



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 :

IZVJEŠĆE O REVIZIJI
DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO BiH
ZA 2004. GODINU

Sarajevo, lipnja 2005. godine

**SADRŽAJ**

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	REVIZIJSKO IZVJEŠĆE	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodne revizije	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sustav internih kontrola	5
3.1.1.	Upravljanje i rukovođenje	5
3.1.2.	Planiranje i izvršenje proračuna	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.	Informacijski sustav	12
3.2.	Projekt: Eurocontrol	12
3.2.1.	Prihodi od preleta	12
3.2.2.	Planiranje projekta	13
3.2.3.	Rashodi projekta	13
3.3.	Projekt: BP 12 EBRD	14
4.	KORESPONDENCIJA	14
5.	SAŽETAK	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 izvješća i to: Bilance stanja, Računa prihoda i rashoda, Iskaza o kapitalnim izdacima i Izvješća o izvršenju proračuna za 31. prosinca 2004. **DIREKCIJE ZA CIVILNO ZRAKOPLOVSTVO BOSNE I HERCEGOVINE** (u daljem tekstu: BHDCA). Revizija je ispitivala i usuglašavanja sa primjenjivim zakonima i funkcioniranje sustava internih kontrola.
- 1.2. Rukovodstvo BHDCA odgovorno je za finansijska izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnih internih kontrola. Naša odgovornost je izraziti mišljenje na temelju revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonski temelj revizije sadržane je u Zakonu o reviziji finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine. Reviziju smo izvršili sukladno revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija - INTOSAI. Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijska izvješća sastavljena sukladno važećoj zakonskoj regulativi i primjenivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju točan i istinit prikaz poslovanja. Revizija cijeni i pouzdanost sustava internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvješćivanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je, na temelju uzorka, ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvješćima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvješća, ocjenu značajnih procjena koje je izvršilo rukovodstvo prigodom sastavljanja finansijskih izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sustava internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razuman temelj za naše mišljenje.

Prema našem mišljenju, finansijska izvješća BHDCA za 2004. godinu realno i objektivno prikazuju stanje BHDCA na dan 31. prosinca 2004. godine, u svim značajnijim aspektima, sa rezervom na efekte koji na finansijska izvješća imaju sljedeće kvalifikacije:

- Sustav internih kontrola menadžmenta nije zadovoljavajući u dijelu koji se odnosi na: nepoštivanje procedura nabava u određenim slučajevima, nepostojanje jasnih pravila i kriterija za značajne kategorija troškova;
- Planiranje i izvršenje proračuna nije unaprijedeno i nisu provedene preporuke revizije iz prethodnih izvješća;
- Popis sredstava i izvora sredstava, ponovno, nije izvršen kvalitetno i sukladno Instrukciji Ministarstva financija i trezora;
- Sredstva od preleta nisu trošena na racionalan i transparentan način, tj. nije napravljen i usvojen detaljan plan i program trošenja ovih sredstava sukladno njihovoj namjeni.

II. REVIZIJSKO IZVJEŠĆE

1. Uvod

Zakonom o civilnom zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine¹ utvrđene su ovlasti Direkcije za civilno zrakoplovstvo (u daljnjem tekstu: BHDCA), a odnose se prvenstveno na: osiguranje uvjeta za siguran zračni saobraćaj u zračnom prometu Bosne i Hercegovine; kontrolu letenja, obveze 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. Sukladno navedenom Zakonu, BHDCA se financira iz sredstava proračuna institucija Bosne i Hercegovine i iz sredstava koja ostvaruje svojom djelatnošću putem naplate od korisnika usluga zračne navigacije.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvješća

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja BHDCA za 2003. godinu o čemu je sastavljeno izvješće. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću o reviziji gdje je sugerirano poduzimanje određenih aktivnosti, kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljale u daljem poslovanju. Revizijom za 2004. godinu utvrđeno je kako u većem broju slučajeva, nije postupljeno sukladno preporukama Ureda za reviziju, te nisu uočeni značajni pomaci u dijelu financijskog poslovanja.

Realizirane preporuke:

- Imenovano je rukovodstvo BHDCA sa definiranim ovlastima i odgovornostima;

Aktivnosti koje su u tijeku:

- Poduzimaju se određene aktivnosti vezano za kvalitetnije planiranje proračuna, 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.

