, te otklone uočene nepravilnosti.

⁷ Svrha popisa jeste da se na temelju stvarnog stanja uskladi knjigovodstveno stanje sredstava i njihovih izvora, knjiženjem razlika po popisu, tj. utvrđenih manjkova i viškova i tako osiguraju realni podaci u računovodstvenim iskazima godišnjeg obračuna. Popis doprinosi da u godišnjem finansijskom izvještaju bude iskazan istinit i fer pregled sredstava, obaveza i potraživanja, pod uslovom da se isti izvrši u skladu sa propisima (što po našem mišljenju nije bio slučaj sa izvršenim popisom u BHDCA).

⁸ Izvještaj o reviziji Direkcije za civilnu avijaciju za 2002. i 2003. godinu.

3.1.7. IT sistem

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo finansija i trezora nije izvršilo zaključna knjiženja u glavnoj knjizi BHDCA što rizik od eventualnih promjena i neovlašćenih unosa u glavnu knjigu nakon revizije čini većim. Nadalje, u prethodnom periodu je uspostavljen informacioni sistem prema definisanim zahtjevima i u skladu sa projektnom dokumentacijom. Sistem je u upotrebi, ali je zbog bolje organizacije i kontrole sistema, neophodno donijeti interna akta i procedure koje definišu ovu oblast. Utvrđeno je da BHDCA nema propisane interne procedure za upotrebu informacionog sistema, zaštitu podataka, kontrolu podataka, pravljenje rezervnih kopija i vođenje IT projekata.

Revizija preporučuje rukovodstvu BHDCA da, radi bolje organizacione kontrole, propiše interne procedure za upotrebu informacionog sistema, zaštitu podataka, kontrolu podataka, pravljenje redovnih kopija podataka, razdvajanje obaveza i odgovornosti, te vođenje IT projekata. Također, rukovodstvo bi trebalo usvojiti strategiju daljnjeg razvoja informacionog sistema koja bi trebala pratiti razvojne inicijative institucije.

Utvrđeno je da se rezervne kopije podataka prave redovno, međutim potrebno je definisati systemske postavke i procedure kako bi svi podaci koji se tiču funkcionisanja institucije po automatizmu bili sinhronizovani sa centralnim serverom. Također, radi veće sigurnosti podataka, potrebno je rezervne kopije podataka držati na odvojenoj lokaciji od sjedišta BHDCA.

Trezorskim informacionim sistemom (ISFU) nije predviđeno da BHDCA posjeduje radnu stanicu i svojim prostorijama što predstavlja određene poteškoće u radu, koje se prije svega ogledaju u neblagovremenim informacijama o prikupljenim prihodima i ostvarenim rashodima.

Rukovodstvo bi trebalo uputiti zahtjev Ministarstvu finansija i trezora da iznađu mogućnosti i osiguraju direktan pristup sistemu, putem dodijeljene radne stanice.

3.2. Projekat: EUROCONTROL

3.2.1. Prihodi od preleta

Revizija je utvrdila da BHDCA još uvijek nije uspostavila efikasan sistem 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 finansija i trezora. Prihodi koji su evidentirani u poslovnim knjigama BHDCA po osnovu priliva na žiro-račun u poslovnoj banci nisu iskazani u finansijskom izvještaju Račun prihoda i rashoda i nisu evidentirani kao potraživanja po osnovu pružanja vlastitih usluga. Stanje u finansijskom izvještaju nije usaglašeno sa stanjem u glavnoj knjizi jer Ministarstvo finansija i trezora nije provelo zaključna knjiženja.

Predlažemo da se u dogovoru sa Ministarstvom finansija i trezora nađe kvalitetnije rješenje u vezi sa evidentiranjem i praćenjem ovih prihoda.

3.2.2. Planiranje projekta

Utvrđeno je da BHDCA u 2004. godini nije sačinila i Ministarstvu finansija i trezora dostavila detaljan plan trošenja sredstava od preleta, odnosno dostavljen je samo okvirni plan utroška sredstava od preleta prema budžetskim pozicijama. Prilikom planiranja budžeta za 2004. godinu, BHDCA nije imala dogovorenu jediničnu cijenu preleta zasnovanu na troškovima budući da su priznati ključevi finansiranja dobiveni tek krajem 2004. godine.

Imajući u vidu da institucionalni razvoj BHDCA umnogome zavisi od prihoda od preleta, koji su u stvari refundacija sredstava od strane Međunarodne asocijacije zračnih prijevoznika (IATA) za pružene usluge navigacije prikupljena od EUROCONTROL-a za račun BHDCA, potrebno je planiranju rashoda od ovih sredstva posvetiti više pažnje kako bi se ista trošila namjenski i u svrhe koje priznaje EUROCONTROL.