Nerealizirane preporuke:

- Procedura nabava u pojedinim slučajevima, i dalje, nisu poštovane u cijelosti;
- Pravila i kriteriji kojima se reguliraju 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 sukladno njihovoj namjeni.
- Popis ponovno nije izvršen sukladno propisima koji definiraju ovo područje².
- 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 financija i trezora BiH.

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sustav internih kontrola

Revizija je utvrdila određene nepravilnosti i nedostatke u sustavu internih kontrola³ koji u značajnoj mjeri povećavaju rizik poslovanja, a koji se odnose na sljedeće: pravila i kriteriji za nastanak i kontrolu svih značajnih kategorija troškova nisu usvojeni u obliku pisanog akta, a postojeće odluke koje reguliraju neke od kategorija troškova, kao npr. troškova mobilnih telefona, ne poštuju se u cijelosti; komunikacija sa Ministarstvom financija i trezora vezano za proces planiranja proračuna nije zadovoljavajuća; odobravanje i kontrola nabave roba i usluga nije na zadovoljavajućoj razini; računovodstvo se ne vodi ažurno i pregledno kako to nalažu računovodstveni standardi i načela; popis sredstava i izvora sredstava nije izvršen u cijelosti sukladno Instrukciji o popisu Ministarstva financija 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 preporuča BHDCA da identificira sve značajne procese poslovanja u BHDCA i odredi rizik za svaki proces (rizici poslovanja), te sukladno procijenjenim rizicima kreira takav sustav 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 definiranim zadacima, ovlastima i odgovornostima, čime su se stekli uvjeti za normalno funkcioniranje i razvoj BHDCA. Revizija je uočila pozitivne efekte poduzetih aktivnosti menadžmenta u dijelu koji se odnosi na ciljne funkcije kao što su: izrada i usvajanje razvojne strategije; ratificiranje sporazuma sa CEATS-om, tehnička integracija i Multilateralni sustav 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 sustava 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 izvješćivanja i nije uspostavljena funkcija interne kontrole. Dalje je utvrđeno da je BHDCA kasnila sa predajom financijskih izvješća Ministarstvu financija i trezora, te da su isti sastavljeni i usvojeni iako prethodno nisu izvršena zaključna knjiženja u glavnoj knjizi (zaključna knjiženja trebalo izvršiti Ministarstvo financija i trezora).

S obzirom da je menadžment BHDCA odgovoran za istinit i točan prikaz stanja i transakcija u financijskim izvješćima preporučujemo da ubuduće, s ciljem efikasnog i transparentnog poslovanja, menadžment punu pozornost posveti materijalno financijskom poslovanju, evidentiranju, praćenju i kontroli financijskih i drugih poslovnih transakcija i njihovom objavljivanju u financijskim izvješćima. BHDCA je dužna sastaviti i Ministarstvu financija i trezora predati financijska izvješća u zakonom propisanom roku.

³ U izvješću revizije za prethodnu godinu Direkciji za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine je skrenuta pozornost na razumijevanje sustava internih kontrola rukovodstva kao skupa postupaka i mjera koje osiguravaju točnost i pravilnost evidentiranja financijskih transakcija, njihovu punu usklađenost za zakonima, te efikasno ekonomično i efektivno trošenje javnog novca.

BHDCA je izradila Program rada i Izvješće o radu za 2004. godinu. Program rada usvojen je bez prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva financija i trezora koje se odnosi na financijski aspekt programa rada⁴. Suglasno propisima⁵, godišnja izvješća BHDCA podnose se odvojeno: Izvješće o radu podnosi se mjerodavnim institucijama, dok se financijska izvješća dostavljaju Ministarstvu financija i trezora. Prema našem mišljenju, ovakav način izvješćivanja ne daje cjelovitu informaciju o poslovanju BHDCA, s obzirom da poslovne aktivnosti nisu povezane sa utrošenim sredstvima.

Mišljenja smo kako bi BHDCA trebala Program rada podnositi na usvajanje uz financijski plan, te da treba izrađivati jedinstvena godišnja izvješća, koja bi, uz godišnje financijsko izvješće o financijskoj poziciji BHDCA, sadržavali izvršene (i neizvršene) aktivnosti BHDCA. Ovakvim načinom izvješćivanja BHDCA bi prezentirao konkretne pokazatelje o realiziranim aktivnostima u odnosu na sredstva koja su za realizaciju tih aktivnosti utrošena.

Napominjemo da realizacija ovih preporuka nadilazi ovlasti BHDCA i da ista nije moguća bez suradnje Ministarstva financija i trezora.

3.1.2. Planiranje i izvršenje proračuna

Prijedlog proračuna BHDCA za 2004. godinu planiran je, na bazi 31 uposlenog, 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 financija i trezora je, bez prethodnih konsultacija sa predstavnicima BHDCA, izvršilo umanjeње proračuna 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. Proračun je odobren za isti broj uposlenih. Na osnovu zahtjeva BHDCA za suglasnost za promjenu strukture rashoda, Ministarstvo financija i trezora je odobrilo restrukturiranje rashoda u dijelu tekućih izdataka u ukupnom iznosu od 58.000 KM. Struktura restrukturiranih sredstava prikazana je u tablici 'Pregled planiranog i izvršenog proračuna za 2004.godinu' (vidjeti tablicu u prilogu).

Analizirajući planirani, odobreni i izvršeni proračun, revizija je ustanovila nesrazmjer između traženog i odobrenog proračuna tj. značajno umanjeње traženog proračuna, posebno na stavci Programi posebne namjene, bez prethodnog usuglašavanja na kojoj od proračunskih stavki bi umanjeње bilo najbezbolnije i da li isto povećava rizik kod obavljanja osnovnih funkcija institucije. Jedna od posljedica ovakvog načina odobravanja proračuna je da je Ministarstvo financija i trezora odobrilo restrukturiranje rashoda kojim je povećana stavka 'plaće uposlenih', u ukupnom iznosu od 58.000 KM, a smanjene stavke naknada uposlenih u iznosu od 20.000 KM i tekućih troškova u iznosu od 38.000 KM, koje, po našem mišljenju, nije u potpunosti sukladno Zakonu⁶.

⁴ Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije uprave.

⁵ Zakon o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza 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 proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 23/04).

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

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

Ured za reviziju ponovo sugerira BHDCA da planiranju proračuna posveti dužnu pozornost uzimajući u obzir sve realne i raspoložive parametre, kao što su: doznačena sredstva od preleta, stvarni broj uposlenih, definirani ciljevi i zadaci koje treba ostvariti i sl. U okviru ukupnog proračuna, rashode treba planirati odvojeno prema izvoru financiranja, kako bi se moglo vršiti kvalitetno evidentiranje i praćenje trošenja sredstava sukladno njihovoj namjeni. Također treba sačinjavati detaljne i pregledne planove nabave (sa naznačenim izvorom financiranja) 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. Suradnju sa Ministarstvom financija i trezora je, također, potrebno podići na višu razinu.

3.1.3. Pravila i procedure

Revizija je utvrdila slabosti u sustavu internih kontrola kod procesa nabave koje se ogledaju u tome se i dalje, u pojedinim slučajevima, ne poštuju propisi koji definiraju postupke nabave roba, usluga i ustupanju radova, te da sam proces nabave nije organizacijski riješen, tj. nema osobe koja je zadužena za proces nabave što povećava rizik od nezakonitog i netransparentnog trošenja sredstava.

Nabava vozila

BHDCA je, iz sredstava od preleta, izvršila nabavu vozila u ukupnom iznosu od 221.365,20 KM, iako ova sredstva nisu planirana i odobrena proračunom. Nabava je realizirana na teret sredstava od preleta. Prilikom nabave vozila BHDCA nije ispoštovala zaključak Povjerenstva Vijeća ministara za otvaranje i prihvatanje ponuda o nabavi vozila. Naime, proceduru nabave službenih vozila provelo je Povjerenstvo Vijeća ministara za otvaranje i prihvatanje ponuda, a Služba za zajedničke poslove institucija BiH je putem Obavijesti broj: 06-50-1352-3/04 od 06.07.2004. godine izvijestila BHDCA da je najpovoljniju ponudu za nabavu 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 nabavi 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 Obavijesti 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 prigodom sklapanja ugovora i kupovinu druge vrste vozila (umjesto 2 Megana, 2 Lagune).

Revizija smatra kako je BHDCA trebala izvršiti nabavu vozila sukladno Obavijesti Službe za zajedničke poslove institucija BiH i prema cijenama utvrđenim u postupku javnog nadmetanja, s obzirom da je BHDCA proračunski korisnik koji je obavezan poštivati procedure koje je provelo ovlašteno povjerenstvo.