S obzirom da se potrošnjom ovih sredstava u svrhe koje priznaje EUROCONTROL povećava udio refundiranih sredstava za buduće periode, neophodno je da BHDCA utvrdi detaljan projekat, aktivnosti na njenom razvoju, te da za takve, specificirane aktivnosti sačini plan rashoda, vodeći pri tom računa koje troškove EUROCONTROL priznaje, odnosno koji se mogu refundirati.

Za planiranje baze troškova, osim troškova BHDCA, neophodni su ulazni podaci troškova entitetskih direkcija (FED CAD i RS CAD). Česte izmjene planova i predimenzionirani prikaz troškova s ciljem povećanja njihovog udjela u sredstvima koja se refundiraju od EUROCONTROL-a uvećava rizik kod planiranja i smanjuje kredibilitet BHDCA kod pregovaranja za novu jediničnu cijenu preleta sa IATA, pod pokroviteljstvom EUROCONTROL-a. Odnosno, navedeno može imati negativan uticaj na novu jediničnu cijenu preleta jer se ista tako može umanjiti.

Preporučujemo BHDCA da uloži dodatne napore i u dogovoru sa druge dvije direkcije donese odgovarajući akt (sporazum) kojim bi se ovaj problem riješio.

S ciljem boljeg planiranja baze troškova, kao polazne osnove za pregovore o jediničnoj cijeni preleta, neophodno je voditi odgovarajuće računovodstvo troškova, te predložimo da BHDCA poveća napore i aktivnosti za osiguravanje neophodne ISFU radne jedinice u okviru BHDCA, čime bi se olakšala evidencija troškova, praćenje i izvještavanje.

3.2.3. Rashodi projekta

Sredstva od preleta su utrošena u iznosu od 1.539.955 KM. Utvrđeno je da su sredstva od preleta i dalje trošena za tekuće i kapitalne izdatke, bez jasno definisanog plana i kriterijumi u koje svrhe i na koji način se ova namjenska sredstva mogu trošiti. Naime, BHDCA je sredstva preleta trošila za plaćanje istih vrsta troškova za koje je koristila i budžetska sredstva. Ovakav način trošenja i evidentiranja sredstava nije transparentan i ne pruža jasnu sliku razgraničenosti troškova u skladu sa njihovom namjenom. Javna sredstva se moraju koristiti na transparentan, racionalan i efikasan način. Stoga ističemo potrebu kvalitetnog planiranja rashoda koji značajno utiču na buduće prihode od kontrole preleta (sredstva koja refundira EUROCONTROL).

Ured za reviziju ponovo preporučuje BHDCA da napravi detaljnu analizu troškova prema namjeni i izvoru finansiranja, i skupa sa Ministarstvom za finansije i trezor razmotri mogućnost da se i u planu ova sredstva razvrstaju po budžetskim linijama, kako bi se operativno moglo pratiti njihovo izvršenje. S obzirom da se radi o namjenskim sredstvima, za razvoj civilne avijacije u Bosni i Hercegovini, smatramo da je prije trošenja ovih sredstava potrebno jasno definisati strategiju razvoja BHDCA sa zacrtanim ciljevima, definisanim prioritetima i rokovima za njihovo ostvarenje.

3.3 Projekat: Northrop Grumman

Revizijom je utvrđeno da u poslovnim knjigama BHDCA nije evidentirana obaveza prema JP PTT Saobraćaja BiH Sarajevo, u iznosu od 1.000.000 KM, nastalu na osnovu pozajmice BH Telekomu koja je predmetom Urgencije od 18.11.2003. godine.

I pored činjenice da je, kao pravni zastupnik institucija BiH osnovano Pravobranilaštvo BiH, te spoznaje da pravni nasljednik spomenute obaveze nije definisan, dokumentacija vezana za navedenu spornu obavezu nije dostavljena Pravobranilaštvu BiH u cilju daljeg postupka.

Preporučujemo da se spomenutom problemu posveti dužna pažnja, te uključivanje svih relevantnih činilaca na najvišem nivou kako bi problem predmetne nabavke bio riješen. Preporučujemo, također, da se sva dokumentacija koja se odnosi na gore navedeni dopis proslijedi Pravobranilaštvu BiH.