Ostale nabave

- Procedura izbora najpovoljnijeg dobavljača za nabavu dekorativnog materijala (BLUE RIVER) nije u cijelosti provedena sukladno odredbama Odluke Vijeća ministara koje definiraju postupak izbora dobavljača po proceduri nadmetanja po pozivu. Utvrđeno je da su prikupljene tri ponude i da je izbor najpovoljnije ponude izvršilo povjerenstvo koje je imenovao direktor, međutim, ponude nisu protokolirane, ponuđačima nije poslano pismo za dostavu ponuda sa definiranim rokom za dostavu ponuda, specifikacijom roba koje se traže, rokom isporuke, odnosno procedura nije provedena na način kako je to definirano odredbama Odluke Vijeća ministara o postupku nabave, članak 40. i 41.
- BHDCA je nabavu goriva (16.545,40 KM), pored dobavljača koji su izabrani od strane Povjerenstva 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 uporaba vozila i evidentiranje troškova goriva nisu bili regulirani 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 definirano Odlukom Vijeća ministara. Dobavljač JOLLY CAR je izabran u prosincu 2003., odabirom najpovoljnije od tri ponude, ali nema zapisnika povjerenstva niti odluke direktora o izvršenom izboru. Isto tako, nije tražena ni suglasnost Ministarstva financija i trezora.
- Nabava auto guma je izvršena kod dobavljača NEURON COMMERCE koji se ne nalazi na listi dobavljača za nabavu autoguma koje je izabralo Povjerenstvo Vijeća ministara za nabave.

BHDCA je dužna dosljedno i u potpunosti poštivati procedure koje reguliraju područje nabava roba usluga i ustupanja radova u cilju zakonitog i transparentnog trošenja javnih sredstava, te primjene jednakog tretmana i nediskriminacije potencijalnih dobavljača. Stoga sugeriramo rukovodstvu BHDCA da sačini detaljan plan nabava (nominalno i vrijednosno) koji bi bio temelj za određivanje postupka nabave odnosno izbora dobavljača.

Revizija je, također, utvrdila da nepostojanje većeg broja pravila i procedura kojima se regulira 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 što smo upozoravali i u izvješćima 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 regulira visina, evidentiranje i kontrola potrošnje javnog novca (troškovi PTT usluga, uporaba 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 temelj za pouzdan sustav internih kontrola.

Ističemo da pisane procedure kojima se reguliraju značajni troškovi i svakodnevni postupci u svakom procesu poslovanja, te ažurno i točno računovodstvo, po našem mišljenju, predstavljaju temelj za pouzdan sustav internih kontrola rukovodstvo BHDCA. Pouzdan sustav 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 proračunskih sredstava, a 1.539.955 KM iz sredstava od preleta. Revizija je utvrdila određene nepravilnosti koje su uglavnom posljedica nedostataka u sustavu internih kontrola, a imaju utjecaja na točnost i objektivnost finansijskih izvješća.

Naknade uposlenim: naknada za osmi ožujka (uposlenima u BHDCA i Ministarstvu komunikacija) isplaćena je iz dva izvora financiranja: 1.000,00 KM iz proračunskih 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 izvješćima 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 uposlenima za službena putovanja u zemlji i inostranstvu ne pravdaju u roku koji je propisan Odlukom Vijeća ministara i internom odlukom, već nakon dužeg razdoblja (pa i nekoliko mjeseci).

Troškovi mobilnih telefona: Prema Pravilniku kojim su regulirani troškovi za mobilne telefone, pravo korištenja mobilnih telefona bez ograničenja su imali direktor i zamjenici direktora, a ostali uposleni po odobrenju (rješenju) direktora do iznosa 100 KM mjesečno. Prekoračenja iznad dozvoljenog iznosa, u većini slučajeva, testiranog uzorka, korisnici nisu snosili osobno, 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 regulirani jasnim internim pravilima i procedurama koji definiraju: u kojim se prilikama mogu koristiti javna sredstva za reprezentaciju, do koje razine po korisniku i po kojoj razini gostiju i poslovnih partnera, uvjete izvješćivanja o korištenoj reprezentaciji (mjesto, vrijeme, nositelj ovlasti, 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 detaljno izvješće o izvršenoj reprezentaciji bitan element i pokazatelj namjenskog i racionalnog trošenja sredstava.

Ured za reviziju preporuča analiziranje svih uočenih nepravilnosti kao i opravdanost visokih iznosa za pojedine kategorije troškova. Smatramo da sustav internih kontrola, u dijelu koji definiraju kategoriju značajnih troškova nije zadovoljavajući i nužno ga je bez odlaganja unaprijediti u cilju efikasnog i zakonitog poslovanja. Potrebno je donijeti pravila i procedure koji reguliraju 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: tko i na koji način može vršiti isplate, koji troškovi i do kojeg nivoa se mogu plaćati iz blagajne, tko i na koji način vrši kontrolu blagajne i sl.
- Blagajnički dnevnik nije pravljen prigodom svake promjene u blagajni, već za duže razdoblje, a knjiženje blagajne se vršilo i mjesec dana nakon sastavljanja blagajničkog izvješća, što sve nije sukladno računovodstvenim načelom ažurnosti evidentiranja poslovnih transakcija i povećava rizik od nastanka materijalne greške;
- Visoka razina 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 vrše bezgotovinski.

3.1.6. Popis sredstava i izvora sredstava

Analizom izvršenog popisa sredstava i izvora sredstava⁷ na dan 31. prosinca 2004., utvrdili smo da isti, ponovno⁸ nije urađen sukladno računovodstvenim standardima i Instrukcijom Ministarstva financija i trezora. Uočene nepravilnosti imaju utjecaja na točnost i objektivnost financijskih izvješća, 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 financijskog izvješća;
- Vrijednost stalnih sredstava u glavnoj knjizi nije usklađena sa vrijednošću iz pomoćnih evidencija stalnih sredstava;
- Stanje obveza i potraživanja utvrđeno popisom nije usuglašeno sa knjigovodstvenim stanjem;
- Obveze prema dobavljačima i uposlenima iskazane u glavnoj knjizi ne odgovaraju iznosima iskazanim u Bilanci stanja;
- Nisu utvrđeni stvarni viškovi i manjkovi sredstava i obveza 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 Bilanci 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 popisnom povjerenstvu i imaju velikog utjecaja 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 sugeriramo sačinjavanje reversa kako bi se točno znalo što tko duži, te da se isti permanentno ažuriraju prilikom promjena.

S obzirom da popis direktno utiče na financijska izvješća, istom je potrebno posvetiti dužnu pozornost. Preporučamo također, da se tijekom 2005. godine, izvrši izvanredan popis sukladno Instrukciji Ministarstva financija 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 financijskom izvješću bude iskazan istinit i fer pregled sredstava, obveza i potraživanja, pod uvjetom da se isti izvrši u skladu sa propisima (što po našem mišljenju nije bio slučaj sa izvršenim popisom u BHDCA).

⁸ Izvješće o reviziji Direkcije za civilno zrakoplovstvo za 2002. i 2003. godinu.

3.1.7. IT sustav

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo financija i trezora nije izvršilo zaključna knjiženja u glavnoj knjizi BHDCA što rizik od eventualnih promjena i neovlaštenih unosa u glavnu knjigu nakon revizije čini većim. Nadalje, u prethodnom periodu je uspostavljen informacijski sustav prema definiranim zahtjevima i sukladno projektnoj dokumentaciji. Sustav je u uporabi, ali je zbog bolje organizacije i kontrole sustava, nužno donijeti interna akta i procedure koje definiraju ovo područje. Utvrđeno je da BHDCA nema propisane interne procedure za upotrebu informacijskog sustava, zaštitu podataka, kontrolu podataka, pravljenje rezervnih kopija i vođenje IT projekata.

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

Utvrđeno je da se rezervne kopije podataka prave redovno, međutim potrebno je definirati sistemske postavke i procedure kako bi svi podaci koji se tiču funkcioniranja institucije po automatizmu budu sinkronizirani sa centralnim poslužiteljem (serverom). Također, radi veće sigurnosti podataka, potrebno je rezervne kopije podataka držati na odvojenoj lokaciji od sjedišta BHDCA.

Trezorskim informacijskim sustavom (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 financija i trezora da iznađu mogućnosti i osiguraju direktan pristup sustavu, putem dodijeljene radne stanice.