4. KORESPONDENCIJA

BHDCA je dana 14.06.2005. godine uručen Nacrt izvještaja o obavljenoj reviziji za 2004. godinu, na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i primjedbi na nalaze revizije. BHDCA je 24.06.2005. godine dostavila komentare na Izvještaj o obavljenoj reviziji za 2004. godinu. U odgovoru na Izvještaj o reviziji ne navode se novi dokazi koje revizija nije imala na uvid prilikom sačinjavanja Izvještaja i izražavanja mišljenja o obavljenoj reviziji.

5. Rezime

Ured za reviziju je izvršio reviziju BHDCA u skladu sa Zakonom o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opće uslove okruženja u kojem BHDCA funkcioniše. Revizija je kao i prethodnih godina, utvrdila određeni broj nepravilnosti i nedostataka u sistemu internih kontrola, koji mogu uticati na efikasnost i kvalitetu poslovanja:

- nepouzdan sistem internih kontrola u dijelu materijalno finansijskog poslovanja;
- budžet nije urađen kvalitetno sa realno utvrđenim resursima za izvršenje jasno definisanih ciljeva i zadataka poslovanja, a sredstva od preleta nisu planirana na transparentan način;
- BHDCA nije izvršila povrat viška prihoda iz ranijih godina na Ministarstvo finansija i trezora i isti izknjižila iz svojih evidencija;
- popis sredstava i izvora sredstava, ponovo, nije izvršen kvalitetno i u skladu sa važećim propisima;
- sredstva za prelete nisu trošena na transparentan način i nije napravljen jasan i precizan plan i program trošenja u skladu sa njihovom namjenom;
- nisu usvojene pisane procedura za zaštitu podataka, kontrolu podataka, klasifikaciju i prava pristupa podacima.



**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Samir Mušović

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Dragan Kulina



Prilog 1.

PREGLED TRAŽENOG, ODOBRENOG I IZVRŠENOG BUDŽETA ZA 2004. GODINU

R. Br.	Vrsta rashoda	Prijedlog budžeta za 2004. god.	Odobreni budžet za 2004. g.	Promjena strukture rashoda	Tekuća rezerva	Ukupno budžet za 2004.god.	Izvršenje budžeta za 2004.god.	Izv.budžeta za 2004.god. BHDCA	Izv. za 2004.god. Eurocontrol	Odstupanje (6 - 7)	Indeks (7 / 6)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
I	Tekući izdaci	1.214.285	957.226	0	0	957.226	2.211.178	927.523	1.283.655	-1.253.952	231
1.	Plaće zaposlenih	586.531	498.456	58.000	0	556.456	557.647	547.148	10.499	-1.191	100
2.	Naknade troškova zaposlenih	228.028	171.631	-20.000	0	151.631	308.280	144.923	163.357	-156.649	203
3.	Putni troškovi	63.550	63.550	0	0	63.550	484.068	59.864	424.204	-420.518	762
4.	Izdaci za energiju	0	0	0	0	0	9.895	0	9.895	-9.895	-
5.	Izdaci za komunalne usluge	28.798	28.798	0	0	28.798	157.648	28.796	128.672	-128.850	54
6.	Nabavka materijala	23.498	23.498	0	0	23.498	82.937	21.920	61.017	-59.439	353
7.	Izdaci za usl. prijevoza i goriva	12.000	12.000	0	0	12.000	21.689	4.461	17.228	-9.689	181
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	175.000	108.600	-20.000	0	88.600	239.641	88.597	151.044	-151.041	270
9.	Izdaci za tekuće održavanje	16.395	16.395	-10.000	0	6.395	17.055	6.349	10.706	-10.660	267
10.	Izdaci za osiguranje	18.000	1.000	0	0	1.000	11.169	330	10.839	-10.169	1117
11.	Ugovorene usluge	62.485	33.298	-8.000	0	25.298	321.329	25.135	296.194	-296.031	1270
II	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
III	Kapitalni izdaci	180.000	100.000	0	0	100.000	291.019	34.719	256.300	-191.019	291
1.	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
2.	Nabavka opreme	100.000	100.000	0	0	100.000	291.019	34.719	256.300	-191.019	291
3.	Nabavka ostalih stalnih sred.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
IV	Programi posebne namjene	2.764.000	1.563.474	0	0	1.563.474	0	0	0	1.563.474	-
	Namj. ulag.od taksi za prelete	2.764.000	1.563.474	0	0	1.563.474	0	0	0	1.563.474	-
V	SVE UKUPNO (I - IV)	4.158.285	2.620.700	0	0	2.620.700	2.502.197	962.242	1.539.955	118.503	95
	Broj zaposlenih	31	31			31	31			0	100