3.2. Projekt: EUROCONTROL

3.2.1. Prihodi od preleta

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

Predlažemo da se u dogovoru sa Ministarstvom financija 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 financija i trezora dostavila detaljan plan trošenja sredstava od preleta, odnosno dostavljen je samo okvirni plan utroška sredstava od preleta prema proračunskim pozicijama. Prigodom planiranja proračuna za 2004. godinu, BHDCA nije imala dogovorenu jediničnu cijenu preleta zasnovanu na troškovima budući da su priznati ključevi financiranja dobiveni tek krajem 2004. godine.

Imajući u vidu da institucionalni razvoj BHDCA umnogome zavisi od prihoda od preleta, koji su u stvari refundiranje 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, nužno je da BHDCA utvrdi detaljan projekt, 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, nužni 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 utjecaj na novu jediničnu cijenu preleta jer se ista tako može umanjiti.

Preporučamo 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, nužno je voditi odgovarajuće računovodstvo troškova, te predložimo da BHDCA poveća napore i aktivnosti za osiguravanje nužne ISFU radne jedinice u okviru BHDCA, čime bi se olakšala evidencija troškova, praćenje i izvješćivanje.

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 definiranog plana i kriteriji 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 proračunska sredstva. Ovakav način trošenja i evidentiranja sredstava nije transparentan i ne pruža jasnu sliku razgraničenosti troškova sukladno njihovoj namjeni. Javna sredstva se moraju koristiti na transparentan, racionalan i efikasan način. Stoga ističemo potrebu kvalitetnog planiranja rashoda koji značajno utječu 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 financiranja, i skupa sa Ministarstvom za financije i trezor razmotri mogućnost da se i u planu ova sredstva razvrstaju po proračunskim linijama, kako bi se operativno moglo pratiti njihovo izvršenje. S obzirom da se radi o namjenskim sredstvima, za razvoj civilnog zrakoplovstva u Bosni i Hercegovini, smatramo da je prije trošenja ovih sredstava potrebno jasno definirati strategiju razvoja BHDCA sa zacrtanim ciljevima, definiranim prioritetima i rokovima za njihovo ostvarenje.

3.3 Projekt: Northrop Grumman

Revizijom je utvrđeno da u poslovnim knjigama BHDCA nije evidentirana obveza 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 Pravobraniteljstvo BiH, te spoznaje da pravni nasljednik spomenute obveze nije definiran, dokumentacija vezana za navedenu spornu obvezu nije dostavljena Pravobraniteljstvu BiH u cilju daljeg postupka.

Preporučujemo da se spomenutom problemu posveti dužna pozornost, te uključivanje svih relevantnih činitelja na najvišoj razini kako bi problem predmetne nabave bio riješen. Preporučujemo, također, da se sva dokumentacija koja se odnosi na gore navedeni dopis proslijedi Pravobraniteljstvu BiH.

4. KORESPONDENCIJA

BHDCA je dana 14.06.2005. godine uručen Nacrt izvješća o izvršenoj 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 Izvješće o izvršenoj reviziji za 2004. godinu. U odgovoru na Izvješće o reviziji ne navode se novi dokazi koje revizija nije imala na uvid prigodom sačinjavanja Izvješća i izražavanja mišljenja o izvršenoj reviziji.

5. Sažetak

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

- nepouzdan sustav internih kontrola u dijelu materijalno financijskog poslovanja;
- proračun nije urađen kvalitetno sa realno utvrđenim resursima za izvršenje jasno definiranih ciljeva i zadataka poslovanja, a sredstva od preleta nisu planirana na transparentan način;
- BHDCA nije izvršila povrat viška prihoda iz ranijih godina na Ministarstvo financija 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 PRORAČUNA ZA 2004. GODINU

R. Br.	Vrsta rashoda	Prijedlog proračuna za 2004. god.	Odobreni proračun za 2004. g.	Promjena strukture rashoda	Tekuća rezerva	Ukupno proračun za 2004.god.	Izvršenje proračuna za 2004.god.	Izv. proračuna 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 uposlenih	586.531	498.456	58.000	0	556.456	557.647	547.148	10.499	-1.191	100
2.	Naknade troškova uposlenih	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.	Nabava 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.	Nabava građevina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
2.	Nabava opreme	100.000	100.000	0	0	100.000	291.019	34.719	256.300	-191.019	291
3.	Nabava 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 uposlenih	31	31			31	31			0	100